

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

*Quartiers sensibles
ici et ailleurs*

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue :

19 rue Péclat, 75015 Paris. Tél. : 01 53 68 20 48/49
 csi.ihesi@interieur.gouv.fr Fax : 01 45 30 50 71

© Paris, 2002

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2 325 AD

Les articles publiés dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Quartiers sensibles ici et ailleurs

Entre volontarisme étatique et initiatives communautaires

Avant-propos	5
--------------------	---

Dossier

Ségrégation et politique urbaine aux Pays-Bas ■ Sako MUSTERD, Wim OSTENDORF	9
Territorialisation de l'action éducative et dynamiques professionnelles enseignantes, le cas des ZEP ■ Martine KHERROUBI	35
Police, population et quartiers sensibles. Une sémantique à questionner ■ David KATANE	57
Sécurité, gouvernance et communautés marginales ■ John CARTWRIGHT, Madeleine JENNEKER, Clifford SHEARING	79
Le rôle des Corporations de développement communautaire aux États-Unis dans les zones urbaines défavorisées ■ Catherine MÉVEL	99
La conception américaine du volontarisme. Les Empowerment Zones ■ Thomas KIRSZBAUM	123
L'habitant, ou le cher disparu. Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France ■ Philippe ESTÈBE	151

R e p è r e s

NOTES ET ÉTUDES

L'apport original de la recherche socio-économique
dans la connaissance du trafic de drogues

■ *Christian GEFFRAY, Guilhem FABRE, Michel SCHIRAY* 173

Une obligation de résultat pour les gendarmes ?

■ *Jean-Hugues MATELLY* 187

A c t u a l i t é s

CORRESPONDANCE ET DÉBATS

Réflexions de méthode au sujet de l'examen des violences policières

■ *Frédéric OCQUETEAU* 207

ABSTRACTS 215

ONT CONTRIBUÉ 219

A V A N T - P R O P O S

Qu'il se nomme banlieues ou *inner cities*, le problème est identique, celui des zones urbaines défavorisées dans lesquelles la question de la «désfaveur» et celle de l'insécurité s'entraînent mutuellement. Aux marges de la ville de ce côté de l'Atlantique, en son cœur de l'autre. Politique de la ville ou développement communautaire, les réponses, elles, sont à première vue radicalement différentes. Travail sur les quartiers ici, travail *des* quartiers là-bas. Logique politico-administrative de l'État-providence chez nous, dynamique associative chez eux. En ces temps de valorisation de la participation des habitants, il est tentant de pointer nos carences en la matière à la lumière des réussites du monde anglo-saxon. «Top down» ou «bottom up», la présentation d'un certain nombre d'expériences, françaises et étrangères, tente de mettre en lumière, plutôt, la nécessité d'articuler les deux mouvements.

De haut en bas, diverses politiques d'intervention des pouvoirs publics tentent de restaurer dans ces quartiers, sous des vocables divers mais dans une commune optique volontariste, l'espoir et la paix sociale, ou à tout le moins des conditions de vie supportables. Cette démarche d'en haut, qui caractérise essentiellement les nations européennes, prend des formes diverses.

Wim Ostendorf et Sako Muster présentent, vue des Pays-Bas, une politique également chère à la France, celle qui vise à instaurer dans les quartiers en question une *mixité sociale*, en jouant pour ce faire sur les politiques de peuplement. Pour eux, ce n'est pas tellement la pertinence de la démarche «top down» qui pose question, mais les présupposés de l'objectif poursuivi. Ils montrent, à la lumière de travaux empiriques portant aussi bien sur les situations elles-mêmes (pas de grandes «poches de pauvreté» aux Pays-Bas) que sur la notion d'effet de quartier (il ne suffit pas de vivre dans un quartier mixte pour accroître ses chances d'ascension sociale) à quel point la mixité sociale risque de devenir un objectif en soi, plutôt qu'un moyen. Et comment, en définitive, une politique conçue par le haut peut viser la fin... en se privant des moyens d'y parvenir.

Une autre politique venue d'en haut consiste dans la *discrimination positive territoriale*. Martine Kherroubi l'illustre en évoquant l'expérience des zones d'éducation prioritaire de l'Éducation nationale. Fondée sur le constat de la persistance des inégalités de résultats scolaires et de la spatialisation accrue de ces inégalités, cette politique vise à dépasser l'égalitarisme traditionnel pour servir prioritairement les

populations qui en ont le plus besoin, cela en encourageant l'autonomie des professionnels locaux. L'article montre particulièrement bien comment l'injonction devient, à un certain moment, paradoxale. De l'encouragement et de l'incitation, on passe au contrôle et au cadrage, produisant l'inverse du résultat souhaité. Une politique nationale «enjoignant» à la mobilisation locale (ici des professionnels) produit certes de la dynamique locale, mais à partir d'un certain point l'enferme, la freine, celle-ci ne se retrouvant en fin de compte libérée que moyennant un éloignement par rapport à l'injonction initiale. Ou comment on se trouve à la fois devant une réussite et un échec.

Troisième exemple: la police de proximité. À l'inverse des expériences anglo-saxonnes de *community policing*, menées par des départements de police implantés et dirigés au niveau municipal, la réforme française trouve son origine à l'échelon le plus élevé d'une institution éminemment centralisée. À partir d'une longue immersion dans deux des premiers sites à avoir expérimenté cette ample réforme policière, Nîmes et Garges-les-Gonesse, David Katane met en lumière les difficultés auxquelles est confrontée la mise en œuvre de son objectif de rapprochement entre la police et la population des quartiers défavorisés. Il souligne en particulier le rendez-vous manqué entre des acteurs publics lancés à la recherche d'une demande prête à l'emploi et des habitants empêtrés dans des relations frictionnelles et des conflits de représentation en matière de définition de la sécurité.

De bas en haut, de nombreuses expériences, pour l'essentiel anglo-saxonnes, se

fondent d'une façon ou d'une autre sur le développement communautaire, s'appuyant plutôt sur les capacités régulatrices présentes dans les quartiers défavorisés ou les dynamiques initiées par les habitants eux-mêmes. Trois d'entre elles sont relatées ici.

John Cartwright, Madeleine Jenneker et Clifford Shearing décrivent les conditions de fonctionnement d'une pratique innovante en matière de gestion des conflits, développée au sein des quartiers défavorisés d'Afrique du Sud, par les habitants eux-mêmes. Fondée sur un processus associant conciliation immédiate et construction à long terme de la paix, appuyée sur toute une ingénierie sociale notamment en termes de financement, elle préfère la technique de la résolution des problèmes à celle de l'identification d'une victime et d'un agresseur. Cette procédure de régulation est productrice d'un renforcement communautaire qui permet *in fine* de reconfigurer les relations entretenues avec les agences étatiques, *i.e.* la rupture du cercle vicieux «déficit de présence étatique/dépendance excessive à cette même présence».

Catherine Mével présente quant à elle les Corporations de Développement Communautaire aux États-Unis. Associations à but non lucratif, composées majoritairement de résidants, déterminant elles-mêmes leur périmètre d'intervention, elles ont accès à des financements publics aussi bien que privés pour le montage de projets concrets axés initialement sur la réhabilitation ou la construction de logements à destination des populations à faibles revenus. La démarche repose sur l'idée de restauration de la confiance individuelle et collective. La

question de la sécurité y est à la fois centrale et un volet parmi d'autres. Pour «stabiliser» un quartier, la démarche consiste à y introduire une sécurisation mutuelle. Les critères d'accès au logement sont dès lors non seulement économiques mais également de comportement. La communauté peut ensuite se défendre contre la criminalité, le cas échéant avec l'aide de la police. *«Condition de la communauté, la sécurité est aussi une finalité pour celle-ci puisque la force de son développement passera par sa capacité à faire montre d'une maîtrise effective de son territoire».*

Consacré au dispositif américain des *empowerment zones*, dont l'inspiration «communautaire» a été empruntée à celle des CDC, l'article de Thomas Kirsbaum met en évidence, d'abord, comment ce dispositif, à ses yeux, représente une façon de «combiner volontarisme public et responsabilisation communautaire», soit une expérience dans laquelle l'État se donne explicitement pour but de développer la capacité d'action communautaire. Décrivant les facettes – économiques, sociales et politiques – de l'*empowerment*, il montre, à partir des exemples de Chicago et Baltimore, à la fois l'ambition élevée de cette politique et sa difficulté à trouver un juste équilibre entre le développement du quartier, la «revitalisation endogène» et l'échange avec la société.

La participation des habitants est-elle définitivement vouée à l'échec en France? Dans un registre plus général, Philippe Estèbe tente de nuancer la classique hypothèse du complot des institutionnels

ligués pour empêcher l'habitant d'émerger sur la scène publique locale. «En amont» d'abord, en montrant comment l'absence de la figure de l'habitant s'explique historiquement, par l'imposition de celles du citoyen puis du producteur, pour la constitution d'un espace public démocratique. Il esquisse au passage une comparaison avec le rapport historique entre institutions et individu aux États-Unis. Après avoir montré ensuite comment ce contexte a fait échouer les fugitives apparitions de l'habitant, dans les années soixante à quatre-vingt, il expose «en aval» comment celui-ci devient malgré tout une donnée incontournable du politique, mais différemment, et de façon peut-être inquiétante, en se demandant si «*l'individualisme contemporain ne constitue pas la revanche de l'habitant sur le citoyen et le producteur*». Perte ou régression pour les uns, évolution inéluctable et condition de possibilité de l'action collective pour d'autres, le retour contemporain de l'habitant bien qu'ambigu, ne peut être ignoré.

Dans ce dossier, on a choisi de ne pas mettre la sécurité à l'avant-plan. Manière de ne pas réduire implicitement les quartiers «sensibles» à leur insécurité. Manière aussi de montrer comment les politiques en direction de ces quartiers sont amenées à la prendre en compte même et surtout quand elles ne la visent pas frontalement. L'exemple des CDC, mais aussi d'une certaine manière celui des ZEP, montre comment la sécurité peut sous les dehors d'une question secondaire, constituer en réalité un enjeu fondateur de la démarche.

■ Jean-Claude KARSENTY

SÉGRÉGATION ET POLITIQUE URBAINE AUX PAYS-BAS*

par Sako MUSTERD, Wim OSTENDORF

La politique néerlandaise de restructuration urbaine vise à la différentiation des logements disponibles au niveau d'un quartier dans le but, certes, de favoriser la mixité sociale mais surtout d'augmenter par là les chances des populations défavorisées. Implicitement, cette politique se fonde sur un certain nombre de présupposés : l'existence d'une catégorie importante de gens défavorisés vivant de façon concentrée dans certaines zones; celle d'une relation suffisamment forte entre le résidant et son logement pour que ce dernier puisse servir d'instrument pour modifier la composition de la population; et enfin l'idée selon laquelle la mixité sociale dans les quartiers a un effet positif sur les chances des populations défavorisées. Cet article montre que ces présupposés ne reposent sur aucun fondement empirique. Dans l'état actuel des choses, il paraît préférable d'aider les populations défavorisées non pas de façon indirecte via le marché du logement, mais directement, par l'amélioration de la formation et de l'accès au marché du travail.

DANS la littérature scientifique la perception de la ségrégation est fortement déterminée par l'image stéréotypée du ghetto noir américain. Or, la situation des Noirs pauvres nés en Amérique est historiquement liée à un état d'oppression et de discrimination prolongé entretenu par une série de mesures institutionnelles. Les concentrations spatiales de cette population présentent donc des caractéristiques particulières. Il semblerait de prime abord qu'un type de ghetto comme le ghetto noir pauvre des États-Unis ne puisse pas se développer ailleurs, par exemple en Europe. Les ghettos noirs identifiés en tant que tels s'avèrent en effet composés à plus de 80% de Noirs, des concentrations qui ne sont jamais réalisées en Europe. Même aux États-Unis, les autres catégories de populations pauvres n'atteignent pas une telle concentration. Les immigrants européens par exemple vivent très

•••• * Ce texte a fait l'objet d'une première publication sous le titre : *Segregatie, concentratie en beleid, in van KEMPEN (R.) et al., 2000, Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen, Van Gorcum, p.35-47.

dispersés : le ghetto irlandais de Burgess ne renfermait que 3 % de la population irlandaise à Chicago, alors que le ghetto noir comprenait 93 % des Noirs de cette ville¹.

Le ghetto noir est toutefois systématiquement pris comme point de référence lorsque ce thème est abordé et que l'on veut évoquer les conséquences négatives de la ségrégation spatiale d'habitants pauvres par rapport aux catégories plus favorisées.

CULTURE DE LA PAUVRETÉ

Dans la discussion menée sur ce sujet, il convient de citer en premier lieu les travaux d'Oscar Lewis. O. Lewis affirme que le chômage de longue durée peut faire naître une « culture de la pauvreté ». Il la situe dans des quartiers pauvres, où dominent les taudis. Cette « culture de la pauvreté » a toutes les chances de se développer là notamment où le chômage perdure, où il est lié à un manque chronique de ressources financières et où les perspectives en matière de mobilité sociale sont totalement absentes². Cette situation menace également les personnes aux emplois peu rémunérés qui ne peuvent plus espérer voir s'améliorer leur position. O. Lewis considère que la culture de la pauvreté est tout à la fois une adaptation et une réaction des pauvres à leur position marginale dans une société de classes, hautement individualisée. Une telle culture peut ensuite devenir un facteur autonome qui contribue à cette problématique sociale.

Dans les années quatre-vingt, William J. Wilson³ a donné une nouvelle impulsion au débat sur les conséquences négatives de la ségrégation spatiale, avec sa thèse selon laquelle le simple fait de vivre dans un ghetto entraîne des problèmes sociaux supplémentaires pour les habitants. Selon lui, la restructuration économique des villes est la principale responsable de cette situation car elle conduit à des pertes d'emplois dans l'industrie, à un déplacement de l'emploi du centre-ville vers les banlieues et à la création dans le secteur tertiaire de postes si peu rémunérés qu'ils ne suffisent pas à entretenir une famille. Cette situation entraîne à son tour une diminution du nombre d'hommes

....
(1) MUSTERD, 1996.

....
(2) LEWIS, 1966.
O. Lewis dit textuellement
« L'improbabilité de leur succès accompli en termes de valeurs et d'objectifs dominants ».

....
(3) WILSON, 1987.

en âge de se marier et susceptibles de fonder une famille, ce qui a des conséquences sur le nombre de mères célibataires. Ce sont surtout les Noirs qui sont touchés en raison de leur relative sur-représentation dans les emplois supprimés dans l'industrie. Comme la classe moyenne noire a entre-temps réussi à quitter le ghetto, ce dernier voit sa concentration d'habitants noirs pauvres augmenter. Ces habitants pauvres ne font pas partie de réseaux d'emplois et n'ont pas suffisamment de contacts avec d'autres personnes ayant des postes fixes et faisant partie de ménages stables. Cette situation les isole des classes moyennes de la société américaine, ce qui réduit encore davantage leurs possibilités en matière de mobilité sociale. C'est ainsi, selon W.J. Wilson, que se crée l'*underclass* noire.

Cette thèse a été soutenue par de nombreux chercheurs.

CULTURE DE LA SÉGRÉGATION

....

(4) MASSEY, DENTON, 1993.

....

(5) MASSEY, DENTON, 1993,
op. cit., p. 9.

Dans leur ouvrage *American Apartheid*, les Américains D.S. Massey et N.A. Denton⁴ vont encore plus loin. Ils estiment que la ségrégation résidentielle a insuffisamment été prise en compte en tant que facteur distinct. À leurs yeux, W.J. Wilson et d'autres théoriciens auraient omis de souligner le rôle important que joue précisément la ségrégation résidentielle dans la transmission et le renforcement des processus socio-économiques néfastes qu'ils évoquent. Pour eux⁵: «La ségrégation résidentielle est la principale caractéristique organisationnelle de la société américaine qui est responsable de la création d'une underclass urbaine». Par analogie avec la «culture de la pauvreté», ils parlent même d'une «culture de la ségrégation». La ségrégation crée les conditions structurelles permettant la naissance d'une contre-culture, où le travail, l'éducation et le fait d'avoir un partenaire stable ne font plus partie des normes et valeurs habituelles. Il en résulte souvent un comportement contraire et hostile à toute forme de réussite dans la société. Le nombre insuffisant d'exemples positifs que les habitants trouvent dans leur entourage et la mauvaise réputation dont jouit leur quartier à l'extérieur contribuent à maintenir cette concentration de la pauvreté. Des

expériences montrent qu'une augmentation de la ségrégation des ménages pauvres réduit leurs chances de rencontrer d'autres ménages plus favorisés, et ce alors que le taux de personnes pauvres dans l'ensemble du système urbain reste constant. Il ressort de recherches empiriques que les enfants élevés dans un ghetto courent un risque plus élevé de quitter l'école avant l'obtention d'un diplôme, ont moins de chances d'entrer à l'école secondaire et de trouver du travail, ont plus fréquemment de bas revenus une fois adultes et risquent plus fréquemment de former prématulement des familles monoparentales. Dans ce cadre, il est intéressant d'examiner la thèse de D.S. Massey et N.A. Denton sur les interprétations très discutées et critiquées de Charles Murray. Ch. Murray part de l'idée que le versement d'allocations sociales généreuses décourage les gens de chercher un emploi, encourage la formation de familles monoparentales et affaiblit les relations familiales, faisant ainsi perdurer la pauvreté. Selon D.S. Massey et N.A. Denton, les allocations sociales ne sont nuisibles que si les bénéficiaires vivent concentrés dans un même espace. Le fait de recevoir une allocation devient alors la norme, ce qui peut même se traduire par une transmission de la pauvreté aux générations suivantes. Pour reprendre les termes de M. H. Schill⁶: «*Cette concentration de pauvreté génère des attitudes, des comportements et des valeurs qui entraînent la capacité des résidants à se saisir d'opportunités de mobilité sociale quand bien même celles-ci existent*».

....
(6) SCHILL, 1994, p. 443.

SÉGRÉGATION SPATIALE ET PARTICIPATION SOCIALE

L'idée selon laquelle la ségrégation des catégories démunies – y compris en dehors des ghettos noirs pauvres – influence en tant que facteur indépendant les chances de développement et d'épanouissement des intéressés est, comme indiqué plus haut, partagée par un grand nombre de chercheurs européens. B. Robson⁷ met en relation le bien-être des ménages et le contexte dans lequel ils vivent, et conclut en notant simplement que «*les caractéristiques de lieu importent tout autant que celles de la population*». W. De Lannoy et C. Kesteloot⁸ observent que

....
(7) ROBSON, 1988.

....
(8) DE LANNOY, KESTELOOT, 1990.

«la différentiation résidentielle n'est pas seulement le résultat des rapports de classe dans la société, mais qu'elle est l'une des causes du maintien et de la reproduction de cette structure de classe. Le fait d'habiter dans un certain quartier a en effet une grande influence sur l'accès aux équipements collectifs, sur les normes des habitants, sur leurs comportements ainsi que sur leurs pratiques sociales. Les habitants des quartiers défavorisés ont peu de possibilités de s'élever dans la hiérarchie sociale et il est fort probable que cet état de pauvreté se transmettra de génération en génération».

....

(9) Voir aussi: MUSTERD, OSTENDORF, 1994.

....

(10) MUSTERD, OSTENDORF, 1998a; MUSTERD, 2002.

....

(11) VAN AMERSFOORT, 1992.

Il convient toutefois de faire preuve d'une plus grande réserve lorsqu'il s'agit des effets supposés de la ségrégation sur la participation sociale dans les villes européennes⁹. D'abord, on ne dispose que d'un nombre très limité de travaux consacrés aux effets de la ségrégation dans le contexte européen, ce qui est en soi préoccupant. Le niveau de ségrégation est en outre beaucoup moins élevé en Europe et il est légitime de supposer que le type d'État-providence joue un grand rôle en la matière¹⁰. Dans les États-providence libéraux, où on laisse agir les lois du marché dans un grand nombre de secteurs, il existe en général un lien relativement étroit entre le fait d'avoir un emploi et d'autres indicateurs sociaux tels que le revenu, la formation suivie et la situation en matière de logement. Dans ce type de situation, un chômeur a de fortes chances d'être confronté rapidement à une baisse de revenus et il est très probable qu'il occupera un logement vétuste et qu'il vivra entouré d'autres chômeurs dans un segment peu prisé du marché du logement et dans un secteur bien délimité de la ville. La ségrégation spatiale en matière de logement se reflète alors dans la participation sociale dans d'autres domaines. Et si la ségrégation augmente, il se peut qu'elle affecte cette participation de manière négative.

Dans de nombreux États-providence européens, l'État joue un rôle beaucoup plus marqué et les impacts du chômage sont atténués par toutes sortes de mesures. La relation entre la ségrégation résidentielle, l'emploi, le revenu et la formation est donc probablement beaucoup plus faible. H. Van Amersfoort¹¹ a déjà constaté antérieurement

que, dans cette situation, une ségrégation résidentielle relativement faible n'implique pas automatiquement une forte participation dans d'autres domaines. À l'inverse, il va de soi qu'une participation sociale réduite n'est pas forcément le signe d'une ségrégation résidentielle importante. En admettant que la ségrégation a des effets négatifs, ces derniers pourraient donc être compensés par les mesures prises par l'État¹².

....

(12) Voir également MUSTERD, ÖSTENDORF, 1998b; ÖSTENDORF et al. 2001.

RÉSULTATS EXPÉRIMENTAUX AUX PAYS-BAS

14

Dans le prolongement de la discussion évoquée plus haut, il convient de constater que nombre de débats sur la problématique urbaine menés aux Pays-Bas renferment au moins certains éléments de l'hypothèse selon laquelle la composition sociale de l'environnement dans lequel vivent des individus a une influence sur leurs chances de développement social. Il n'est pas rare dans ce cadre de parler de ghettos et d'effets de ghetto. Bien que de nombreuses personnes s'accordent à dire qu'il n'est pratiquement pas question de véritables ghettos dans le contexte néerlandais, le débat sur cette question ainsi que la crainte de la ghettoïsation et des effets de ghetto ressurgissent régulièrement à ce propos. Cette crainte est suscitée par les effets négatifs attribués à ces termes. Il s'agit alors plus précisément de l'effet de quartier, bien qu'il ne soit guère cité explicitement.

La discussion n'est toutefois pas basée sur des connaissances réelles des effets de quartier aux Pays-Bas, car ce domaine n'a fait pratiquement l'objet d'aucune recherche. Cette constatation fort simple est malgré tout étonnante si l'on réalise à quel point cette question est un sujet d'attention et de préoccupation dans la société. Le contraste en la matière est frappant. Le petit nombre d'études portant sur les effets de la ségrégation justifie que nous examinions ici l'un des rares travaux qui lui sont consacrés, bien que cette recherche ait ses limites.

Il s'agit d'une analyse secondaire des données d'une étude réalisée à Amsterdam dans un autre but et portant sur un échantillonnage de plus de 4 000 personnes¹³. La problématique examinée dans le cadre de cette analyse

....

(13) MUSTERD et al., 1999a.

secondaire était la suivante: le niveau de pauvreté dans l'environnement d'un individu a-t-il une influence sur le degré de participation sociale de cette personne? En d'autres termes, l'environnement social a-t-il une influence sur les chances qui s'offrent à un individu?

DES POCHES DE PAUVRETÉ DISSÉMINÉES

Le point crucial dans le schéma conceptuel de cette étude est la différentiation du niveau de pauvreté dans l'environnement des personnes interrogées, l'établissement du degré de participation sociale de ces personnes et le maintien à une valeur constante d'autres influences pertinentes sur le degré de participation sociale, tels que l'âge, le type de ménage, la formation, mais également le fait que ces personnes peuvent déjà être considérées comme faisant partie ou non de catégories défavorisées.

Le concept de «pauvreté» est donc une notion centrale, qui est définie comme «*le manque de perspectives relatives à l'obtention d'une meilleure position dans la société*». Dans la littérature, on renvoie dans ce cadre au niveau de formation et à la position de l'intéressé sur le marché du travail. Ces deux caractéristiques doivent à notre avis être liées l'une à l'autre au niveau individuel: une personne est pauvre ou défavorisée si elle cumule un bas niveau de formation et une situation de chômage. Selon ce raisonnement, un chômeur ayant une formation élevée a encore d'assez fortes chances de trouver un emploi; un faible revenu n'est pas non plus déterminant en matière de perspectives. La définition opérationnelle stricte suivante a été utilisée: un individu est pauvre/défavorisé si son niveau de formation est peu élevé (école primaire/enseignement professionnel secondaire), s'il est en outre au chômage ou en incapacité de travail et qu'il n'a pas de partenaire ayant un emploi rémunéré. Toutes les autres personnes interrogées de dix-huit ans et plus ont donc été considérées comme des individus non défavorisés. Cette définition aux critères sévères n'a permis de recenser que 179 personnes défavorisées, soit près de 4,5 % de l'échantillonnage.

Le lieu de domicile de chaque personne était connu (*via* le code postal). En s'appuyant sur les données localisées des individus défavorisés et non défavorisés, on a pu déterminer pour chaque personne, à l'aide d'analyses GIS (Geografisch Informatie Systeem), le nombre d'individus défavorisés se trouvant dans un périmètre de trois cents mètres¹⁴. Ce nombre a été exprimé en pourcentage du nombre total de personnes vivant dans cette zone qui représente donc l'espace de vie direct des individus. Il est ainsi possible d'établir pour chaque personne dans quelle mesure elle est entourée d'individus défavorisés. On peut également déterminer s'il existe des concentrations en la matière, c'est-à-dire des groupes d'individus entourés de personnes défavorisées. Le taux réduit d'individus défavorisés dans l'échantillonnage conduit déjà à supposer l'absence de concentrations importantes, ce qui est effectivement le cas. On constate en outre une diffusion considérable de petites concentrations dans toute la ville, qui sont considérées comme des « poches de pauvreté » (*pockets of poverty*).

16

UN IMPACT RELATIF

Un deuxième problème concerne l'opérationnalisation du concept de participation sociale. Les données disponibles ne permettent d'effectuer qu'une classification simple du degré de participation sociale. La première mesure concerne l'importance et l'intensité des contacts sociaux avec les voisins, connaissances, amis et famille; une deuxième mesure, pratiquement indépendante de la première, porte sur les activités hors de la maison en général (le fait de «sortir ou non» le soir) ainsi que sur la fréquentation de lieux de divertissements ou d'établissements culturels. Une forte corrélation s'avère exister entre ces deux types d'activités hors de la maison.

L'analyse des données permet de faire les constatations suivantes. On a déjà signalé qu'il n'existe que des concentrations de pauvreté relativement faibles. Cela implique que dans tous les quartiers une large majorité de la population n'est pas défavorisée. Il semble donc que chaque quartier à Amsterdam dispose en nombre suffisant d'autres exemples

....

(14) DEURLOO, et al., 1998.

assurant un maintien de la participation sociale. On n'observe pas de relation claire entre l'importance de la concentration de pauvreté et l'intensité et l'importance des contacts sociaux avec les voisins, connaissances, amis et famille. Cette forme de participation sociale n'est pratiquement pas influencée par la concentration relative de pauvreté.

L'élément « sorties » (divertissements ou culture) peut par contre être mis en relation avec la concentration de pauvreté : si le taux d'individus défavorisés s'élève dans le quartier, la probabilité augmente de voir diminuer la participation sociale. Les caractéristiques personnelles telles que l'âge, le type de ménage et la formation montrent elles aussi, et même dans une plus forte mesure, une relation avec le fait de sortir ou non le soir. Mais il est important de constater que la relation entre la concentration de pauvreté et les sorties persiste lorsque les caractéristiques personnelles sont maintenues à une valeur constante. Cette analyse montre donc que la concentration de pauvreté, ou si l'on préfère la ségrégation, exerce une influence sur le degré de participation sociale. Mais cette même conclusion s'applique aux caractéristiques personnelles citées.

Il semble ainsi démontré que l'environnement social agit sur le degré de participation sociale, même dans un État-providence comme les Pays-Bas, voire dans une ville comme Amsterdam, où le taux d'individus défavorisés est faible et où la concentration de ces personnes est en outre réduite. L'étude qui a été réalisée est toutefois très limitée et elle nécessite expressément d'être complétée et approfondie. Il n'est donc pas certain pour l'instant que cette conclusion puisse également s'appliquer à un autre indice de participation sociale. Elle n'est en tout cas pas valable pour les contacts sociaux avec les voisins, connaissances, amis et famille. Le principal indice, celui de la mobilité sociale, n'a en outre pas pu être mesuré dans cette étude. Bref, on ne peut exclure que la ségrégation affecte d'une certaine manière les chances d'une personne de s'élever dans la société, mais les caractéristiques personnelles jouent à cet égard un rôle beaucoup plus important. Cette remarque montre qu'il convient, dans

les discussions sur la «ghettoïsation», de (continuer à) porter attention en premier lieu à la position des intéressés eux-mêmes.

PERSPECTIVES ET FONDEMENTS DES POLITIQUES AUX PAYS-BAS

L'un des objectifs de la politique de renouvellement urbain est de réaliser une certaine mixité en matière de logements et de prix au niveau des quartiers afin d'empêcher la concentration spatiale d'habitants à faibles revenus¹⁵. Dans les projets de nouvelles constructions, il faut atteindre ce but en réalisant des logements offrant différents niveaux de prix. Dans les quartiers anciens, une partie du parc de logements doit être démolie pour laisser la place à des logements d'une autre catégorie. L'État souhaite prévenir les conséquences négatives supposées découler de compositions sociales uniformes de quartiers, et tente d'agir sur cette composition en réalisant une certaine hétérogénéité en matière de logements et de prix: «*la mixité en matière de logements est utilisée pour résoudre le problème de la pauvreté*».

18

....

(15) *Nota Stedelijke Vernieuwing* – Rapport sur le Renouvellement urbain, 1997.

LE CHOIX DE LA MIXITÉ SOCIALE

L'idée sous-tendant cette politique est qu'il convient de réaliser une plus grande différentiation, une plus grande mixité sociale à tous les échelons, mais en particulier dans les quartiers. L'idée centrale est que seuls les quartiers assez hétérogènes sont viables et qu'ils forment le point de départ adéquat de l'intégration socioculturelle et de la participation sociale. Les «quartiers-revenus» en particulier, c'est-à-dire les quartiers homogènes en matière de revenus des ménages, doivent disparaître. Il faut supprimer la ségrégation car elle empêche l'intégration et peut conduire à la «ghettoïsation»¹⁶. Les rapports gouvernementaux ainsi que les discussions sur la politique des grandes villes et le renouvellement urbain mettent l'accent sur ce point de vue.

La politique actuelle a pour caractéristique importante d'être orientée dans une mesure croissante sur une approche «globale» et «territorialisée» (centrée sur une zone précise), d'où il résulte logiquement une politique

....

(16) DUVESTEIJN, 1996.

globale territorialisée. L'ancien ministre de la Politique des grandes villes et de l'Intégration, M. Van Boxtel, souhaite des villes «complètes», ce qui exige, pour reprendre ses propres termes, une politique globale. Dans des recommandations récentes, celles émises par exemple par le conseil VROM (ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement) et le Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Conseil pour le Développement social), ainsi que dans les nombreux documents rédigés au niveau local sur les villes non fragmentées, nous retrouvons cette ambition de réaliser une mixité plus importante dans les quartiers urbains. Il est à noter toutefois qu'une certaine inflexion semble se manifester dans la réflexion comme le montre la toute dernière recommandation du conseil VROM (1999). Mais il est difficile de dire dans quelle mesure ces idées sont reprises par les politiques. Pour l'instant, et comme déjà indiqué ci-avant, l'idée que la rénovation physique («l'empilement de pierres») a des effets sur les structures sociales et permet ainsi d'éviter la formation de ghettos est encore partagée par un très grand nombre de personnes. En raison de cette approche globale territorialisée, les discussions sur la ségrégation sociale sont généralement liées aux débats sur la restructuration des quartiers, une relation qu'il n'est pas nécessaire, à proprement parler, d'examiner dans ce contexte. Néanmoins, l'une des idées maîtresses est que la construction d'habitations plus diverses dans les quartiers, c'est-à-dire la différentiation du parc de logements, devrait permettre d'obtenir une population plus mélangée et empêcher les phénomènes de ségrégation et de ghettoïsation. Une population mixte est considérée comme «adéquate» et apte à créer des conditions optimales permettant une participation sociale à part entière pour chaque individu. Réaliser une ville équilibrée et non fragmentée est donc l'ambition de bon nombre de personnes.

DES INFLEXIONS STRATÉGIQUES RÉCENTES

Il importe en l'occurrence de souligner que cette politique n'est guère nouvelle. Dans les années soixante-dix, on

poursuivait l'obtention d'une « composition équilibrée de la population »¹⁷. Des objectifs d'intégration étaient déjà en jeu aussi à l'époque, même si la question de l'équilibre paraissait dominante. L'urbaniste Buit (1977) décrit cette poursuite d'un équilibre comme suit: « *Le raisonnement est chaque fois le suivant: par rapport à d'autres quartiers ou à la ville dans sa totalité, il y a trop d'entreprises ou trop peu d'enfants ou de jeunes ménages, [...] trop de travailleurs immigrés, etc., et c'est la raison pour laquelle il convient d'offrir, par l'intermédiaire du plan, de la place et de l'espace pour moins d'entreprises, plus d'enfants et de jeunes ménages, [...] moins de travailleurs étrangers, etc.* ». Et plus loin: « *Grâce aux milliards provenant des fonds publics, les projets de rénovation urbaine visent à supprimer cette inégalité spatiale jugée négative au niveau de l'environnement, des habitants et des entreprises* » (p. 611). L'obtention d'un équilibre, de quartiers « moyens », était une priorité.

La politique de renouvellement urbain actuellement mise en œuvre est moins orientée vers l'obtention d'un équilibre que vers la réalisation d'une différentiation au niveau des quartiers. Certains responsables politiques ont toutefois tendance à lui associer son ancienne signification, décrite ci-dessus. L'objectif de différentiation au niveau des quartiers est indubitablement lié à l'idée qu'il en résultera une plus grande mixité de populations. L'accent mis sur le concept de politique globale territorialisée renforce la vision selon laquelle il est possible, par le biais d'interventions physiques sur un quartier, d'atteindre également des objectifs sociaux dans ce quartier. Un nouveau déterminisme physique semble faire une fois de plus son entrée, de nombreux résultats positifs étant attendus de mesures purement physiques. Cette ambition politique est illustrée dans le *Convenant Grotestedenbeleid* (Accord sur la politique des grandes villes), où l'on trouve la remarque suivante: « *Pour empêcher la ségrégation spatiale, il conviendra de réaliser dans les quartiers existants avant tout des logements en propriété et/ou des logements plus coûteux, et de construire également dans les nouveaux quartiers des logements accessibles au groupe cible* » (p. 19).

....

(17) Voir par exemple JOBSE, 1974.

....

(18) Voir aussi le rapport *De Gedifferentieerde Stad*, 1996 (La Ville différentielle), p. 17, 27 et 30 ainsi que le *Nota Stedelijke Vernieuwing*, 1997 (Rapport sur le Renouvellement urbain), p. 76 et 77.

....

(19) Pour quelques exemples, voir Buys 1997.

La restructuration au niveau du quartier, centrée sur une plus grande différentiation, doit offrir une réponse aux phénomènes de paupérisation et de concentration dans les quartiers¹⁸. Cette ambition stratégique s'exprime de manière encore plus précise dans les projets concrets qui ont récemment été mis en œuvre ou qui ont débuté dans différents quartiers de plusieurs villes néerlandaises¹⁹. Ces exemples montrent que l'on souhaite introduire une plus grande diversité en matière de logements dans les quartiers comportant un taux élevé d'appartements bon marché, le plus souvent des logements sociaux, par la démolition de certaines maisons, la transformation et l agrandissement d'appartements, le changement de catégorie de propriétaires, une revalorisation, etc. Les projets de démolition et de construction portent toujours sur la réalisation de logements plus coûteux, qui doivent nécessairement entraîner une modification de la composition sociale du quartier.

LES LIMITES D'UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE INDIRECTE

21

....

(20) Buys, 1997, *op. cit.*

Indépendamment du fait que l'on tente manifestement de résoudre un problème social (par exemple une concentration de groupes ou de chômeurs occupant une position sociale peu élevée) par des mesures physiques, ce qui constitue une démarche pour le moins indirecte, ces projets témoignent également d'une vision typiquement volontariste en la matière. La pratique montre toutefois qu'il est illusoire de penser atteindre ce but ainsi. Sur les marchés du logement urbain qui offrent une certaine liberté de choix et où l'inégalité sociale augmente, ce qui est le cas aux Pays-Bas, des processus de «tri» social réapparaissent rapidement une fois que l'opération de dispersion a été réalisée par la construction de logements. Il en résulte de nouvelles concentrations spatiales d'individus défavorisés dans les parties alors les plus fragiles du marché du logement. Ce cynisme est partagé par de nombreux critiques, ainsi qu'il ressort de l'étude récapitulative de A. Buys²⁰. Un grand nombre de commentaires sur la politique de différentiation centrée sur le quartier menée par les Pays-Bas porte notamment sur l'objet ici visé, c'est-à-dire le quartier.

On se demande si l'approche utilisée est la plus logique pour résoudre toutes sortes de questions, dans le domaine social notamment. Il semble en effet qu'il soit plus efficace de concrétiser à l'échelle régionale et nationale les efforts visant à rehausser le niveau de formation et les chances sur le marché du travail, plutôt que de se concentrer sur le quartier²¹. Les critiques concernant les ambitions stratégiques portent en outre sur l'idée qu'un habitat plus varié sur le plan social, à un échelon peu élevé, conduise réellement à une meilleure intégration et à une plus forte interaction entre les diverses catégories de la population. En 1982, W. Ostendorf et J. Vijgen²² avaient déjà démontré que ce n'était pas le cas. Dans la société actuelle, les phénomènes d'intégration sociale de quelque importance n'ont généralement pas lieu au niveau du quartier, ce dernier étant tout au plus une «communauté à responsabilité limitée». Il n'était déjà plus question à l'époque d'une véritable interaction entre des habitants de position sociale différente²³.

22 Ce type de politique visant une différenciation plus poussée de la population n'est pas un phénomène typiquement néerlandais. Elle est également mise en œuvre dans d'autres pays²⁴ et fait là aussi l'objet de nombreux commentaires. C. Kesteloot²⁵ évoque les limites de la mixité sociale en tant que stratégie politique et signale que, dans un contexte historique plus large, ce type de politique apparaît surtout lorsque les antagonismes sociaux augmentent. Il en conclut que cette politique est surtout axée sur la lutte contre des symptômes et il se demande «...pourquoi vouloir à tout prix disperser, alors qu'il serait préférable pour les pauvres de s'enrichir... et pour les individus défavorisés de retrouver certaines opportunités?».

Dans un article récapitulatif, G. Galster et A. Zobel²⁶ ont récemment tenté de répondre pour les États-Unis à la question de savoir si la politique de logement américaine centrée sur la dispersion a entraîné une diminution des problèmes sociaux. Ils concluent qu'il n'existe que très peu d'éléments à l'appui de cette thèse. La plupart des observations indiquent que ces mesures n'ont pas d'effet.

....

(21) Voir par exemple:
DE BOER, DUYVENDAK 1998;
ou MUSTERD 1998.

....

(22) OSTENDORF, VIJGEN,
1982.

....

(23) Ces observations ont récemment été à nouveau confirmées, entre autres dans les études de VAN DER MEER, 1996; OSTENDORF, MUSTERD, 1997; BLOKLAND-POTTERS, 1998; MUSTERD, SMAKMAN, 1999; KLEINHANS et al., 1999; et SCHNELL, OSTENDORF, 2002.

....

(24) Voir par exemple
MUSTERD, DE WINTER, 1998;
MUSTERD, 2002, op. cit.

....

(25) KESTELOOT, 1998.

....

(26) GALSTER, ZOBEL, 1998.

ÉVALUER L'OBJECTIF LUI-MÊME

....

(27) *Nota Stedelijke Vernieuwing* – Rapport sur le renouvellement urbain, 1997.

....

(28) *VROM raad* – Conseil VROM 1999)

On peut donc affirmer que la politique de renouvellement urbain mise en œuvre aux Pays-Bas vise l'obtention d'un parc de logements caractérisé par une plus grande diversité en matière de prix dans le but d'empêcher la concentration spatiale d'habitants à bas revenus, et en fin de compte la formation de ghettos. Ces objectifs figurent déjà dans des rapports anciens²⁷ mais également dans des recommandations récentes faisant autorité²⁸, où il est conseillé de construire davantage dans les villes pour les ménages disposant d'un pouvoir d'achat élevé. Les habitants des villes qui sont à la recherche d'un nouveau logement, mieux adapté à leur nouvelle position sociale, devraient pouvoir trouver dans la ville même le type de logement répondant à leurs souhaits. L'objectif visé est de limiter, du moins au niveau des grandes villes, la concentration d'habitants ayant une position socio-économique relativement peu élevée. Un élément frappant dans le débat mené ces derniers temps sur la restructuration est que l'accent est mis davantage sur l'adaptation de l'offre de logements à la demande, et par conséquent sur la différentiation sociale au niveau de la ville, que sur la tentative de modifier la composition de la population à un échelon inférieur, c'est-à-dire la différentiation sociale au niveau du quartier et la question de la formation de ghettos. Dans la phase initiale du développement de cette stratégie, on s'était surtout intéressé aux quartiers. Un tournant dans cette politique semble lentement se manifester au niveau national. Rien n'en est toutefois encore perceptible à l'échelon local.

Un aspect peut-être beaucoup plus important que cette discussion sur le niveau d'échelle visé dans les plans, est la question des objectifs à atteindre. Même si l'accent mis sur certains éléments peut varier au cours du temps, les projets restent en général clairs : une restructuration est nécessaire. L'objectif qu'ils doivent permettre d'atteindre est par contre beaucoup moins précis. On ne peut imaginer la mise en place d'une opération de restructuration radicale et coûteuse qui ne viserait aucun but. Et pourtant, on ne

s'engage pas à réaliser un objectif particulier. Ce phénomène est commun à la politique nationale dans de nombreux domaines et pose un problème lors de l'évaluation : le projet est mieux défini que son objectif. Dans le cadre du débat présenté plus haut, un objectif semble du moins logique : tenter de relever (partiellement) le niveau (surtout) des ménages (pauvres) ayant une position peu élevée dans le domaine socio-économique, en empêchant la formation de ghettos ou la concentration d'individus défavorisés. C'est donc cet objectif que nous retiendrons pour traiter de l'évaluation des chances de succès de la politique de renouvellement urbain.

UN EFFET DE QUARTIER TRÈS FAIBLE

À cette fin, nous nous pencherons – une fois encore – sur une analyse des relations entre la pauvreté et la situation du marché du logement à Amsterdam²⁹. Il a été établi plus haut que la politique de renouvellement urbain aux Pays-Bas tente de réaliser un parc de logements comprenant divers types d'habitations et catégories de prix afin de réduire la pauvreté. Un effet de quartier est donc escompté en la matière. Une manière logique d'évaluer le succès de cette politique est d'effectuer une étude longitudinale³⁰. C'est toutefois impossible ici car les données nécessaires doivent porter tant sur la période précédant la politique de restructuration que sur celle suivant sa mise en œuvre. Vu la date récente d'introduction de cette politique, ces données ne sont pas encore disponibles. Notre évaluation se fondera donc sur une analyse de la situation actuelle. Les objectifs précités de la politique de restructuration urbaine permettent en effet de supposer que les quartiers actuels, composés de logements mixtes, se caractériseront par une plus faible concentration de pauvreté que les quartiers qui offrent un parc de logements uniforme de basse qualité et dont on souhaite la disparition. Il est donc logique de comparer ces quartiers entre eux, l'effet de quartier escompté devant alors s'exprimer par des relations curvilignes entre la concentration de pauvreté et les caractéristiques du parc de logements. Ceci nécessite quelques explications complémentaires.

....
(29) MUSTERD *et al.*, 1999b.

....
(30) Voir également DE VOS, 1997, p. 58-60, 194-196.

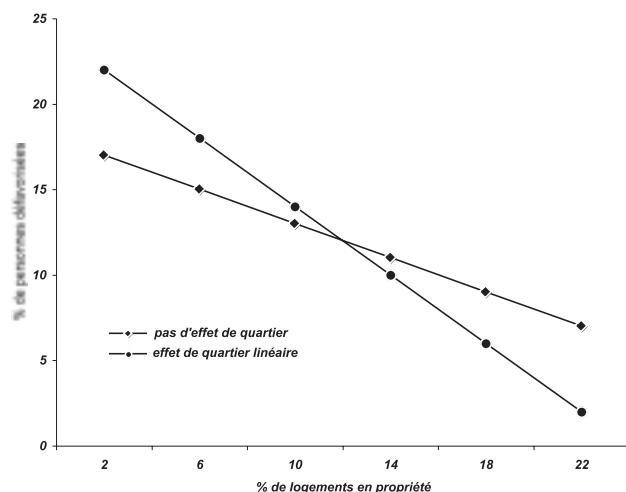
La figure 1 représente deux relations théoriques entre le degré de pauvreté et (par exemple) le pourcentage de logements en propriété au niveau du quartier. La première relation théorique est basée sur le rapport individuel qui existe entre la pauvreté et les caractéristiques résidentielles. Les catégories défavorisées occupent moins souvent des logements en propriété que les personnes non défavorisées. Ce rapport individuel s'exprime au niveau du quartier par une relation négative entre le taux de personnes défavorisées et le pourcentage de logements en propriété. Cette première relation théorique est ce que nous appelons la relation purement basée sur l'effet individuel.

Dans la deuxième relation théorique, se produit en outre un effet de quartier. Dans les quartiers comportant peu de logements en propriété, et donc de nombreuses personnes défavorisées (potentielles), le groupe des défavorisés subit, du moins en théorie, les effets négatifs de la composition de la population en question, et leur nombre est donc encore plus grand que celui que l'on pourrait prévoir en l'absence d'un effet de quartier. Par contre, dans les quartiers ayant de nombreux logements en propriété, nous constatons le phénomène inverse. Ces quartiers renferment peu de personnes défavorisées potentielles, mais celles qui s'y trouvent subissent l'influence positive de leurs voisins. Par conséquent, en raison de l'effet de quartier, leur nombre est inférieur à celui que l'on pourrait prévoir sous l'action du seul effet individuel. Les quartiers comportant de nombreux logements en propriété comptent donc moins de personnes défavorisées que le nombre escompté sur la base de l'effet individuel, alors que les quartiers ayant peu de logements de ce type en comptent davantage. Cette deuxième relation théorique est ce que nous appelons la relation basée sur l'effet individuel plus l'effet de quartier. La conséquence de l'effet de quartier s'exprime dans la figure 1 par le fait que la deuxième relation théorique est représentée par une ligne ayant une pente plus accentuée que celle de la relation théorique uniquement basée sur l'effet individuel.

Il importe de constater que dans le cas de l'effet de quartier représenté à la figure 1, il n'est pas question d'une diminution du nombre total de personnes défavorisées;

celles-ci sont seulement réparties entre les quartiers d'une manière autre que celle prévisible sur la base du seul effet individuel. Étant donné que la politique mise en place vise justement à réduire par des mesures spatiales (restructuration) l'importance du groupe total de personnes défavorisées, cet effet de quartier n'aide en rien à réaliser cet objectif. Les résultats positifs éventuellement enregistrés d'un côté sont réduits à néant par les pertes subies de l'autre côté.

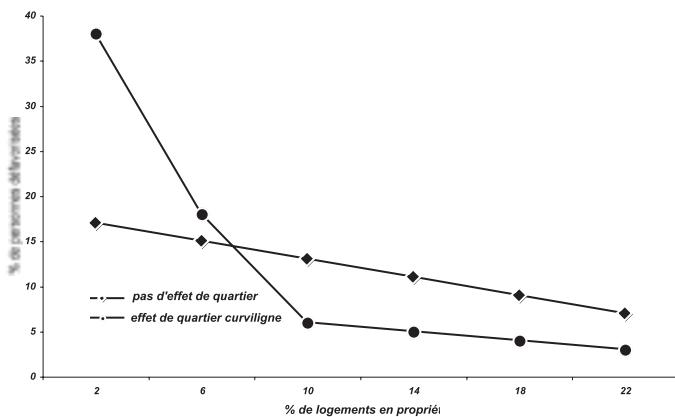
Figure 1 : MODÈLE THÉORIQUE, EFFET DE QUARTIER RECTILIGNE



Dans la figure 2 également, une deuxième relation théorique basée en partie sur l'effet de quartier est représentée à côté de la relation théorique fondée sur l'effet individuel. L'effet de quartier observé ici est curvilinear. Dans ce cas, il est donc question d'une situation où, en ce qui concerne la concentration de pauvreté, un grand écart existe entre les «quartiers homogènes pauvres» et les «quartiers mixtes»; la différence entre les quartiers mixtes et les «quartiers homogènes aisés» est beaucoup moins importante. Une telle relation est théoriquement concevable, et l'hypothèse de l'existence d'une relation curvilinear entre des concentrations de pauvreté et la composition du parc de logements est nécessaire pour justifier une politique axée sur la lutte contre la pauvreté (au sens cumulatif) par la mixité en matière de logements. Un faible déplacement des logements

en propriété des quartiers homogènes aisés vers les quartiers homogènes défavorisés n'entraîne qu'une légère augmentation de la pauvreté dans les quartiers aisés, alors que la réduction de la pauvreté obtenue dans les quartiers défavorisés est beaucoup plus notable. Dans le cas de la relation curviline en question, une mixité peu importante en matière de logements se traduit donc déjà par une diminution appréciable de la pauvreté.

Figure 2 : MODÈLE THÉORIQUE, EFFET DE QUARTIER CURVILINE



La question se pose maintenant de savoir si les relations entre les caractéristiques du parc de logements et la concentration de pauvreté au niveau des combinaisons de quartiers et/ou des cellules de grille (une division de la ville d'Amsterdam en zones de 100 mètres sur 100) présentent effectivement la relation curviline souhaitée. Les figures 3 à 6 nous renseignent en ce qui concerne les caractéristiques résidentielles ; il s'agit du rôle que joue le mélange de logements en propriété, de logements privés (en propriété ou locatifs), de logements de trois pièces au minimum et de logements neufs.

En fait, seule la relation entre les logements en propriété et la concentration de pauvreté au niveau des combinaisons de quartiers offre le caractère curviline attendu. Ce caractère curviline n'apparaît pas au niveau des cellules de grille ni avec les autres caractéristiques.

Figure 3 : EFFET DE L'INTRODUCTION DE LOGEMENTS EN PROPRIÉTÉ

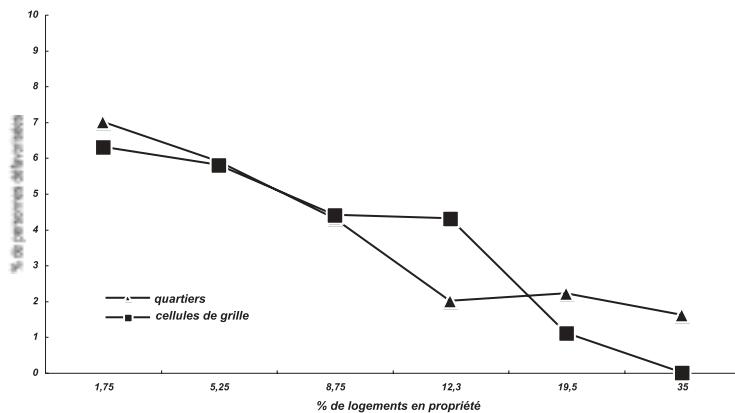


Figure 4 : EFFET DE L'INTRODUCTION DE LOGEMENTS PRIVÉS (en propriété ou à louer)

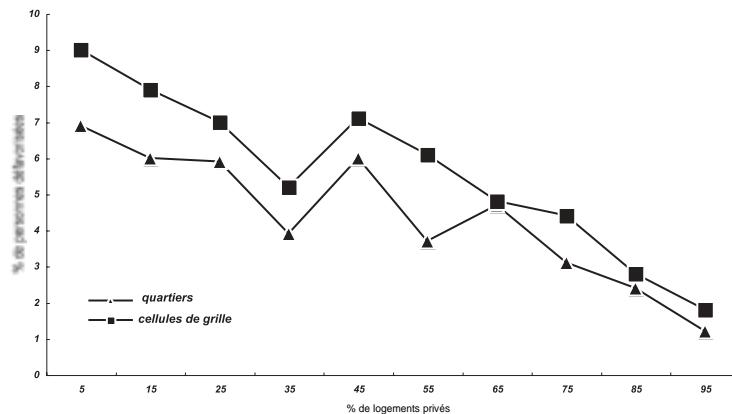
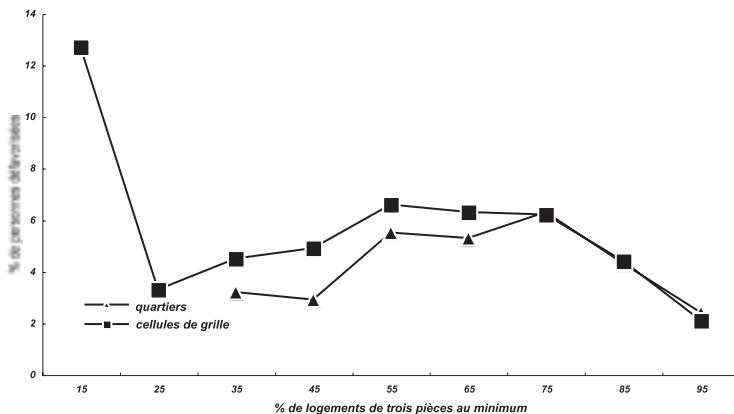
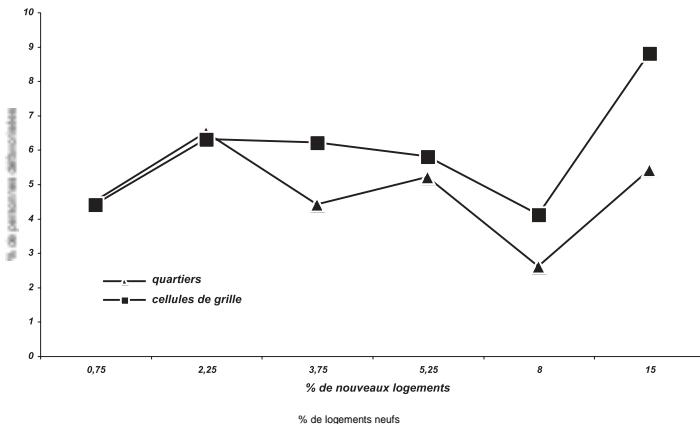


Figure 5 : EFFET DE L'INTRODUCTION DE LOGEMENTS DE TROIS PIÈCES AU MINIMUM



En résumé, on peut affirmer que l'analyse de la situation actuelle à Amsterdam ne confirme pas l'hypothèse selon laquelle la politique de renouvellement urbain, grâce à l'effet de quartier induit, entraînerait une diminution de la pauvreté.

Figure 6 : EFFET DE L'INTRODUCTION DE LOGEMENTS NEUFS



IMPLICATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE

La politique de renouvellement urbain présuppose l'existence des éléments suivants. Premièrement, un taux élevé de personnes défavorisées qui doivent être aidées par cette politique. Deuxièmement, une concentration importante de ces personnes, ce qui permet, par l'intermédiaire d'une politique spatiale axée sur des quartiers particuliers, d'atteindre un grand nombre d'individus de la catégorie visée. La politique de renouvellement urbain suppose en troisième lieu l'existence d'une relation étroite entre logement et habitant. Quatrièmement, cette politique part du principe que les quartiers offrant un parc de logements mixte sont à préférer aux quartiers homogènes, du fait de cette relation étroite entre logement et habitant, qui entraîne une mixité sociale dans les quartiers en question, mixité sociale qui créerait un effet de quartier important allant dans le sens d'une diminution de la pauvreté.

Il existe de bonnes raisons de mettre en doute la validité de ces quatre présupposés et par conséquent les chances de succès de la politique de renouvellement urbain.

Considérons en premier lieu les personnes défavorisées. Pour que cette politique ait du succès, il importe de bien connaître le groupe cible, c'est-à-dire les personnes défavorisées, leurs caractéristiques, leurs possibilités ainsi que leurs besoins. La question est de savoir si c'est effectivement le cas ici. On se base souvent en l'occurrence sur des notions en rapport avec le revenu des habitants et on parle en effet de «quartiers-revenus». L'utilisation du concept de pauvreté défini comme un bas niveau de formation et l'absence, dans un ménage, de revenus provenant d'un travail rémunéré, en tant qu'indicateur d'un environnement défavorisé est certainement préférable à l'emploi d'un indicateur fondé uniquement sur le revenu. Une catégorie comme les étudiants peut en effet difficilement être mise en relation avec un environnement social défavorisé, même si les revenus des étudiants sont peu élevés. Une approche *via* le concept de pauvreté permet donc de mieux mesurer les perspectives de mobilité sociale. L'analyse qui a été discutée montre que le taux de personnes défavorisées est faible à Amsterdam (un peu plus de 4%). La politique de renouvellement urbain, dans la mesure où elle est centrée sur une diminution de la pauvreté par le biais de la mixité en matière de logements et donc d'habitants, viserait donc une catégorie restreinte de personnes.

Deuxièmement, les niveaux de concentration de la pauvreté sont relativement faibles. On constate uniquement l'existence de petites «poches de pauvreté», en ce sens qu'il ne s'agit pas de grandes zones juxtaposées, ces zones ne contenant par ailleurs qu'une faible concentration de personnes défavorisées. La politique de renouvellement urbain doit donc transformer de grandes parties de la ville si elle veut atteindre, par le biais de la mixité du parc de logements, les personnes défavorisées disséminées dans les divers quartiers.

Troisièmement, il ressort des interprétations fournies par la littérature³¹ qu'il existe bel et bien une relation entre logement et habitant, mais que cette relation n'est guère solide et peut se modifier au cours du temps. Ainsi, une

....
(31) MUSTERD et al., 1999b,
op. cit.

différentiation sociale croissante semble réduire ou particulariser la relation entre logement et habitant.

Quatrièmement, on ne dispose pas de données empiriques soutenant la vision selon laquelle la politique de renouvellement urbain doit assurer la mixité en matière de logements (et donc d'habitants) pour obtenir une répartition plus équilibrée des personnes défavorisées dans la ville, pour atteindre le but final qui est une diminution de la pauvreté. Les constatations découlant de l'analyse faite plus haut n'appuient pas cette vision. Dans la situation rencontrée à Amsterdam, on trouve des quartiers mixtes où la concentration de pauvreté n'est pas plus réduite mais au contraire plus grande. Il ne s'avère en tout cas pas être question à Amsterdam d'une diminution évidente de la concentration de pauvreté dans les cellules de grille ou quartiers mixtes en matière de caractéristiques résidentielles.

Ces constatations nous conduisent à adopter le point de vue selon lequel il convient de corriger la politique de restructuration urbaine. Cette politique tente en fait d'aider indirectement les personnes défavorisées : la pauvreté doit être combattue ou supprimée *via* le logement et le milieu résidentiel. Le fonctionnement de ce mécanisme est toutefois peu clair. La littérature n'offre pas non plus d'exemples clairs appuyant cette idée et le programme de recherches requis en la matière sur l'effet de quartier fait défaut. Les rares travaux portant sur ce sujet ne confirment en tout cas pas de manière suffisante l'action de ce mécanisme. L'analyse présentée *supra* n'exclut certes pas l'existence d'un effet de quartier dans la situation néerlandaise, mais elle indique également qu'il convient de tenir compte dans une forte mesure des caractéristiques individuelles pour expliquer le phénomène de la participation sociale. Cela laisse supposer que la pauvreté est également une caractéristique individuelle, qui s'exprime d'une certaine manière dans le logement et le milieu résidentiel, mais qu'elle ne peut être influencée uniquement ou principalement par le biais du logement et du milieu. Il n'est donc absolument pas évident que le problème de la pauvreté doive être abordé par le biais de mesures concernant le marché du logement. La prise en considération de

caractéristiques personnelles, *via* une approche directe en matière de formation et de recherche d'un emploi, semble beaucoup plus efficace. La politique du logement pourra alors se concentrer sur la tâche visant à harmoniser le mieux possible l'offre et la demande dans les domaines du logement et des milieux résidentiels.

■ **Sako MUSTERD, Wim OSTENDORF**

AME, centre de recherches métropolitaines, université d'Amsterdam

B I B L I O G R A P H I E

- AMERSFOORT (H.van), 1992, «Ethnic Residential Patterns in a Welfare State: Lessons from Amsterdam, 1970-1990», *New Community*, 18, 3, p. 439-456.
- BLOKLAND-POTTERS (T.), 1998, *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam.
- BOER (N.G.J.), DUYVENDAK (J.W.), 1998, *Wijkaanpak een trend?* Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BUYS (A.), 1997, *De ideale mix? Een verkenning van visies, feiten en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken*, En collaboration avec DE GROOT (M.), HOOGEWoud (D.). Amsterdam, RIGO.
- DE LANNOY (W.), KESTELOOT (C.), 1990, «Het scheppen van sociaal-ruimtelijke ongelijkheden in de stad», in *Werkgroep Mort-Subite*, Barsten in België, Berchem, EPO.
- DEURLOO (M.C.), MUSTERD (S.), OSTENDORF (W.), 1998, *Pockets of Poverty*, Amsterdam/Utrecht, AME/NETHUR, DGVH-NETHUR rapport, n° 2.
- DUIVESTEIJN (A.), 1996, «De stad als spiegel van de samenleving», *Woningraad Magazine*, n° 3, p. 33-40.
- GALSTER (G.), ZOBEL (A.), 1998, «Will Dispersed Housing Programmes Reduce Social Problems in the US?», *Housing Studies*, Vol. 13, n° 5, p. 605-622.
- GOETZE (R.), 1979, *Understanding Neighborhood Change: the Role of Expectations in Urban Revitalization*, Cambridge, MA, Ballinger Pub.Co.
- JOBSE (R.B.), 1974, «Bevolkingssamenstelling en -ontwikkeling in grootstedelijke nieuwbouwwijken: achtergronden en consequenties», *Stedebouw en Volkshuisvesting*, oct., p. 354-366.
- KESTELOOT (C.), 1998, «Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie», *Planologisch Nieuws*, Jg. 18, n° 3, p. 144-147.
- KLEINHANS (R.), VELDOBOER (L.), DUYVENDAK (J.W.), 1999, *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*, Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- LEWIS (O.), 1966, «The Culture of Poverty», in LtGATES (R.T.), STOUT (F.) (Eds), 1996, *The City Reader*, p. 217-224, London, New York, Routledge.
- MASSEY (D.S.), DENTON (N.A.), 1993, *American Apartheid*, Cambridge, Harvard University Press.
- MEER (C. van der), 1996, *Monitoring van buurten. Signalering en analyse van probleemcumulatie*, Amsterdam, AME, Universiteit van Amsterdam.
- MUSTERD (S.), 1996, *Ruimtelijke segregatie en sociale effecten*, Inaugurele rede, Assen, Van Gorcum.
- MUSTERD (S.), 1998, «Sleutelpositie wijk bij herstructurering?» *Geografie*, Maart, p. 13-14.
- MUSTERD (S.), 2002, «Response: Mixed Housing Policy: A European (Dutch) Perspective», *Housing Studies*, Vol. 17, n° 1 Special Issue, *Opportunity, Deprivation and the Housing Nexus: Trans-Atlantic Perspectives*, p. 139-143.

B I B L I O G R A P H I E

- MUSTERD (S.), OSTENDORF (W.), 1994, «Affluence, Access to Jobs, and Ethnicity in the Dutch Welfare State; the Case of Amsterdam», *Built Environment*, Vol. 20, n° 3, p. 242-253.
- MUSTERD (S.), OSTENDORF (W.), 1998a, «The Changing Distribution of Incomes in Dutch Cities: Myth and Reality», *Geojournal* 46, p. 29-38.
- MUSTERD (S.), OSTENDORF (W.), (Eds.), 1998b, *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, London, Routledge.
- MUSTERD (S.), WINTER (M. de), 1998, «Conditions for Spatial Segregation: Some European Perspectives», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 4, p. 665-673.
- MUSTERD (S.), DEURLOO (R.), OSTENDORF (W.), 1999a, «Het omgevings-effect, de problematiek van het vaststellen van "getto-effecten"», in MUSTERD (S.), GOETHALS (A.), *De invloed van de buurt*. siswo-publicatie 404, Amsterdam, siswo, p. 14-25.
- MUSTERD (S.), OSTENDORF (W.), Vos (S.de), 1999b, *Kansarmoede-concentraties en woningmarkt*, Amsterdam, Utrecht, AME/NETHUR, DGVH-NETHUR rapport, n° 6.
- Nota *Stedelijke Vernieuwing*, 1997, vROM-projectgroep Herijking Belstato, Den Haag.
- OSTENDORF (W.), VIJGEN (J.), 1982, «Segregatie en sociale integratie», *Geografisch Tijdschrift*, XVI, n° 4, p. 368-379.
- OSTENDORF (W.), MUSTERD (S.), 1997, «Maatschappelijke bezorgdheid over sociale segregatie», in *De Kwaliteit van de Buurt*, Advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (rmo).
- OSTENDORF (W.), MUSTERD (S.), Vos (S.de), 2001, «Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence», *Housing Studies, Policy Review*, Vol. 16, n° 3, p. 371-380.
- PRAK (N.L.), PRIEMUS (H.), 1984, «Model om het verval van naoorlogse woningen beter te voorspellen», *Bouw*, n° 17, p. 37-39.
- ROBSON (B.), 1988, *Those Inner Cities*, Oxford, Clarendon Press.
- SCHILL (M. H.), 1994, «Race, the Underclass, and Public Policy», *Law & Social Inquiry*, Vol. 19, n° 2, p. 433-456.
- SCHNELL (I.), OSTENDORF (W.) (eds), 2002, *Studies in Segregation and Desegregation*, Aldershot, Ashgate.
- SMAKMAN (N.), MUSTERD (S.), 1999, «Homogeniteit in plaats van heterogeniteit», *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, n° 3, p. 27-34.
- Vos (S.de), 1997, *De omgeving telt: compositionele effecten in de sociale geografie*, Amsterdam, Academische Pers bv.
- VROMRAAD, 1999, *Stad en Wijk: verschillen maken kwaliteit*, Advies 013, Den Haag.
- WILSON (W.J.), 1987, *The Truly Disadvantaged, the Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

TERRITORIALISATION DE L'ACTION ÉDUCATIVE ET DYNAMIQUES PROFESSIONNELLES ENSEIGNANTES

Le cas des ZEP

par Martine KHERROUBI

Cet article analyse les dynamiques de mobilisation des établissements scolaires situés dans les quartiers difficiles en les replaçant dans le cadre de la politique de décentralisation et de territorialisation de l'éducation. Il décrit les transformations des pratiques enseignantes qui en résultent, tout en insistant sur les tensions entre les politiques nationale, académique et locale.

IL Y A MAINTENANT VINGT ANS que s'est amorcée, avec la mise en place des zones d'éducation prioritaires, une politique de territorialisation de l'action éducative d'État produisant une revalorisation de l'échelon local dans le système scolaire français. Pour autant, on sait que cette politique n'a pas été une conquête du local mais un mouvement de redistribution du pouvoir entre le centre et la périphérie qui a été voulu, organisé, mis en place par un État ayant de plus en plus de difficultés à gérer les contradictions du système scolaire¹. Elle correspond à la reconnaissance «publique» d'un double constat : la persistance des inégalités de résultats scolaires malgré la mise en œuvre du «collège unique» d'une part et, dans un espace urbain de plus en plus marqué par la ségrégation sociale, la spatialisation accrue de ces inégalités d'autre part.

•••• (1) CHARLOT, 1994.

RUPTURES CULTURELLES

En s'ouvrant à l'idée d'une « diversification » par la création des zones prioritaires, le ministre Alain Savary propose une autre conception des enjeux d'égalité du service public : au-delà de l'égalitarisme traditionnellement affiché, ses objectifs sont de servir prioritairement des populations qui en ont le plus besoin et qui sont souvent le plus mal pourvues en matière d'offre éducative, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. L'enjeu des politiques scolaires des ZEP est de s'inscrire dans une logique de « traitement spécifique » de « zones » de concentration de problèmes (économiques, sociaux, scolaires) et non pas de « catégories d'élèves », avec pour objectif global la réduction de l'échec scolaire². L'école est invitée à se construire explicitement comme diverse, compte tenu de l'hétérogénéité des environnements dans lesquels elle se situe, ce qui, comme le souligne Bernard Charlot (1994), constitue une véritable conversion, non seulement professionnelle mais aussi identitaire et culturelle pour les enseignants dans la mesure où ils ont toujours pensé les différentes dimensions de leur action « sous le signe de l'universalité », c'est-à-dire comme indépendantes des contextes sociaux d'éducation.

De plus, cette politique provoque un autre type de rupture culturelle en misant davantage sur la mobilisation et la professionnalisation des acteurs que sur des politiques élaborées et pilotées au niveau étatique³. Une politique de soutien à l'innovation continue, dont on attend la transformation progressive des pratiques quotidiennes de l'école, se substitue alors à celle des réformes venues d'en haut. La nécessité d'un traitement des difficultés au plus près du terrain, en faisant confiance à l'imagination et aux capacités d'invention de ceux qui sont impliqués professionnellement, est explicitement affirmée. Et sur ce plan, on peut considérer que les ZEP donnent à voir de façon privilégiée « ce qui est à l'œuvre dans toute la politique du ministère Savary: développer l'autonomie des acteurs concernés, donner plus de manœuvre aux acteurs « de base », plus de liberté et d'importance au milieu local »⁴.

....

(2) DUBET, 1995.

....

(3) ROCHEX, 1991.

....

(4) LELIÈVRE, 1990.

....

(5) SOLAUX, 2000.

....

(6) COUSIN, 1998.

....

(7) VAN ZANTEN, 1997.

Très rapidement, la politique de territorialisation des politiques éducatives a surtout pris appui sur l'échelon «établissement». Celui-ci constitue le dernier niveau de la structure hiérarchique de l'organisation «Éducation nationale»⁵. Le nouveau modèle va lui donner une place stratégique centrale. Dans un système rendu plus souple, il apparaît comme le niveau susceptible de s'adapter aux contraintes de son environnement et d'y réagir plus ou moins efficacement. Il devient «une organisation qui possède un style particulier, des modes de relations sociales spécifiques et une capacité de mobilisation de ses acteurs et de ses ressources»⁶. Cette évolution a bousculé les modes d'investigation habituels des réalités scolaires. Les recherches sur l'école et le métier d'enseignant vont mettre désormais beaucoup plus en avant les conditions locales d'enseignement et les dynamiques propres des établissements. Mais elles s'inscrivent dans un paysage scolaire et social qui s'est profondément modifié. Vingt ans après, le «local» des zones d'éducation prioritaires a pris un autre visage. On est beaucoup moins prêt à considérer qu'il fait figure de laboratoire des transformations de l'école et du métier d'enseignant. Globalement associé dans les années quatre-vingt à de fortes mobilisations individuelles et collectives, le label ZEP connote aujourd'hui la grande difficulté scolaire, les incivilités et la violence, l'anomie, l'impossibilité pour le service public d'assurer normalement sa mission et pour les enseignants d'exercer leur activité professionnelle propre. Les établissements ZEP, comme les quartiers où ils sont situés, sont qualifiés de «difficiles», ce qui renvoie à deux réalités qui se superposent: des familles ou des élèves qui connaissent des difficultés, réelles ou supposées, et des professionnels qui ont du mal à atteindre les objectifs fixés par l'institution⁷.

ZEP ET DYNAMIQUES DE MOBILISATION

Cette vision tend pourtant à minimiser l'importance des transformations en cours dans ces établissements, et notamment le fait que, dans une fraction non négligeable d'entre eux, on observe une évolution des relations professionnelles

dans le sens d'un accroissement de la dimension collective. Confrontés à des problèmes semblables, tous les établissements difficiles ne développent pas la même capacité à agir collectivement en vue d'augmenter leur efficacité en direction des élèves. C'est cette dynamique de mobilisation, en lien avec une politique de décentralisation favorisant l'autonomie des établissements, que nous allons présenter ici. Resituée dans ce cadre institutionnel, la mobilisation apparaît comme un phénomène complexe. D'une part, en parlant de degré de mobilisation, on évalue la capacité des établissements à se situer comme des unités pédagogiques et éducatives et à développer des politiques autonomes formalisées dans un projet spécifique : les établissements «mobilisés» mènent des actions pédagogiques et éducatives incluant un travail collectif qui, pour une part au moins, sortent du cadre strictement prescrit pour résoudre les problèmes qu'ils rencontrent. D'autre part, cette mobilisation est une des nouvelles normes du mode de gestion et de régulation étatique du système scolaire. C'est donc en mettant l'accent sur les interactions entre ces deux logiques – logique «basiste» qui se situe du côté de l'action «spontanée» des acteurs, et logique «administrative» privilégiant les impulsions hiérarchiques – que nous aborderons à la fois les conditions d'émergence de la mobilisation et certains de ses effets sur les pratiques professionnelles des enseignants.

Nous prendrons principalement appui, pour le faire, sur une recherche collective que nous intitulerons ici «recherche mobilisation», et plus particulièrement sur l'étude approfondie du fonctionnement d'une école que nous avons réalisée dans ce cadre. Cette recherche visait à mieux saisir les modes de transformations de l'école dans les territoires dits difficiles en enquêtant dans une école élémentaire, un collège et un lycée sélectionnés en fonction de leur degré de mobilisation⁸. La mise en relation de ces trois enquêtes locales avec d'autres études locales et statistiques a permis de dégager des traits spécifiques à ce type de contexte.

Les trois enquêtes (école, collège, lycée) ont été réalisées au tournant des années quatre-vingt-dix (1995-1996) et s'inscrivent dans une certaine configuration historique. Il

....

(8) VAN ZANTEN, et al. 2002. L'enquête collège a été réalisée par Agnès van Zanten et Marie-France Gospiron, et l'enquête lycée par André Robert.

....

(9) L'objectif de cette recherche était d'analyser les modes d'appropriation des mesures proposées pour prendre en charge les élèves en difficultés à l'entrée en sixième.

nous a donc paru intéressant de compléter, sur quelques points, l'analyse produite, en mobilisant certains résultats d'une recherche très récente qui nous a amenée à enquêter dans une dizaine de collèges d'un département de la banlieue parisienne (1999-2002)⁹.

LES AVATARS DE L'AUTONOMIE

AUTONOMIE ET PROJET D'ÉTABLISSEMENT

Dès la mise en place des zones d'éducation prioritaires, l'ouverture d'un espace d'autonomie permettant aux enseignants de déterminer en partie la nature et les orientations de leurs actions a été conditionnée par la rédaction d'un projet les décrivant. Allant dans le même sens, et avec, comme le souligne Claude Lelièvre (1990), «*des fortunes et une volonté ministérielle fluctuantes, s'est opéré un mouvement d'institutionnalisation du projet d'établissement*».

Dans la redistribution des pouvoirs entre le centre et la périphérie, l'État a donné une nouvelle force aux établissements et les a engagés dans un mouvement de personnalisation en créant en 1983 une catégorie juridique nouvelle «l'établissement public local d'enseignement» (EPLE). Désormais rattachés au département et à la région, les EPLE voient accroître leur autonomie en matière pédagogique. Ceci est particulièrement vrai pour les établissements situés dans des quartiers «difficiles» qui doivent non seulement inventer des solutions originales de remédiation des difficultés scolaires, mais aussi offrir des modes de socialisation scolaire et citoyenne en prenant en compte les cultures locales, familiales, juvéniles. Et, progressivement, la notion de projet d'établissement va servir à introduire les ruptures indispensables à l'avènement des nouveaux modes de fonctionnement du collège à partir de 1985, puis va concerner, à partir de 1989, tous les établissements scolaires, y compris les écoles¹⁰. De ce fait, «capacité de mobilisation des établissements» et «organisation autour d'un projet d'établissement» se trouvent étroitement associées. Et c'est dès lors à travers la question du projet d'établissement que l'autonomie des établissements a été

....

(10) La loi d'orientation de 1989 (Titre III, article 18) exige en effet de tous les établissements (écoles, collèges, lycées) l'élaboration d'un projet d'établissement. L'article précise notamment: «*Celui-ci définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux. Il fait l'objet d'une évaluation. Il précise les activités scolaires et périscolaires à cette fin*».

le plus souvent abordée, comme le montre le bilan récent des analyses produites en France qu'ont réalisé Denis Meuret, Sylvain Broccolichi et Marie Duru-Bellat (2001)¹¹.

Pour autant, ce processus d'institutionnalisation du projet d'établissement n'est pas en concordance avec la réalité du fonctionnement des établissements. Au-delà d'une définition très générale – la formulation des modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux –, le projet d'établissement se présente avant tout comme une démarche – analyse/objectifs/actions/évaluation – largement inspirée de la culture du management, et très étrangère à la culture professionnelle enseignante, comme le montre nettement le bilan de la rénovation des collèges¹². D'une part à la rentrée 1988, la généralisation attendue du projet de rénovation n'a pas eu lieu. D'autre part, lorsque la notion de politique d'établissement et l'esprit d'équipe se sont développés, l'obligation institutionnelle n'a pas été le levier principal : les projets se sont imposés comme une nécessité pour faire reculer l'échec scolaire et améliorer la vie de l'établissement. Des orientations collectives se sont alors construites mais la démarche de projet a rarement été mise en pratique. Enfin, après une période d'enthousiasme, deux constats, non sans rapport entre eux, autorisent un relatif pessimisme : les difficultés importantes de mise en œuvre rencontrées et la tendance des projets à s'effriter au cours des années.

On ne saurait donc s'étonner, compte tenu de ce bilan, que la généralisation « prescriptive » de la mobilisation, alors même que très peu de travaux apportaient de réponses sur les conditions de son développement réel, n'ait pas eu non plus les effets escomptés. Dans la première partie des années quatre-vingt-dix, les enquêtes font apparaître de façon convergente les difficultés et les limites du travail de construction collective des politiques d'établissement ainsi que le caractère formel des textes présentant leur projet. Dans la majorité des cas, les projets d'établissement ne résultent pas d'une élaboration collective ; ils sont rédigés par le chef d'établissement davantage en fonction des attentes nationales ou académiques et pour obtenir des moyens supplémentaires que pour rendre

....

(11) Un appel d'offre a été lancé en 1998 par le Comité national de coordination de la recherche en éducation (CNCRE). Il proposait d'instruire des questions actuelles et controversées grâce aux connaissances engrangées dans les recherches étrangères et françaises. Denis Meuret, Sylvain Broccolichi et Marie Duru-Bellat ont inscrit la question : « *L'autonomie accordée aux établissements et l'assouplissement de la carte scolaire ont-ils permis de mieux s'adapter aux demandes et aux besoins d'un public d'élèves ? Quelle incidence ont-ils eu sur les stratégies des acteurs et sur l'évolution des systèmes scolaires ?* » Leur rapport a été repris, sous une forme très légèrement modifiée dans le *Cahier de l'IREDU*, n° 62.

....

(12) DULOT, 1989.

....

(13) GUILLAUME, MARESCA,
1993.

compte d'un accord local sur des actions ajustées aux besoins des élèves. De fait, selon les observateurs institutionnels, «seul un petit quart des projets répond à l'esprit de la loi tant par leur contenu que par leurs méthodes d'élaboration et de suivi»¹³. Par ailleurs, les enquêtes portant sur le projet d'établissement menées au niveau national mettent en évidence le «fossé» entre les adhésions générales de principe concernant le travail en équipe des enseignants, et la réalité des pratiques, telles qu'elles apparaissent dans des réponses à des questions plus factuelles. Au total l'autonomie des établissements et le développement du travail collectif apparaissent comme une évolution récente du système éducatif français ne correspondant pas toujours à une politique clairement identifiée, ni donc véritablement maîtrisée, et suscitant par ailleurs beaucoup plus l'adhésion des chefs d'établissements que celle des enseignants.

LA FRAGILITÉ DES POLITIQUES D'ÉTABLISSEMENT

41

....

(14) MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, 1998,
p. 189-206.

La recherche «mobilisation» a été réalisée dans une période où les écarts entre les établissements se creusaient (caractéristiques des publics, résultats aux évaluations nationales) tandis que les projets d'établissement, de l'aveu même des responsables institutionnels, périclitent. L'accroissement de la ségrégation sociale, ethnique et scolaire a contribué à concentrer les difficultés dans certains établissements situés dans les quartiers dits «difficiles». Mais c'est aussi le moment où les inspecteurs généraux et les inspecteurs pédagogiques chargés du suivi des établissements scolaires commencent à pointer la convergence préoccupante entre d'un côté, l'incontestable aggravation des inégalités au sein du système éducatif et de l'autre, la difficulté qu'ont les établissements situés dans ces contextes à mettre en œuvre des politiques déterminées et durables¹⁴.

Les enquêtes ministérielles consacrées à l'évaluation de la politique d'éducation prioritaire notent toutefois la capacité un peu plus importante des établissements situés en ZEP à s'organiser autour d'un projet. Dans une enquête ministérielle réalisée en 1998, l'adhésion des différents

acteurs (enseignants, directeurs, chefs d'établissement) aux projets d'établissement apparaît supérieure en ZEP. Une petite moitié des enseignants et près des deux tiers des principaux de collèges et directeurs se déclarent impliqués dans le projet d'établissement et disent qu'il est le fruit «*d'une véritable réflexion collective*»¹⁵. La dimension «mobilisation» apparaît donc comme un facteur de différenciation dans les comparaisons ZEP/non ZEP, même si les bilans des ZEP accordent une faible importance à ce thème.

Ces résultats confirment que la mobilisation n'a rien d'évident, malgré l'obligation faite aux établissements depuis plusieurs années de fonctionner comme un collectif professionnel. Au regard de ce constat, les trois établissements retenus par notre recherche «mobilisation» font donc figure d'exception. Cette réalité se traduit, dans les entretiens réalisés, par l'insistance sur les qualités distinctives des établissements. De façon globale, les enseignants n'expliquent pas le peu d'appropriation des nouvelles injonctions officielles par des résistances, mais plutôt par les contextes d'exercice jugés «plus ou moins favorables». Pour expliquer l'émergence de la dynamique collective de l'école élémentaire, plusieurs enseignants parlent par exemple «*d'une rencontre aléatoire, non prévisible, entre plusieurs éléments*», et un de nos interviewés indique : «*À un moment, ça a fait comme une mayonnaise qui prenait, c'était une image d'école*». La fragilité, le caractère toujours potentiellement éphémère de cette construction locale et circonstanciée, sont régulièrement notés.

Par ailleurs, loin d'illustrer la méthodologie du projet recommandée par les textes officiels, ces trois établissements présentent des formes de concrétisation spécifique et des degrés divers de mobilisation. Il reste qu'ils illustrent les modalités et les effets d'une politique de projet qui ne demeure pas au niveau de la simple prescription mais est investie par une majorité d'acteurs. Nous rejoignons ici l'approche d'Olivier Cousin (1998) pour qui «*la mobilisation n'est pas une donnée en soi, elle doit être interrogée et analysée, car elle prend des formes diverses selon les lieux. Mais elle est au cœur des problèmes de l'école car*

....

(15) Note d'Information 98. 16.

elle permet de traduire en acte des directives, qui, sinon, ne prennent jamais corps».

Quelques années plus tard, au moment de notre recherche «collège», le scepticisme tant des observateurs institutionnels que des chercheurs vis-à-vis de la politique de projet d'établissement s'est encore accru. Dix ans après la décision de rendre obligatoire le projet d'établissement, tout se passe comme si les orientations éducatives et pédagogiques des établissements ne relevaient que de façon marginale de sa logique. La réalité de cette évolution nous est apparue dès le début de la recherche. Nous avons dû par exemple renoncer très vite à prendre appui, comme nous en avions l'intention, sur les documents formalisant les projets d'établissement transmis à l'Inspection académique pour produire un premier état des lieux des pratiques adoptées en matière de prise en charge des élèves en difficulté. L'écart entre l'image donnée (ou non donnée, compte tenu de la standardisation des documents produits) et ce qui apparaissait du fonctionnement des établissements dès la première prise de contact avec quelques acteurs et une observation même très limitée sur le terrain était trop manifeste. Très clairement, la rédaction du projet était désormais renvoyée, en tout cas au niveau «collège», à une logique «managériale» de l'autonomie et à la maîtrise d'une doxa politico-administrative qui était devenue, aux yeux des enseignants, l'affaire du chef d'établissement.

De fait le projet d'établissement apparaît plutôt comme un mode de contrôle de la capacité des chefs d'établissement à faire accepter les changements impulsés par le ministère. Alors qu'il devait stimuler l'innovation à la base, il permet surtout aux instances hiérarchiques intermédiaires, c'est-à-dire aux responsables académiques, de s'assurer que les directives nationales sont reprises. Dès lors, en raison des problèmes rencontrés dans leur établissement, mais aussi de leur positionnement propre face aux nouvelles méthodes de gestion et d'encadrement, les chefs d'établissement sont pris plus ou moins fortement dans un jeu complexe de pressions et de soutiens hiérarchiques. Ainsi, les remarques sur le fait que certains chefs d'établissement sont constamment au téléphone avec l'Inspecteur

académique adjoint sont nombreuses dans nos entretiens avec les enseignants.

Cette seconde recherche a, par ailleurs, confirmé combien il était difficile pour les établissements de retenir quelques orientations spécifiques, dont ils espéraient une efficacité, et de les maintenir dans la durée. Lors d'une évaluation de la politique de rénovation du collège réalisée en 1998, l'inspection générale avait noté que la réflexion collective qu'aurait dû provoquer l'application des nouveaux textes était restée trop souvent localisée à des établissements situés en ZEP ou dans des zones sensibles, et là où se trouvait déjà une dynamique de concertation¹⁶. On pouvait donc supposer qu'une fraction des établissements situés dans les quartiers difficiles était en train de se construire, en prenant appui sur les ouvertures proposées par les textes officiels, une politique spécifique durable. Or, la réalité s'est révélée plus complexe puisque cela ne s'est vérifié, dans le département retenu, que pour une partie d'entre eux; de fait, comme nous le montrerons plus loin, certains facteurs ont encore davantage affecté la capacité de ces établissements à s'organiser de façon plus cohérente et efficace.

44

....

(16) MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, 1998.

DU CÔTÉ DU FONCTIONNEMENT RÉEL DES ÉTABLISSEMENTS

MOBILISATION ET « MOBILISÉS »

Aux trois niveaux d'enseignement, la description des qualités distinctives des établissements sélectionnés pour notre recherche «mobilisation» s'est faite, dans les entretiens réalisés, par l'entrée classique du climat qui y règne. Les enseignants soulignent le «climat agréable», la «bonne ambiance», «l'envie d'aller au travail». Ce qui peut apparaître relativement banal l'est beaucoup moins lorsqu'on met ces propos en parallèle avec la perception donnée, à la même période, des conditions de travail dans les établissements «difficiles». De fait, cette perception positive de l'exercice du métier s'exprime au moment même où le thème de la souffrance des enseignants de banlieue fait son entrée en force aussi bien dans les discours des acteurs que des chercheurs¹⁷.

....

(17) KHERROUBI, 1999.

Mais le climat qui règne dans l'établissement conduit très vite les enseignants à souligner que ce qu'ils apprécient, ce n'est pas seulement la qualité des relations entre collègues (dialogue, communication, degré de solidarité), c'est surtout le fait que cette convivialité enseignante soit largement imprégnée d'un engagement éducatif et pédagogique très inégalement distribué, selon eux, dans les établissements «difficiles», et le fait que cet engagement soit porteur d'un rapport avec les élèves différent.

Autre résultat important: on s'aperçoit aussi, aux trois niveaux d'enseignement, que les professionnels ont intégré ces qualités de l'établissement dans la gestion de leur carrière. La qualité et l'impact du projet et, y compris dans le cas du lycée, ceux du projet en train de se construire, ont été le motif principal de certaines demandes de mutation. Pour une catégorie d'enseignants que nous proposons d'appeler les «mobilisés en puissance», la carrière semble dès l'origine marquée par la recherche d'une autre dynamique professionnelle, à orientation collective. Ils ont très tôt pris conscience de l'importance du lieu d'exercice et ont lié beaucoup plus étroitement développement professionnel et développement de formes nouvelles de travail collectif dans l'établissement, comme en témoigne cet extrait d'entretien: «Globalement, je demandais pour moi, en tant qu'enseignante, de pouvoir avancer. Or, dans cette école, je n'avancais pas, et je savais que je ne pourrais pas avancer».

L'effet d'entraînement du collectif

Cette démarche participe d'une tout autre logique que celle qui a été observée dans les années quatre-vingt et que l'on pourrait appeler la logique des minorités actives. Même dans le collège enquêté, où seule une petite partie des enseignants s'est regroupée autour d'un dispositif d'ateliers pluridisciplinaires qui constitue l'axe pédagogique du projet d'établissement, ce groupe ne se vit pas et n'est pas perçu comme une avant-garde éclairée. D'ailleurs, si l'on porte le regard sur les autres enseignants, on s'aperçoit qu'ils participent eux aussi régulièrement à la dynamique collective. Mais ce sont plutôt des «mobilisés conditionnels»,

décidant du degré d'engagement qu'ils veulent assumer en fonction des projets proposés et des problèmes professionnels rencontrés ou même «des mobilisés conditionnés», au sens où leur mobilisation paraît entièrement liée à un effet d'entraînement du collectif. Si bien qu'une des caractéristiques fortes de ces établissements est de développer une forme de collégialité spécifique qui éloigne les enseignants du modèle traditionnel régi par la ségmentation des statuts (différents grades dans le secondaire, hétérogénéité des modes de recrutement dans le primaire), et les rapproche du modèle de la communauté autonome d'égaux vivant le même métier.

Une telle démarche oblige à aborder le choix d'exercer dans les milieux difficiles, et/ou d'y rester pendant une période assez longue, dans une logique sociale et militante, mais aussi professionnelle. Par ailleurs, elle conduit à proposer une autre approche de la stabilité enseignante. Si le degré de rotation des enseignants des établissements enquêtés est beaucoup moins fort qu'ailleurs, c'est parce que ces lieux sont devenus, pour une certaine catégorie des enseignants, des lieux attractifs. Ils sont en mesure, soit de les stabiliser alors qu'en raison de leur ancéneté, ils pourraient obtenir un établissement dans des secteurs nettement plus favorisés, soit même, dans un nombre non négligeable de cas, de provoquer des demandes sélectives de mutation. Ils favorisent l'émergence d'un nouveau type de carrières en milieux difficiles puisque l'on peut observer que des enseignants expérimentés, nommés dans un établissement qui connaît des difficultés importantes de fonctionnement, ne s'y «installent» pas en se repliant sur des stratégies individuelles de survie, mais demandent un autre établissement accueillant le même type de public, mais jugé meilleur en raison de son degré de mobilisation.

Une diminution du turn-over

Sur ce point, il y aurait donc un écart entre le comportement des familles et celui d'une catégorie d'enseignants. Les travaux de Jean-Paul Payet (1998) et d'Agnès van Zanten (2001) ont souligné que les choix effectués par les

....

(18) LÉGER, 1983; PEYRONIE, 1998.

....

(19) KHERROUBI, 1997.

familles obéissent moins à des critères concernant l'offre d'enseignement qu'à des considérations liées à la fréquentation sociale. De manière parallèle, on a pu montrer que les carrières enseignantes étaient avant tout dictées par la qualité sociale des établissements scolaires¹⁸. Notre recherche justifie que l'on fasse aussi intervenir, pour une fraction des enseignants, le degré et la qualité du travail collectif dans l'établissement. C'est donc à notre sens à tort que l'on affirme comme une vérité allant de soi que les établissements périphériques ne choisissent ni leur clientèle ni leurs enseignants. Ces établissements, par le biais de voies indirectes, possèdent en effet un véritable pouvoir de recrutement sur une partie des enseignants. Nous avons pu repérer qu'une identité d'école suffisamment forte pouvait provoquer un *turn-over* limité et positif. Nous avons pu également montrer que l'émergence de normes communes était facilitée par l'existence de traits communs aux enseignants qui acceptent d'y être nommés ou d'y rester: nombreux sont ceux qui, nés en banlieues, y ont été scolarisés, et y vivent encore; leurs origines sociales et leurs histoires scolaires sont proches¹⁹. Sans parler trop vite d'ajustement des trajectoires personnelles et des contextes d'exercice, ajustement qui n'a rien de mécanique et peut même être contre-productif, il est évident que ces traits communs favorisent l'émergence de réseaux par affinités qui jouent un rôle déterminant dans la constitution d'une culture commune.

Dans la recherche «collège», la question des formes d'ajustement entre acteurs, professionnalités et contexte, s'est imposée par un autre biais. Nous avons pu observer dans les collèges enquêtés une augmentation importante des enseignants débutants restant très peu de temps (deux ans au maximum), alors que le nombre des anciens «mobilisés» diminuait progressivement en raison des nombreux départs à la retraite. Dans les établissements mobilisés, l'intégration rapide des nouveaux au noyau moteur de la communauté éducative conduit une fraction d'entre eux à décider volontairement de rester dans l'établissement pour une période d'au moins cinq ou six ans et à devenir une génération intermédiaire influente. Déjà importante au

moment de notre première enquête, cette stabilisation d'une partie des nouveaux apparaît aujourd'hui un facteur explicatif essentiel du maintien ou non d'une dynamique collective forte dans ces établissements. Et, on voit bien, dans la présentation qu'en font les enseignants que la dimension collective du travail est suffisamment marquée pour conduire une partie des nouveaux enseignants à y demander leur maintien, d'une part, et que ce sont plutôt ceux qui se montrent plus ouverts au travail collectif, et très vite aptes à se trouver en situation d'initiatives, qui le demandent, d'autre part.

LES CONDITIONS DE LA MOBILISATION

48

D'un côté, les enseignants interviewés peuvent donc apparaître comme l'incarnation des nouveaux professionnels tels que les textes les définissent, et il est manifeste que la mise en avant des notions de « projet » et d'« équipe » dans les instructions officielles a favorisé le développement du travail collectif dans les établissements retenus et lui a donné une légitimité. Mais d'un autre côté, c'est parce que ces établissements « n'appliquent » pas à la lettre les nouvelles prescriptions qu'ils donnent l'exemple de projets dépassant le seul cadre formel. Et, tant la question de la régulation des projets pédagogiques que celle de leur évaluation demeurent problématiques.

La dynamique de l'école élémentaire étudiée, quoiqu'extrême à certains égards, illustre tout particulièrement ces différents aspects. Il s'agit d'une école élémentaire de quatorze classes travaillant en projet d'établissement depuis le début des années quatre-vingt. Cette école a instauré un suivi CP-CE1 pour tous les élèves bien avant le lancement, suite à la loi d'orientation, de la politique des cycles. Ce dispositif lui a permis d'avoir, en fin de CE1, à la fois une majorité d'élèves bons lecteurs et beaucoup moins de redoublants que dans certains quartiers aux caractéristiques proches. Les enseignants l'ont fait en construisant collectivement une approche de l'axe lecture/écriture sur l'ensemble de la scolarité élémentaire qui leur a donné la possibilité de poursuivre le travail d'apprentissage de la

lecture des enfants non lecteurs jusqu'en CE1, d'une part, puis de maintenir un soutien en lecture pour les élèves aux compétences les plus faibles jusqu'en CM2, d'autre part. Il s'agit clairement, dans leurs propos, d'une solution «localiste», c'est-à-dire prenant sens dans le cadre de la réflexion entreprise sur les problèmes rencontrés par les élèves de l'école. Pour autant, ils sont sensibles à l'ouverture apportée par la mise en place par l'institution, début 1990, d'une politique de cycles. Ils n'y voient pas une simple récupération, plus ou moins manipulatrice, de leur travail, mais plutôt une reconnaissance de sa légitimité, et son intégration possible dans un cadre théorique et institutionnel beaucoup plus large. C'est ainsi qu'ils ont pris appui sur l'abondante littérature pédagogique produite au moment de l'impulsion de la politique des cycles pour légitimer les orientations déjà prises dans l'école, mais aussi pour les approfondir et les infléchir. De plus, le temps de concertation dégagé institutionnellement pour que puisse se mettre en œuvre la politique des cycles, et plus largement des projets d'établissement, dans le primaire, leur a donné un espace régulier de concertation qu'ils apprécient et qui a renforcé, selon eux, l'inscription du travail en équipe dans leur travail «ordinaire».

En même temps le processus d'institutionnalisation, sur le mode de la prescription, de ce qui était jusqu'alors de l'ordre de l'engagement personnel, du volontariat, voire du militantisme, a affecté la dynamique de l'école. L'école vit dans les années quatre-vingt-dix une situation inversée par rapport à celle des années quatre-vingt. Les autorités prenaient en effet alors appui sur les dynamiques internes des établissements, ce qui avait valorisé l'équipe pédagogique, l'avait sortie du lot, et lui avait apporté des moyens supplémentaires directement liés à la spécificité de son projet (maître supplémentaire, journées de réflexion, accompagnement de la part de l'équipe de la circonscription). Dans le nouveau cadre prescriptif, les enseignants ont davantage l'impression d'entrer dans une logique de contrôle que dans la logique de reconnaissance, d'accompagnement et de soutien qu'ils attendent de l'institution. La régulation par les projets d'école au niveau académique leur apparaît

coupée d'une véritable connaissance des dynamiques des écoles et du contenu de leurs projets. Ce sentiment est renforcé par le poids pris par les évaluations nationales. L'efficacité demandée leur semble légitime, mais la tendance à la mise en concurrence des écoles, indépendamment des caractéristiques des élèves, les inquiète.

Ces aspects nous ont amenée à souligner le rôle décisif de l'encadrement de proximité, directrice et inspecteur de l'Éducation nationale (IEN) pour le primaire. Globalement, il leur revient un travail de traduction des prescriptions institutionnelles permettant de construire dans la durée un projet adapté à leurs contextes d'enseignement, tant au niveau du sens que des moyens d'action, tout en leur assurant une certaine protection vis-à-vis des autorités hiérarchiques. Des attentes très proches ont été soulignées aux autres niveaux d'enseignement, cette fois vis-à-vis des chefs d'établissements et de leurs adjoints. Or il n'est pas sûr, compte tenu des modes de gestion des carrières de ces personnels, qu'ils adhèrent à cette redéfinition de leur rôle. L'augmentation importante de la mobilité des principaux et principaux adjoints nommés en secteur difficile, que nous avons pu observer lors de notre recherche «collège», le confirme.

50

MOBILISATION ET DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL

Lorsque l'on parle de la mobilisation des enseignants, le terme est entendu comme «*la volonté de passer d'une conception individuelle de son métier à la construction d'une définition collective et d'une relation individuelle (à la classe) à une norme (collective) d'établissement*»²⁰. Pour autant, nos observations nous éloignent d'une présentation situant la mobilisation du côté des actions pédagogiques et éducatives d'exception, en rupture radicale avec les pratiques de la classe. Sous bien des rapports, le travail de terrain montre que les enseignants, qui demeurent le groupe central dans cette dynamique de la mobilisation, l'ont fait pour résoudre certains problèmes professionnels qu'une organisation traditionnelle et strictement individuelle de leur travail ne permettait pas de surmonter (les échecs trop

....
(20) DE QUEIROZ, 1995.

nombreux en CP, la difficulté d'écouter la parole des enfants perturbateurs, l'inscription du travail en bibliothèque-centre documentaire (BCD) dans les pratiques de classes).

Du point de vue de l'identification des problèmes, la mobilisation n'apparaît pas extérieure à la dynamique de la classe. La valorisation par les enseignants de leur école s'explique en grande partie par la façon très concrète dont ils ont su aborder le travail d'équipe. Les actions proposées ne s'articulent pas sur des modèles extérieurs prescrits mais sur leur propre identification des obstacles rencontrés et deviennent donc de vrais analyseurs des réponses professionnelles qu'ils construisent pour y répondre. Si bien que l'on peut considérer que la mobilisation participe en un sens d'une logique de l'adaptation aux contraintes fortes rencontrées, voire de la pénibilité du travail dans ces contextes. Par ailleurs, ces actions manifestent le souci de s'ancrer dans des valeurs plus universelles inscrites dans la tradition républicaine. Des normes communes d'école se construisent qui se fondent sur le principe du respect des élèves et de leurs égales dignités : «*Ici, déclare une enseignante, c'est une école où on est à l'écoute de l'enfant; on le fait plus ou moins bien, mais on a toujours cette réflexion autour de l'enfant et de son accueil, dans sa différence, dans sa difficulté; il n'y a jamais de rejet, en tout cas de propos du type "tu es comme ça et on ne te veut pas"*».

Pour autant, et ceci doit être mis en relation avec le maintien de la mobilisation sur une longue durée, le souci de garder la maîtrise de leur degré d'engagement dans le projet s'affirme. Les conditions d'exercice en milieux difficiles demandent une grande implication des personnes et les soumettent à de fortes pressions. Certes, la mobilisation est indissociable d'un temps relativement important consacré au métier, et donc d'un fort investissement professionnel. On constate un élargissement du champ de l'activité professionnelle, une diversification des tâches en lien avec la volonté d'adaptation aux caractéristiques des élèves et de leurs familles. Mais des limites sont posées en termes de tâches à accomplir : «*On a beaucoup trop donné pendant toute une période. Maintenant, on dit "stop", et actuellement, l'investissement dans l'accompagnement*

scolaire, on ne peut pas. L'investissement s'accompagne de la critique, voire du refus, des modes de travail trop consommateurs de temps et d'énergie, au motif qu'ils entraînent une dérégulation du travail enseignant proprement dit. Cette préoccupation de maîtriser son engagement est présente chez des enseignants expérimentés, confrontés à un alourdissement de leur travail qui entre en concurrence avec leur investissement familial, mais aussi chez des jeunes enseignants, très soucieux de ne pas voir leur vie professionnelle envahir leur vie privée.

Les enseignants de l'école étudiée sont conscients d'avoir acquis, par ce biais, une réelle efficacité éducative et pédagogique par rapport au public accueilli. Ils estiment «*qu'il y a des choses qui sont faites dans l'école et qui marchent*» et ils ont le sentiment d'obtenir ces résultats dans des conditions de difficultés accrues. La dimension collective est donc présentée comme «une contrainte spécifique» dans l'exercice du métier en secteur difficile, comme le montre cet extrait d'entretien: «*Je crois qu'avec des enfants comme ceux-là, pour ne pas en laisser un tiers sur le carreau, il faut un travail d'équipe. Seul, on n'y arrive pas, et à ce moment-là, ce n'est pas la peine de rester*». Mais elle est aussi celle qui permet une meilleure maîtrise cognitive et technique individuelle, certes toujours fragile, de l'enseignement auprès d'élèves rencontrant beaucoup de difficultés scolaires, et ce par différents biais: apports de savoir-faire et de cadres réflexifs, gain de confiance dans sa capacité à affronter les problèmes, changement de regard sur les capacités des élèves, etc.

L'enquête a révélé qu'une partie des enseignants évoluait, en prenant appui sur cette dynamique, vers une logique de développement professionnel. Un aspect fortement distinctif est la façon dont ceux-ci se réfèrent aux difficultés rencontrées par les élèves. Alors qu'une majorité d'enseignants y voient un élément d'insatisfaction professionnelle, un obstacle au plein exercice du métier, ces difficultés participent pour eux du contenu du métier, et lui donnent son sens fort: «*C'est parce que j'étais dans des classes difficiles, explique une enseignante, et que ça n'allait pas tout seul, que j'ai découvert ce qu'était mon métier, que j'ai découvert la*

recherche pédagogique... faire passer une notion qui bloque, chercher les chainons manquants, c'est ce que j'aime et qui fait que j'aime mon métier». Dans leurs entretiens coexistent une présentation du quartier qui souligne l'augmentation des processus de précarisation, la transformation des publiques, et une image positive des potentialités des élèves et de l'efficacité de l'école.

CONCLUSION

Nous avons présenté la mobilisation dans les établissements difficiles en insistant sur sa dynamique locale et fortement circonscrite, très liée aux contraintes spécifiques de ces contextes mais aussi sur son inscription dans le mouvement général de décentralisation et d'autonomie des établissements scolaires. Notre approche met en avant les difficultés d'émergence et de maintien de ces dynamiques plus collectives tout en analysant les effets de construction des pratiques et des éthiques professionnelles, et ce, naturellement, sans cacher les tensions et les contradictions, les difficultés et les dérives. Notre approche souligne enfin les limites et même les effets contre-productifs de politiques ministérielles et administratives restant très à distance des dynamiques effectives.

Notre enquête n'était pas centrée sur la production relative de meilleures performances scolaires, bien que nous soyons convaincu de l'importance de ce critère. Le contenu du projet constitue pourtant un élément déterminant, et dans les trois établissements, il traduit l'effort volontariste d'une équipe pour lutter contre l'échec scolaire. Globalement, la dynamique d'établissement apparaît comme une construction visant à réduire localement les contradictions de l'enseignement de masse. Les enseignants tentent de conduire une politique spécifique qui répond aux besoins des élèves, et plus particulièrement des élèves en difficultés. Et si la mobilisation ne semble pas en rupture avec les pratiques quotidiennes d'enseignement dans les établissements étudiés, c'est parce qu'elle s'inscrit dans un processus plus durable d'évolution des rôles professionnels.

■ **Martine KHERROUBI**

CERLIS - INRP

BIBLIOGRAPHIE

- BAUTIER (E.), 1995, *Travailler en banlieue : la culture de la professionnalité*, Paris, L'Harmattan.
- BOUVEAU (P.), ROCHEX (J.-Y.), 1997, *Les ZEP entre école et société*, Hachette Éducation.
- COUSIN (O.), 1998, *L'efficacité des collèges. Sociologie de l'effet établissement*, Paris, PUF.
- DEMAILLY (L.), 1993, «L'évolution actuelle des méthodes de mobilisation et d'encadrement des enseignants», *Savoir*, 5, p. 25-45.
- DUBET (F.), 1995, «Les figures de la ville et de la banlieue», *Sociologie du travail*, 2, p. 127-149.
- DUBET (F.), COUSIN (O.), GUILLEMET (J.-Ph.), 1989, «Mobilisation des établissements et performances scolaires», *Revue française de sociologie*, 30, p. 235-256.
- DUBET (F.), DURU-BELLAT (M.), 2000, *L'hypocrisie scolaire. Pour un collège démocratique*, Paris, Seuil.
- DULOT (A.), 1989, «La rénovation des collèges : de l'utopie au pragmatisme», *Revue française de pédagogie*, 86, p. 61-68.
- DURU-BELLAT (M.), VAN ZANTEN (A.), 1999, *Sociologie de l'école*, deuxième édition, Paris, Armand Colin.
- GUILLAUME (F.-R.), 1998, «Travailler en ZEP», MEN-DPD, Note d'Information n°98. 16.
- GUILLAUME (F.-R.), MARESCA (B.), 1993, «Les chefs d'établissement et l'autonomie», *Éducation et formations*, 35, p. 43-51.
- KHERROUBI (M.), 1997, «De l'école populaire à l'école difficile : émergence du niveau "établissement"», in VAN ZANTEN (A.) (coord), *La scolarisation dans les milieux «difficiles»*, Paris, INRP - Centre Alain Savary, p. 139-158.
- KHERROUBI (M.), 1999, «Des compétences spécifiques pour les ZEP ? Quelques éléments d'analyses», *Recherche et Formation*, 30, p. 69-83.
- LEGER (A.), 1983, *Enseignants du secondaire*, Paris, PUF.
- LELIÈVRE (C.), 1990, *Histoire des Institutions scolaires (1789-1989)*, Paris, Nathan.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, 1998, «Le pilotage du système éducatif», *Rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale*, la Documentation française, Paris, p. 189-206.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, 1998, *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (Rapport Dulot), Regards sur le collège*.
- PAYET (J.-P.) 1998, «La ségrégation scolaire. Une perspective sociologique sur la violence à l'école», *Revue française de pédagogie*, 123, p. 21-34.
- PEYRONIE (H.), 1998, *Instituteurs : des maîtres aux professeurs des écoles*, Paris, PUF.
- ROCHEX (J.-Y.), 1991, «L'implosion scolaire», in DURAND (J.-P.), MERRIEN (F.-X.) (coord.), *Sortie de siècle. La France en mutation*, Paris, Vigot.
- SARAMON (P.), 2001, «Penser ou repenser les ZEP», *VEI Enjeux*, 127, p. 104-114.

B I B L I O G R A P H I E

SOLAUX (G.), 2000, «L'Éducation nationale aujourd'hui», in VAN ZANTEN (A.) (dir.), *L'école, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 17-25.

VAN ZANTEN (A.), 1997, «Territorialisation et recomposition des politiques, des modes de fonctionnement et des pratiques de scolarisation dans des milieux "difficiles"», in VAN ZANTEN (A.) (coord), *La scolarisation dans les milieux «difficiles»*, Paris, INRP - Centre Alain Savary, p. 5-22.

VAN ZANTEN (A.), 2001, *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF.

VAN ZANTEN (A.), GROSPIRON (M.-F.), KHERROUBI (M.) et ROBERT (A.), 2002, *Quand l'école se mobilise*, Paris, La Dispute.

POLICE, POPULATION ET QUARTIERS SENSIBLES

Une sémantique à questionner

par David KATANE

Rédigé à partir d'une recherche sur la réforme police de proximité menée dans deux anciens sites pilotes (Nîmes, Garges-lès-Gonesse), cet article vise à problématiser certaines des notions souvent employées dans le cadre des politiques de la ville et des dispositifs de sécurité contemporains : quartiers sensibles, proximité entre police et populations des cités, demande de sécurité.

UN DES PRINCIPAUX OBJECTIFS de la réforme de la police engagée ces dernières années est d'instaurer une plus grande proximité avec la population, d'être à l'écoute de ses demandes de sécurité et d'opérer ce rapprochement dans les quartiers sensibles en particulier. L'objet de cet article est d'interroger quelques-unes des notions couramment employées dans la foulée de cette réforme, dans les textes officiels, dans les discours politiques et médiatiques et par les acteurs locaux les plus divers. Nous le ferons à partir des résultats d'une recherche que nous avons menée sur les dispositifs de police de proximité et de partenariat dans deux villes – Garges-lès-Gonesse (Val d'Oise), Nîmes (Gard) – recherche qui nous a conduit dans les quartiers sensibles de ces deux villes¹. Comment les expressions qui semblent les plus évidentes dans les discours nationaux passent-elles l'épreuve de la confrontation avec les réalités locales ? Lorsqu'on est conduit, comme ce fut notre cas, à enquêter auprès de multiples

....

(1) Cf. KATANE, 2002.

acteurs investis dans un travail de sécurisation, à distinguer des phénomènes de marginalisation de certains d'entre eux par rapport aux dispositifs partenariaux, ou à observer la mise à distance différentielle de catégories de populations hétérogènes, force est de constater en effet l'ambiguïté des représentations ordinaires présentes aussi bien dans les doctrines des politiques publiques que dans les discussions quotidiennes entre les policiers et leurs partenaires privilégiés. Successivement et par des exemples issus de cette recherche, nous analyserons ainsi ce que l'idée de « quartier sensible » peut receler de significations plurielles selon les acteurs envisagés et de conflictualité quant à la définition de l'action à mener relativement à ces quartiers. Nous étudierons ensuite la relation distante qui s'établit entre institutions publiques et populations des quartiers sensibles. Enfin, la notion de « demande de sécurité » sera déconstruite afin de cerner les conditions de possibilité de son émergence individuelle ou collective parmi les habitants de ces quartiers.

58

QUELS QUARTIERS POUR QUELLES SENSIBILITÉS ?

AU-DELÀ D'UNE CATÉGORIE ADMINISTRATIVE

Où sont les quartiers sensibles? De quoi parle-t-on quand on parle de quartiers sensibles? De quels quartiers et de quelles « sensibilités » s'agit-il? L'État et les collectivités locales disposent de grilles de lecture administratives pour décider de la qualification d'un quartier. Les dénominations sont d'ailleurs susceptibles de varier selon le secteur d'intervention concerné: Zone d'Éducation Prioritaire pour l'Éducation nationale, Zone Urbaine Sensible pour la politique de la ville, Zone à Urbaniser en Priorité, etc. Plus un quartier cumule les sigles et les dispositifs croisés, moins son caractère de « quartier sensible » semblera discutable. Mais, la force symbolique de ces catégories administratives, aussi étendue et aussi légitime soit-elle, et quoique réactivée par les médias, ne domine pas entièrement les points de vue d'autres acteurs sur ces quartiers et surtout le point de vue de ceux qui y résident. Ce qui est

....

(2) Rappelons en effet que la catégorisation administrative est fondée sur l'analyse statistique d'espaces qui sont isolés en vue de la mise en œuvre d'une politique de discrimination (géographique) positive.

....

(3) Nous faisons référence ici aux analyses développées à partir des travaux de Loïc Wacquant et autour du *Monde Diplomatique* consistant à assimiler politiques contemporaines de sécurité et pénalisation de la misère. (WACQUANT, 1999).

investi de toutes parts dans l'idée de « quartier sensible » en terme de significations et d'affects déborde en effet largement l'usage strictement administratif et le contenu statistique de cette dénomination². La notion n'est pas monovalente et se trouve sans cesse reconstruite par les acteurs locaux, d'autant plus lorsqu'y est associé le terme d'insécurité. Supposer qu'une telle qualification est consensuelle est trop souvent le produit d'un biais qui consiste à oublier certains acteurs, à en surdimensionner d'autres – et notamment les acteurs policiers, médiatiques ou politiques –, à croire les discours des uns sans les croiser avec ceux des autres ou avec leurs pratiques effectives. Or, ce n'est qu'en faisant éclater les certitudes ou les images vivement ancrées de ces réalités que nous pourrons comprendre ce qui se joue dans ces quartiers. Il s'agit notamment d'éviter trois séries de représentations pièges : l'alarmisme d'un discours médiatique présentant les quartiers sensibles comme des lieux de violence et d'anomie, comme «les sources uniques de l'insécurité qui frappe la France»; la complaisance d'une posture critique de plus en plus isolée et d'autant plus paranoïaque qu'elle se refuse à aller vérifier empiriquement la valeur de contre-analyses qu'elle lance comme autant d'anathèmes³; enfin, le naturalisme de discours experts qui font des populations des cités des risques urbains à mesurer et qui prospèrent de cette contribution grâce à la constitution d'un véritable marché du conseil en sécurité. La spécificité du travail sociologique consiste alors à dessiner l'espace plus ou moins conflictuel de ces représentations et pratiques dans lequel les acteurs locaux circulent et dans lequel ils nouent, ou pas, des relations. Sans oublier un point souvent aveugle de ce travail qui réside dans le regard que portent les populations de « quartiers sensibles » sur leur quartier et sur le travail qu'y effectuent les institutions les plus diverses.

LE PARTAGE D'UN REGARD STIGMATISANT

Dans cet espace de représentations, il est une position diffuse qui est celle de nombre de personnes ne connaissant de ces quartiers sensibles que leurs habitants qu'ils

côtoient quotidiennement dans la rue, dans un magasin, dans le métro, dans une file d'attente ou même seulement à travers les filtres médiatique et politique. Cette position est partagée par nombre d'institutions, d'entreprises publiques ou privées dont le personnel pose un regard empreint d'apitoiement, d'indifférence et de méfiance à l'égard des populations de cités. Pour ces personnes et pour ces personnels ne résidant pas dans «ces» quartiers et n'ayant pas dans leur réseau de sociabilité des personnes qui en sont issues, la désignation des quartiers sensibles manque forcément de subtilité: il suffirait ainsi de voir quelques immeubles HLM ou de logement social, des voitures abîmées voire calcinées, une absence de commerces, une excentration par rapport à la ville, une population d'origine immigrée et des jeunes circulant dans les rues pour soupçonner fortement la présence d'un «quartier sensible».

Lorsque le sociologue se présente avec la thématique de l'insécurité et le projet d'analyser les dispositifs de police de proximité et de partenariat, il est bien vite orienté par les acteurs institutionnels vers les populations et les quartiers à problème. Les noms fonctionnent comme des références immédiates, compréhensibles de tous. Quand le sociologue dit «insécurité», les acteurs répondent «Valdegour», «Pissevin», «Chemin Bas» à Nîmes tandis que ceux de Garges auraient tendance à voir toute la ville comme une somme de quartiers sensibles ponctuée ça et là de quelques zones pavillonnaires en désarroi. Mais dans cette ville vécue par les fonctionnaires des institutions publiques, par les salariés des entreprises publiques ou privées, par les personnels communaux comme une «ville tout entière sensible», certains quartiers obtiennent une prime de sensibilité comme «Les Dames Blanches» et, au croisement de tous les regards, «La Muette».

Ces acteurs et habitants extérieurs aux quartiers en question n'évoquent guère l'insécurité qui y sévit. Ces quartiers sont peut-être administrativement sensibles mais ce sont surtout leurs habitants qui sont considérés comme producteurs d'insécurité dans les institutions publiques, dans les zones commerciales et dans les quartiers non sensibles. Il n'est fait que peu mention des relations

....

(4) Depuis la fin de notre travail de terrain, le discours politique national a connu une inflexion notable s'agissant des liens entre quartiers sensibles et insécurité, sous l'influence des échéances électorales, en popularisant l'idée selon laquelle l'insécurité frappe surtout ces quartiers et les populations les plus démunies qui se voient agressés par leurs propres membres. Stratégiquement, il s'agit pour les hommes politiques d'enrager le double gain d'un discours toujours fort sur l'insécurité et d'une démonstration d'intérêt nouveau pour les populations votantes des quartiers sensibles. Du même coup, ils disqualifient les critiques des intellectuels qui leur reprochaient de trop parler d'insécurité. Ils pouvaient alors répondre : «*Ce n'est pas nous qui parlons d'insécurité, ce sont les habitants de ces quartiers qui réclament une action de l'Etat et vous, intellectuels vivant dans des quartiers protégés, vous osez leur dire qu'ils ne savent pas ce qu'ils disent, vous vous permettez de nuancer l'insécurité.*» Peut-être y a-t-il, dans cette inflexion, un élément susceptible de faire évoluer les discours locaux stigmatisants.

....

(5) Nous entendrons par travailleurs sociaux locaux uniquement les personnes dont l'action s'inscrit dans une approche globale et longue d'un quartier particulier : personnels de centres sociaux et culturels, de clubs de prévention, éducateurs spécialisés, bénévoles d'associations à but social.

conflictuelles au sein de ces populations de cités – entre hommes et femmes, dans les familles, entre groupes ethniques ou religieux, entre les générations – ou des formes de délinquance qui les frappent. «*L'insécurité, c'est là-bas et tout vient d'eux*» pourrait-on dire en une courte formule pour résumer le regard diffus sur ces quartiers. En ce sens, l'insécurité est d'abord une catégorie symbolique permettant aux individus modernes d'organiser l'espace, de lire l'habitat et de typifier les habitants.

L'insécurité est plus souvent une expression renvoyant à ce qu'«ils» nous font vivre plutôt qu'à ce qu'«ils» vivent⁴. Rares sont effectivement les acteurs institutionnels locaux à réellement savoir de quoi est fait ce vécu, quelle est l'histoire de ces quartiers, quelle est l'histoire de leurs peuplements successifs, quels sont les réseaux de sociabilité qui dynamisent ces lieux, quelles sont les solidarités et les conflits qui structurent leur vie en commun. Ceux-ci fournissent immédiatement deux séries parallèles de données au chercheur qui travaille sur «insécurité, quartiers sensibles et police de proximité» : la série délinquance-violences-faits divers-économie souterraine et la série misère-anomie-exclusion. Aucun des grands acteurs étatiques n'est insensible à l'un ou l'autre de ces deux registres dont le point commun est d'alimenter des schémas de stigmatisation de ces quartiers. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, la police est loin de se focaliser sur les seuls chiffres de la délinquance pour caractériser les quartiers sensibles, ayant chaque jour à intervenir dans des appartements qui renvoient à la plus grande pauvreté et les travailleurs sociaux quant à eux ne sont pas dupes de ce que peut cacher la misère et des liens qui existent entre sociabilités de banlieues et activités illégales. Sans aboutir à un brouillage total des catégories et des visions du monde entre acteurs, nous assistons pourtant bel et bien à un rapprochement net de positions autrefois plus marquées. Nonobstant, si les discours se rejoignent, certains acteurs ne se rencontrent guère. Ainsi, ces deux acteurs forts des quartiers sensibles que sont travailleurs sociaux locaux⁵ et policiers ne travaillent que très peu ensemble en raison d'une forte divergence dans leur manière de pratiquer ces

quartiers. Et les rares relations qu'ils entretiennent parfois ne sont en aucun point équivalentes en intensité et en productivité avec les partenariats impliquant des institutions publiques, des entreprises publiques ou privées.

La représentation commune du quartier sensible est donc susceptible de modulation. L'être-sensible de ces quartiers signifie potentiellement, dans une même chaîne associative porteuse des affects les plus divers : « dangereux », « étranger », « sale », « à traiter », « émeutier à la moindre occasion », « habité par des personnes susceptibles de devenir rapidement agressives, à fleur de peau, cumulant toutes les misères du monde, méritant tous les soins ». Paradoxalement, ce qui se voulait une expression politiquement euphémique, vidée de son sens – tout comme on parle d'un « sujet sensible » pour signifier qu'il ne faut pas trop en parler – est devenu le réceptacle de représentations hétérogènes. Il en va de même pour les pratiques : le quartier sensible peut être traité par l'action globale d'un directeur de centre socio-culturel auprès de populations socialement écrasées, avec la précaution d'un préfet redoutant l'émeute médiatisée ou avec la virilité d'une brigade anti-criminalité qui ne perçoit pas les jeunes stationnant dans les halls comme les victimes d'un processus de stigmatisation. Certes, personne ne nierait le fait que le partage par les acteurs institutionnels et privés présents dans ces quartiers d'un regard plutôt stigmatisant est cohérent avec le caractère distancié de l'action qu'ils y conduisent. Il convient cependant d'avoir présent à l'esprit l'envers de cette assertion, à savoir le fait que la construction de ce regard typé s'opère au prix de l'occultation du point de vue spécifique des travailleurs sociaux locaux et, acteur de taille même s'il n'est pas toujours collectif, des habitants de ces quartiers.

LES OBJECTEURS DE CONSCIENCE DES QUARTIERS SENSIBLES

Sur nos terrains, les travailleurs sociaux locaux sont les acteurs institutionnels rencontrés qui se soucient le plus de la spécificité du quartier sur lequel ils interviennent, de son histoire, de ses habitants, de leurs origines, de leurs cultures.

....

(6) BACHMANN, LE GUENNEC,
1996.

Dans leur récit sur ces quartiers se mêlent émigration de tous les horizons, bidonvilles, construction de HLM, départ des classes moyennes, exclusion, délinquance, sociabilités intra et interethniques, distance des institutions publiques et des élus⁶. « Valdegour » ne sera pas mis bout à bout avec « La Muette », « La Courneuve » ou « Vénissieux » parce qu'ils savent à quel point chacun de ces quartiers est différent, cette différence ne tenant pas seulement, loin de là, à une différence de degré d'inscription dans la délinquance. Ils demandent parfois au sociologue de parler de quartier populaire plutôt que de quartier en difficulté ou de quartier difficile, soulignant les dynamiques positives et licites qui agitent ce même quartier.

Nous nous trouvons là en face de conflits de représentations conséquents quant à l'action qui sera menée par tel ou tel acteur sur son quartier. Les policiers de Garges parlent des « Doucettes » comme d'un quartier sensible. Selon l'Éducation nationale et les dispositifs de politique de la ville, c'en est un. En revanche, la directrice d'un centre social de ce quartier se refuse à le ranger avec « La Muette » dans la catégorie des quartiers sensibles :

« C'est vrai qu'il y a des difficultés sociales mais il n'y a pas d'insécurité dans mon quartier. Vous me parlez de police de proximité mais ici les gens n'ont pas besoin de policiers. Ils n'ont pas de problèmes avec les jeunes dans les halls. Les communautés cohabitent très bien ».

À Nîmes, les récits quasi ethnologiques et historiques que deux directeurs de centres socioculturels nous livrent à propos de leur quartier, « Pissevin » et « Chemin Bas », rendent difficile l'intégration de leur discours dans l'idée de « quartier sensible ». Quand nous leur demandons s'il y a de l'insécurité dans leur quartier et s'ils ont des relations avec la police. Ils commencent alors à réorienter la discussion sur les dynamiques globales de leur quartier. C'est un peu comme s'ils nous avaient dit : avant de vous parler de la pointe de l'iceberg que vous traquez, de cette insécurité qui obnubile, je vais vous parler de tout ce qui la sous-tend et qui donne sens à la fois à la délinquance mais aussi aux sociabilités, à l'histoire longue et aux enjeux ethniques et religieux de ces quartiers. Le lecteur devine à

quel point ce que certains nomment «quartier sensible», «quartier difficile» ou «quartier dangereux», d'autres se battent localement pour en défendre une vision équilibrée, c'est-à-dire liant irrémédiablement les envers et les endroits de la vie sociale, un peu à la manière de Philippe Bourgeois nous présentant un quartier portoricain à New-York⁷.

À l'instar de l'expression «quartier sensible», qui fait l'objet de conflits de représentation et de divergences pratiques, l'idée d'une proximité entre des institutions engagées dans les dispositifs de sécurisation et les populations des cités doit être interrogée. De quoi parle-t-on quand on parle de l'insécurité qui sévit dans les quartiers sensibles et de l'insécurité qui en vient? Quel type de relation est observable entre ces institutions et ces habitants?

QUELLE PLACE POUR LES HABITANTS ?

L'INSÉCURITÉ DES ACTEURS LOCAUX

64

Il suffit de poser une seule question pour voir se dérouler l'ensemble des enjeux relatifs à l'insécurité dans les quartiers sensibles: quelles relations existe-t-il entre les populations de ces quartiers et les dispositifs partenariaux de sécurisation? Le caractère problématique de ces relations entre en résonance avec une construction réductrice mais néanmoins efficiente: d'un côté, des populations hostiles aux institutions et sur lesquelles il faut travailler; de l'autre, des institutions publiques et des entreprises privées frappées de plein fouet par les pratiques inciviles de ces habitants, ou de certaines parties d'entre eux, et qui tentent ensemble de se protéger tout en protégeant les populations extérieures à ces quartiers.

Lorsque l'on enquête auprès de ces institutions ou entreprises publiques (Police, Éducation nationale, Justice, Préfecture, Mairie, Transports en Commun, Logement social, Pompiers, ANPE, La Poste), d'entreprises privées (centres commerciaux, petits commerçants, banques) et des habitants les plus proches socialement et subjective-ment des policiers, l'image de l'insécurité est toujours celle d'une population extérieure venant déranger l'ordre établi

....

(7) BOURGOIS, 2001.

et les normes communes. Les grandes institutions seraient touchées par l'insécurité en raison de leur implantation dans les quartiers sensibles. Elles subissent à l'intérieur ce qui sévit à l'extérieur. L'exemple de Nîmes est particulièrement représentatif de cette vision. La ville dispose d'un centre-ville riche, piéton, commerçant, touristique. «Les Arènes», le «Carré d'Art», les «Jardins de la Fontaine» donnent une profondeur historique qui contraste avec la circulation observée de groupes de jeunes descendus des ZUP Nord et Sud. Si la délinquance est la plus forte dans le centre-ville, tout le monde s'accorde pour dire que c'est en raison de la venue de ces habitants encombrants. Et même si les ZUP appartiennent administrativement à la ville, les jeunes disent qu'ils descendent «sur Nîmes» quand ils rejoignent le centre. Ségrégation insécurisante pour les uns qui se sentent agressés et pour les autres qui se sentent soupçonnés.

L'idée selon laquelle les institutions et les organisations perçues comme des victimes pourraient être coproductrices d'insécurité du fait, non pas d'une invasion extérieure mais de graves dysfonctionnements et de profondes remises en question des finalités de ces institutions mêmes n'est que rarement évoquée⁸. Certes, on observe des réaménagements à la marge de dispositifs d'accueil, de gestion du public, d'environnement d'attente et d'entretien, des interfaces entre usagers et employés. Ces réaménagements se multiplient dans la mesure où les institutions savent qu'elles sont pour quelque chose aussi dans les paroles et les actes agressifs qui les atteignent. Elles forment alors leur personnel à la gestion des publics difficiles, elles offrent des stages de maîtrise du stress, elles revoient l'ergonomie de leurs guichets, les couleurs des salles d'attente, les formes de régulation des files d'attentes, le déroulement des interactions entre public et personnel. Des médiateurs, agents d'ambiance ou orienteurs de public sont embauchés. Ces institutions veillent à désactiver toutes les sources les plus immédiates de la relation agressive. Comment, cependant, pourraient-elles éradiquer leur caractère insécurisant, sans réforme structurelle majeure? Malgré tous les stages imaginables et toutes les formes de guichet pacifiant, la RATP se doit de lutter contre

....

(8) WIEVIORKA, 1999.

la fraude, l'ANPE ne peut donner un emploi à tous les jeunes sans qualification, l'école ne peut garantir la réussite pour tous, La Poste ne peut pas donner d'argent à ceux dont le compte est vide.

Dès lors, quand ces acteurs continuent d'être «victimes de l'insécurité», ils tentent de nouer un partenariat avec la police et d'autres acteurs afin de mettre un terme à ces agressions. L'insécurité que pourraient subir les usagers à l'intérieur de l'institution semble plus secondaire. L'exemple des violences scolaires indiquant bien que le souci se porte plus sur le corps professoral que sur les violences bien plus sévères qui existent entre élèves⁹.

66

Parmi les travailleurs sociaux locaux, moins dépendants d'organisations bureaucratiques et d'enjeux nationaux, le rapport avec les populations perçues comme difficiles est beaucoup moins producteur d'insécurité. Les rares expériences de vols, de menaces subies par des animateurs ou par des éducateurs spécialisés donnent lieu, avant tout appel à la police, à une réunion lors de laquelle ces travailleurs tentent de comprendre en quoi ils ont pu rompre le contrat tacite entre eux et les jeunes, quelle est la signification de ce vol-là à ce moment-là. La réflexivité de leur réaction est congruente avec la fragilité de leur cadre institutionnel et l'étendue de leur fonction: leur travail concerne potentiellement toute l'existence de ces jeunes et de leur famille, toute la trajectoire de vie d'un individu. Le vol n'est qu'un élément de plus dans leur relation et doit être lu en tant que tel, même s'il doit donner lieu à un rappel à l'ordre. Il n'y a donc pas de sentiment d'insécurité chez ces acteurs qui s'acharnent à déplacer le mot «insécurité» en affirmant que «*l'insécurité la plus grave, c'est l'insécurité économique, sociale et affective dans laquelle ces habitants sont enfermés*».

Quant au degré de satisfaction des populations par rapport à ces partenariats auxquels elles ne participent pas, nous n'en savons pas grand-chose. Ont-elles senti les effets de ces partenariats? Ont-elles eu le sentiment que les problèmes écartés des institutions se déplaçaient ailleurs? Souhaiteraient-elles elles-mêmes participer à ces dispositifs? Les acteurs institutionnels ne sont pas contre le principe d'une

....

(9) MUCHIELLI, 2001.

démocratie locale en matière de sécurité. Mais à partir du moment où ils travaillent à la sécurisation d'une ligne de bus pour qu'elle ne soit plus caillassée et que les jeunes cessent les fraudes et les agressions, à partir du moment où ils tentent ensemble de faire cesser les violences scolaires, à partir du moment où ils sécurisent un supermarché et les médecins qui se déplacent dans les cités, ils se demandent en quoi la population pourrait leur être utile et en quoi de telles mesures pourraient ne pas être congruentes avec sa demande de sécurité.

L'INSÉCURITÉ DES HABITANTS : LES RAISONS D'UNE MISE À L'ÉCART

La question qu'on est de ce fait amené à se poser est la suivante : quelle est la place laissée aux populations des quartiers sensibles pour signifier directement et par elles-mêmes leur insécurité ? Les partenariats mis en place pour lutter contre l'insécurité ne comprennent que très rarement des habitants de ces quartiers sensibles. Les associations culturelles, cultuelles, sportives, d'aide scolaire les plus inscrites dans les réseaux locaux de ces quartiers, les plus fréquentées par leurs résidants ne sont que très peu intégrées dans les systèmes d'action municipaux ou départementaux relatifs à la sécurisation. Les porte-parole directement recrutés dans les cités, les représentants dotés d'une légitimité minimale ne sont ainsi pas conviés à s'exprimer sur la situation dans leur quartier. Pour les acteurs institutionnels, ces personnes sont plutôt dignes de méfiance : trop attachées aux intérêts de leur groupe d'origine, incapables de prouver la possession d'une légitimité pleine et reconnue de la part des habitants, ils dérangent les cadres d'action locale. Les élus les perçoivent comme des concurrents potentiels, les institutions publiques doutent de la représentativité de leur discours sans compter le soupçon toujours flottant d'une participation active à des activités illégales (travail au noir, aides aux clandestins, réseaux de receleurs).

Comment procède-t-on dès lors pour identifier les demandes de sécurité des populations de quartiers sensibles ? La problématique intéresse le sociologue mais

mobilise peu d'énergie sur les terrains observés. Diagnostics locaux de sécurité, contrats locaux de sécurité, études relatives à la mise en place de politiques de la ville : ces documents ne recueillent que très rarement la parole de ces habitants. Les institutions disposent de deux procédures discursives alternatives susceptibles de combler le vide ainsi créé par l'occultation de cette dérangeante question de démocratie locale. La première consiste à confondre la parole des habitants des quartiers sensibles, en postulant qu'ils souhaitent à l'instar de tous une répression vive des réseaux de délinquance pour retrouver une vie tranquille et redonner une dignité à leur cité. Il n'y a alors rien à leur demander, puisqu'il suffit de savoir ce que nous voulons pour comprendre ce que eux veulent : « *se débarrasser des cinquante emmerdeurs qui donnent une mauvaise image au quartier* », « *mettre en prison les quelques caïds qui font peur à tout le monde* », « *éloigner les bandes de jeunes et les casser pour les réeduquer* ». En somme, les quartiers ne seraient plus sensibles si les moyens étaient donnés d'extraire les brebis galeuses ; les habitants de ces quartiers, y compris les parents de ces jeunes, n'attendraient que cela des institutions.

La seconde relève d'un processus de disqualification de cette même parole qui consiste à estimer que ces populations sont soit incapables, soit réticentes à participer à la sécurité de leur quartier. Réticentes, car les populations de cités seraient toujours plus ou moins liées à des réseaux de délinquance ou d'activités illégales, et donc amenées naturellement à refuser d'aider la police dans son travail de sécurisation. Incapables, elles le seraient en raison de ce qu'on appelle désormais leur démission parentale. De nombreux policiers peuvent d'ailleurs se ranger derrière cette bannière en se remémorant le discours tenu par ces mères de famille se lamentant dans le poste de police de ce que leurs fils ne veulent rien entendre, de ce qu'ils n'obéissent jamais, demandant même parfois aux gardiens interloqués de les mettre en prison et de les en débarrasser. Mais, quoi qu'il en soit, ces représentations consolidées ont pour effet d'autoriser l'exclusion en premier ressort des habitants des quartiers sensibles lorsqu'il est question de

recueillir une demande de sécurité ou de construire des scénarios de réponse partenariaux. Quelle proximité peut-on dès lors envisager entre police et population qui puisse remédier à cette absence globale des habitants dans les dispositifs de sécurité?

QUEL RAPPROCHEMENT ENTRE POLICE ET POPULATION ?

Selon la doctrine et d'après ses promoteurs nationaux et locaux, la réforme «police de proximité» doit répondre à ces interrogations en instaurant les conditions d'un rapprochement durable, constructif et utile aux deux parties que sont policiers et habitants des cités.

DE LA POLICE À LA POPULATION : UNE INSTITUTION EN CHANGEMENT

Si l'on se penche sur les relations précises observées sur nos deux terrains entre policiers et habitants, on constate que l'exclusion de ces derniers n'est pas systématique. De nombreux facteurs interviennent dans la relativisation de cette mise à l'écart. Ainsi, Nîmes ayant mis en place sa police de proximité avec plus d'effectivité, les quartiers sensibles disposent de postes de secteurs que Garges ne possède pas encore. De ce fait, les associations locales et les habitants connaissent plus ou moins bien leur référent, lieutenant de police, brigadier, gardien ou ADS posté à quelques mètres de chez eux. De même le *turnover* beaucoup plus faible des effectifs de police de Nîmes induit une plus grande fidélisation, même si c'est en terme d'obligation de rester plutôt que d'attachement affectif au quartier sensible. Autres facteurs livrés pêle-mêle : l'origine géographique des policiers nîmois très proche de celle de la population (même accent, mêmes gestes, mêmes expressions, mêmes rites d'interactions méridionaux); l'homogénéité des populations immigrées qui permet une identification plus facile et une adaptation interculturelle rapide tandis qu'à Garges, la présence de populations qui se recrutent dans le monde entier problématise davantage les relations policiers-habitants; l'âge plus élevé des

policiers nîmois qui les détourne des pratiques musclées d’interpellation. Certes, l’ensemble de ces facteurs ne change pas grand-chose au fait que les habitants des quartiers sensibles ne sont pas représentés dans les réunions entre institutions, qu’ils n’ont pas un accès à la parole équivalent à celui des partenaires de la police. En revanche, n’oublions pas à quel point le fait que les relations anodines, dans la rue, entre policiers et populations des cités se passent bien est déjà une avancée par rapport à des relations toujours méfiantes, pleines de malentendus entre de jeunes policiers provinciaux débarqués à Gargès et des habitants maîtrisant mal le français, soucieux de se faire le plus discrets possible. Notons que même avec les jeunes des cités, les relations sont plus détendues à Nîmes qu’à Gargès. Mais cela ne va pas plus loin et comme le dit un policier de Nîmes : «*Avec notre accent, la différence entre nous et les gens du Nord, c'est que les policiers d'ici interpellent en chantant*».

Par ailleurs, les policiers ne cachent pas le fait qu’ils entretiennent certaines relations de proximité dans l’optique d’une instrumentalisation au profit d’un travail policier tout à fait traditionnel et valorisé (police judiciaire, renseignement). Ainsi d’un gardien de la paix qui profite de ses contacts avec des associations musulmanes pour obtenir des listes de personnes intéressant les Renseignements Généraux. Comme toute doctrine de politique publique, celle de la police de proximité autorise, par la multiplicité de ses ambitions, par le caractère flou de ses référentiels, des pratiques hétérogènes et ambivalentes de la part des policiers de terrain. Entre une proximité limitée à de la sociabilité peu appréciée des policiers, caricaturée par des mains qui se serrent, des amabilités qui s’échangent sans que rien ne soit réglé et une proximité instrumentalisée à l’insu ou aux dépens des habitants (échanges d’informations contre protection policière, obtention d’informations sur des réseaux délinquants soutirées à des associations ou à des jeunes), l’idée d’une proximité utile au règlement de problèmes de sécurité infra-pénaux, de situations conflictuelles est peu mise en avant par les policiers. Pour eux, la proximité oscille souvent entre ces deux limites : des

échanges de politesses inutiles aux uns et aux autres et l'instrumentalisation des uns par les autres. Rares sont les relations avec des habitants qui se focalisent sur un problème précis, concret, à régler et qui ne relève ni des services sociaux ni d'un délit qualifié par la loi : cohabitations difficiles entre voisins, bruits, déchets, agressivité entre certains habitants, présence insécurisante de jeunes, *tags*, etc. De fait, comme les policiers, dans leur grande majorité, ne sont pas intéressés par la résolution de ces problèmes et comme les habitants sont habitués à ce désintérêt, il n'y a ni demande explicite de sécurité, ni offre de sécurité correspondante.

Par ailleurs, cette relative absence de la population ne doit pas être perçue comme le résultat d'une exclusion cynique ou inconsciente opérée par la police et par ses partenaires privilégiés. Plusieurs lieutenants de police nous ont ainsi fait le récit de rencontres avec des associations de quartiers, organisées afin que la population puisse parler avec des policiers de proximité dès le lancement de la réforme. Sous les assauts répétés de dénonciations des violences policières, de revendications quant à la présence de patrouilles, d'indignation relative à l'impunité des délinquants, les policiers vécurent ces instants comme de pures vindictes publiques. Débordés par des demandes qui finissaient par concerter le chômage, l'échec scolaire, le manque de transports, la discrimination à l'emploi ou dans les discothèques, ils avaient ouvert la boîte de Pandore des quartiers sensibles. Et les gardiens de la paix n'avaient pas pu s'exprimer, revenant dans le commissariat avec du ressentiment accru à l'égard de ces habitants et à l'égard d'élites politiques leur imposant la doctrine de la «proximité» : *«Qu'ils viennent, les politiques, faire de la proximité avec ces gens, qu'ils viennent discuter avec eux et leur serrer des mains. C'est toujours aux petits fonctionnaires de faire le sale boulot mais j'aimerais bien les voir, moi, essayer de parler avec ces gens»* (gardien de la paix).

Les premiers pas de la proximité aboutissent parfois à ce type d'échecs et dissuadent les policiers de retenter l'expérience. En essayant de prendre la mesure d'un sentiment d'insécurité et de demandes de sécurité, ils se retrouvent

avec une litanie de plaintes concernant la France, l'État, la mairie, les entreprises publiques, l'économie, les relations entre les cités et les autres parties des villes. Ces lieutenants étaient décidés à résoudre les petits désordres, les incivilités, les actes de petite délinquance restés dans le silence, les problèmes relationnels entre habitants, ce qui représentait déjà pour eux, il faut le noter, un effort considérable de changement d'identité professionnelle. En face, ils n'ont pas trouvé de demande prête à l'emploi ou des questions auxquelles ils pouvaient répondre. Qu'est-ce qu'un policier peut bien dire à des habitants qui dénoncent des bavures sur des jeunes? Que peut-il répondre à des habitants qui se plaignent de vivre dans la saleté, le bruit et le chômage? Pour ces habitants, tout est lié, à travers le prisme de leur vie quotidienne. Pour une institution, tout doit être séparé car c'est en ne traitant que des problèmes spécifiques qu'elle peut être efficace. Un policier l'évoque ainsi: «*Comme on représente l'État, eh bien on récolte toutes les plaintes contre l'État même si elles concernent l'école, la mairie, les services sociaux, les bus de la RATP*» (gardien de la paix).

Si certaines populations et en particulier celle des quartiers sensibles sont donc absentes des dispositifs partenariaux, c'est aussi que leur demande n'est pas immédiatement audible pour les institutions. Trop forte, trop étendue, trop abîmée dans le cumul de problèmes, trop déformée par une langue étrangère qui vient se mêler à un français plus qu'incertain, trop marquée par des stigmates qui empêchent l'interlocuteur institutionnel d'entendre ce qui veut se dire. Il faut généralement la très forte motivation et l'acharnement d'un membre de la hiérarchie policière (lieutenant, capitaine ou commissaire) pour que le contact ne soit pas rompu et que les habitants calment leurs ardeurs revendicatrices. Ceux-là savent ces premières interventions délicates mais tentent d'élaguer les demandes pour aboutir à des demandes de sécurité plus précises, à des problèmes plus concrets que la police et ses partenaires pourraient résoudre avec la participation des habitants. Cette personnalisation intense des relations entre certains policiers et les habitants nécessite de la part

de ces policiers des engagements de temps, d'affects, de discussions interminables pour convaincre leurs collègues du bien-fondé de leur action. Et bien souvent, le départ de ces militants de la proximité vers des services plus prestigieux ou dans d'autres villes aboutit à la remise en cause de tous les réseaux établis.

À ces difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la proximité se sont ajoutées des difficultés internes à l'institution policière. En effet, la réforme a réactivé de forts conflits en son sein : entre gardiens qui n'ont pas la même appréhension de la police, de leur carrière, des populations de banlieues, qui n'ont pas les mêmes motivations ni les mêmes trajectoires sociales. Entre gardiens et ADS, en situation de précarité, qui se sentent mal reconnus et aucunement proches des jeunes de banlieues. Entre la base et la hiérarchie, avec des problèmes de reconnaissance symbolique et financière, des problèmes de rationalisation et de management du travail des policiers. Frictions aussi entre les hiérarchies locale, départementale et nationale concernant les effectifs, les moyens disponibles. Les manifestations de 2001 ont cristallisé les différents aspects de ces conflits. De notre point de vue, la réforme de la police de proximité a été pour beaucoup dans leur exacerbation.

DE LA POPULATION À LA POLICE : UNE DEMANDE SOCIALE À CONSTRUIRE

Les obstacles au rapprochement police population ne tiennent pas seulement à des problématiques institutionnelles mais interrogent, de manière symétrique, l'idée de demande de sécurité émanant de la population.

Il est certes aisément de distinguer une majorité de situations où les habitants savent très bien identifier leur problème d'insécurité et ce qu'ils pourraient vouloir demander à la police. Toutes ces situations constituent des demandes potentielles fortes vis-à-vis de la police, demandes qu'il lui serait possible de traiter ou de renvoyer à des instances compétentes.

Cette secrétaire, par exemple, qui prend le RER tous les jours ne supportera plus de voir ces hommes se couper les

ongles en face d'elle; elle s'agacera de ces femmes qui parlent fort et dont elle ne comprend ni la langue ni les gestes. Cet ouvrier qui travaille en usine tôt le matin ressasse l'idée de sortir son fusil en pensant à ces jeunes qui font du bruit le soir et avec qui il n'arrive pas à dialoguer de manière pacifique. Cette femme tamoul aura peur de rentrer chez elle où son mari la bat depuis qu'ils sont venus en France avec leurs enfants, parce qu'il n'a pas de quoi nourrir ses enfants, parce qu'il perd ses liens avec sa culture et que ses enfants ne lui obéissent plus. Ce jeune français dont les parents sont africains voudrait qu'on cesse de le racketter à la sortie de son collège. Ce commerçant juif observe tous les jours sa vitrine dans l'attente de nouvelles intimidations de la part de jeunes musulmans. Cette personne âgée se demande pourquoi personne ne dit rien contre ces voitures qui roulent à toute vitesse dans sa rue et pourquoi elle est obligée de marcher sur la chaussée à cause de ces voitures mal garées. Ces jeunes qui n'ont pas de local ni de club à fréquenter dès le début de soirée s'inquiètent de ce que les policiers de la BAC viennent encore les contrôler avec fermeté ce soir-là. Cette jeune fille craint de sortir le soir à Paris ou au centre-ville de Nîmes parce que les jeunes qui squattent son hall la bousculent toujours quand elle veut passer.

Mais, en pratique, innombrables sont ces demandes virtuelles qui n'atteignent jamais la police, parce que tués, parce que non relayées, parce que générées grâce à des pratiques locales des habitants (réseaux de sociabilité, systèmes de protection de type alarme ou couteau, engagement dans une relation de conflit ouvert pouvant devenir violent). C'est souvent après l'échec de ces processus informels de régulation que, sous l'effet d'une exacerbation des tensions, la police est amenée à intervenir de manière réactive. Ce type d'intervention tardive des institutions (police nationale, municipale ou services de sécurité privés) est loin d'être toujours productrice de pacification. Les policiers eux-mêmes le savent bien qui repartent souvent avec la certitude que, dans quelques heures, dans quelques jours ou dans quelques semaines, le problème se représentera. Les violences conjugales sont de ce point de

....

(10) Sans compter qu'en essayant de s'approcher de certains habitants et de dialoguer avec eux, la police peut réactiver des conflits en raison d'un sentiment de trahison, d'une peur de voir dénoncées des pratiques illégales, d'un conflit d'intérêt quelconque, etc.

....

(11) Je songe à ce directeur des Transports en Commun nîmois qui, après m'avoir présenté son partenariat particulièrement efficace avec la police de proximité, me fait part des effets collatéraux de sa politique. Il avait recruté des jeunes des quartiers sensibles en tant que médiateurs dans ses bus. Après trois mois de salaires et leurs bulletins en main, ces nouveaux salariés s'empressèrent de quitter leur ancien quartier stigmatisé pour aller habiter ailleurs, mettant à mal leur proximité avec leurs anciens pairs et abandonnant un peu plus une population qui n'a pas les moyens de partir.

vue un bon exemple de situations insécurisantes que les policiers ont beaucoup de mal à régler sur le moyen terme, sauf lorsqu'ils travaillent en relation avec des associations et services sociaux spécialisés dans ces problèmes.

Si tant est que des demandes individuelles de sécurité soient adressées rapidement à la police, se pose alors un autre problème, celui de leur divergence. Opérer un rapprochement avec la population, c'est aussi se confronter à toutes les distances qui séparent les habitants les uns des autres¹⁰. En effet, la proximité, c'est aussi un problème plus général de relations entre les populations, entre les habitants d'un quartier, entre les hommes et les femmes, entre groupes ethniques et religieux. Toutes les catégories de population qui composent les quartiers sensibles vivent, peut-être plus qu'ailleurs, dans des relations sociales frictionnelles. Selon l'idéal de la réforme, ces frictions pourraient donner lieu à des dialogues entre habitants dans lesquels les institutions auraient une fonction de médiation. Mais comment la police serait-elle proche d'habitants qui refusent déjà d'être proches les uns des autres? Si la proximité a du mal à être mise en place par la police, c'est aussi qu'elle n'est pas le maître mot de notre société où tous ceux qui le peuvent financièrement essayent de fuir les espaces stigmatisés de banlieues, ce qui conforte les processus de ségrégation et de relégation. Ce départ ne se fait pas toujours par mépris de ces habitants mais aussi parfois pour tenter de se débarrasser d'une adresse qui colle trop à une peau déjà assez stigmatisée¹¹.

Et au-delà des demandes hétérogènes au sein d'un quartier, une véritable interrogation se présente quant au rapprochement entre la demande émanant des quartiers sensibles et celle des quartiers non sensibles. Comment faire converger des demandes de populations qui ne se côtoient pas et qui entretiennent des relations soupçonneuses? Ne risque-t-on pas de voir les institutions recueillir les demandes de sécurité qui les arrangeant, parce que peu exigeantes ou parce que mues par un même sentiment de victimisation vis-à-vis des quartiers sensibles? Nous savons en effet que les institutions sont plus proches des populations de classe moyenne, des quartiers pavillonnaires ou des

résidences de standing que des populations de quartiers sensibles. Des deux côtés du guichet, quand habitants et employés se ressemblent et se comprennent, ils entretiennent une vision du monde proche et une même distance sociale et subjective avec les habitants des cités¹².

Dans quelle mesure la constitution d'une demande collective de sécurité permettrait-elle de dépasser toutes ces difficultés? Une directrice de centre social émettait l'hypothèse suivante:

«Peut-être que c'est à nous, travailleurs sociaux et culturels de discuter avec les habitants de notre quartier et d'essayer de recueillir leurs petits problèmes de tous les jours. Mais parfois il n'y a pas de demande alors qu'il y a une situation qui fait problème. Et puis surtout, il y a des demandes qui ne vont pas dans le même sens. Les habitants ne veulent pas tous la même chose. On pourrait peut-être les réunir pour formuler une demande collective qui ait plus de poids auprès des institutions».

Si les habitants ne sont pas représentés, c'est aussi qu'ils ne se réunissent pas pour se doter de porte-parole, rendant la tâche beaucoup plus difficile aux institutions qui souhaiteraient dialoguer avec eux. Ainsi, Nîmes est parsemée de comités de quartier qui frappent aux portes des institutions pour se faire entendre. À «Valdegour», quartier le plus sensible de la ville, le comité de quartier a du mal à être constitué et à perdurer. D'où cette perplexité de l'officier de la Police nationale qui ne sait pas vers quelle personne susceptible de parler au nom des habitants ou d'une partie d'entre eux se tourner. Quand la population des quartiers sensibles est absente des relations partenariales, c'est aussi qu'elle a du mal, pour les raisons internes et externes que nous avons soulignées, à se constituer comme acteur collectif légitime auprès des institutions.

CONCLUSION

Le lecteur prend donc la mesure de l'ambivalence de notions telles que la proximité ou la demande sociale de sécurité. Les réalités des pratiques et des discours correspondants interdisent aux chercheurs toute vision homogène

....

(12) DUBOIS, 1999.

des dispositifs de sécurisation mis en place dans les quartiers sensibles. Certes, de grandes tendances sont observables, nous les avons développées. Mais au final, nous ressortons de ces quartiers avec le sentiment étrange de ne pas avoir pu entendre ce qu'est l'insécurité pour les habitants des quartiers sensibles, ce que pourrait être une demande collective de sécurité émanant de ces habitants, ce que donnerait une proximité effective entre policiers et jeunes, ce que serait un partenariat entre police et travailleurs sociaux locaux. Notre recherche sur la police de proximité et sur les partenariats noués avec la police a souligné en creux l'absence notoire de la population. Qui doit dire ce qu'est le bien public sur ces quartiers et ce que doit être une situation de sécurité? Les institutions publiques réunies entre elles ou les habitants prioritai-
rement? Quels mécanismes de démocratie locale permettraient à chacun de construire sa demande, d'être audible dans sa demande et d'être capable d'entendre la demande des autres habitants ou institutions? Telles sont les questions fondamentales qui travaillent implicitement les discours et les pratiques des acteurs locaux en matière d'insécurité et de quartiers sensibles. Peut-être est-ce dans leur explicitation que réside la première étape vers une plus grande mise en cohérence des dispositifs de sécurité et vers une plus grande participation de toutes les populations à ces dispositifs.

■ **David KATANE**

CADIS-EHESS

B I B L I O G R A P H I E

- BACHMANN (C.), LE GUENNEC (N.), 1996, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel.
- BOURGEOIS (Ph.), 2001, *En quête de respect. Le crack à New York*, Paris, Seuil.
- DUBOIS (V.), 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- KATANE (D.), 2002, *La police et la ville*, Paris, IHESI.
- LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, 2000, *Les dilemmes de la proximité*, n°39, 286 p.
- MUCHIELLI (L.), 2001, *Violences et insécurité. Fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte.
- WACQUANT (L.), 1999, *Les prisons de la misère*, Paris, Seuil.
- WIEVIORKA (M.), 1999, *Violence en France*, Paris, Seuil.

SÉCURITÉ, GOUVERNANCE ET COMMUNAUTÉS MARGINALES

par John CARTWRIGHT,
Madeleine JENNEKER, Clifford SHEARING

Partout dans le monde, des millions de gens accourent vers les villes à la recherche d'une vie meilleure et beaucoup d'entre eux vivent, à la fois littéralement et en terme d'équipements publics et de ressources, en marge. Un projet basé au Cap, en Afrique du Sud, fonctionne avec ce type de populations pour développer un modèle de construction de la paix et de renforcement communautaire (disposant d'un cadre institutionnel, d'incitations financières et de procédures de fonctionnement et d'évaluation). Fondé sur les capacités et les savoirs locaux, ce modèle ne fonctionne pas uniquement au sein de la communauté mais constitue également la base d'un partenariat de respect mutuel avec les agences de l'État.

79

LA PÉRIPHÉRIE DE CHAQUE VILLE OU VILLAGE de quelque importance en Afrique du Sud comporte des zones plus ou moins étendues où l'on trouve des nouveaux logements. Certains d'entre eux, fabriqués en briques ou en blocs de ciments regroupés ensemble – souvent par de grandes entreprises –, ont bénéficié lors de leur construction d'une subvention de l'État accordée aux premiers logements « officiels ». Les autres, des « cabanes » de bois et de tôle ondulée (il s'agit le plus souvent de matériaux recyclés) ou – quand le sol le permet – de bois et de terre séchée, ont été construites soit par les occupants, soit par leurs amis ou voisins.

Nombre de personnes vivant dans ces communautés marginales sont sans emploi et possèdent un niveau de formation scolaire peu élevé. Les services publics sont peu présents dans leur zone d'habitation, qu'il s'agisse de construction et de maintenance de la voirie, de services sanitaires ou de santé, d'enseignement, de sécurité, etc.

Pourquoi dans ces conditions, ces personnes restent-elles là ? Que cherchent-elles ? Que veulent-elles ?

Pour l'immense majorité d'entre elles, qui vit dans les bas-quartiers de Londres au début du XIX^e siècle, dans les cabanes d'Alexandra, à Johannesburg, ou dans les mornes ensembles édifiés aux portes de nombre de villes européennes, la réponse est la même : elles souhaitent une «vie meilleure», du moins pour leurs enfants si ce n'est pour elles. En d'autres termes, ces personnes sont à la recherche d'une «sécurité de vie» : elles veulent s'affranchir de la peur, de l'oppression et de la pauvreté, obtenir un niveau d'éducation décent, enfin pouvoir travailler, jouer et vivre comme des citoyens ordinaires.

Mais, dans le même temps, que font ces personnes pour favoriser la création d'une communauté permettant l'avènement de ces valeurs et la réalisation de ces perspectives ? Arrêtons-nous, par exemple, un instant sur le cas des cabanes, en nous démarquant de toute vision romantique puisqu'il s'agit souvent d'abris de fortune, peu solides et représentant un danger pour la santé, et voyons dans quelle mesure une cabane bien construite peut nous renseigner sur les membres d'une communauté défavorisée et sur leur capacité à constituer une communauté.

Il est relativement facile de construire une maison soi-même. Si l'on n'y parvient pas, on pourra toujours obtenir l'aide de personnes se trouvant dans une situation similaire. On utilise des matériaux recyclés, que l'on trouve un peu partout. Une fois installé, il est toujours possible d'agrandir la cabane pièce par pièce, selon le même principe. Une personne qui souhaite partir peut soit vendre la cabane, ou les matériaux, soit la démonter pour la reconstruire ailleurs.

Dans une telle communauté, on constate donc – pour ne parler que du logement – qu'il existe une somme de connaissances, accumulées et transmises dans un mouvement continu de pratiques et de réflexions. C'est cette somme de connaissances qui permet à quelqu'un de se construire un logement approprié à bas coût, en quelques jours, et d'une façon qui consolide les relations d'entraide avec les voisins. Un agent immobilier pourrait très bien désigner ces personnes comme des «primo-accédants» à la propriété, puisque le logement leur appartient sans même

....

(1) Programme pour la paix dans les communautés (NDT).

....

(2) Dans un effort pour repenser et réinventer des formes de gouvernance plus profondément démocratiques et plus efficaces à certains égards que les modes de gestion politiques et bureaucratiques mis en œuvre par l'État – particulièrement lorsqu'il s'agit de communautés défavorisées qui n'ont ni les ressources ni les relations pour pouvoir bénéficier de conseils « avisés » – l'idée de capacités locales prend tout son sens. On suppose ici (c'est l'hypothèse centrale de notre projet) que dans toute communauté se trouve un ensemble unique de savoirs relatifs aux problèmes qui se posent à elle ainsi que le potentiel (ou « capacités ») nécessaire pour mobiliser ces savoirs, afin de parvenir à identifier les problèmes, à réfléchir clairement sur leurs causes profondes et à proposer des stratégies et des plans d'action pour les régler. Dans le cas qui nous occupe, nous commençons par aborder les questions de sécurité (d'où l'expression « gouvernance en matière de sécurité »), mais les modes de pensée qui se voient encouragés dans ce processus peuvent être transposés dans de nombreux domaines de la vie personnelle et communautaire. L'un des principaux développements enregistrés à ce titre est que les populations des communautés sont dans une bien meilleure position pour négocier, le cas échéant, avec les gouvernements locaux ou d'autres agences, puisqu'elles se trouvent dans une situation claire, de confiance en leurs propres capacités, et non plus seulement dans la posture de bénéficiaires passifs des prescriptions de spécialistes. Encore une fois, les « capacités locales » jouent un rôle crucial pour le développement de formes de gouvernance innovantes, ouvertes et démocratiques.

qu'elles aient eu à recourir aux spécialistes habituels (experts en immobilier, architectes, maçons, banquiers).

Jusqu'où va ce savoir commun ? Au-delà des bénéfices immédiats pour, par exemple, les personnes qui construisent ces cabanes, dans quelle mesure constitue-t-il la base d'une action appropriée et pertinente dans un domaine aussi essentiel pour la communauté que la sécurité ?

Fin 1997, le *Community Peace Programme*¹ (*School of Government*, Université de Western Cape) a été lancé dans un secteur défavorisé d'une ville rurale de la province de *Western Cape* afin de répondre à ces questions et de construire un modèle de valeurs, de procédures, de structures et de relations qui donnerait corps et fournirait un cadre d'expression à ce savoir, d'une manière durable et socialement responsable.

Ce document retrace l'histoire du développement d'un modèle de *policing* basé sur les capacités locales et, plus généralement, d'un modèle de gouvernance locale². Il situe les origines de ce modèle à la fois au Canada et en Afrique du Sud, et se termine par quelques observations d'ordre théorique. Il indique enfin comment ce modèle peut à la fois coïncider avec des pratiques de justice réparatrice, entendues au sens large, et s'en différencier.

HISTOIRE D'UN MODÈLE

L'histoire commence au Canada, au début des années quatre-vingt, lorsque John Sewell, l'ancien maire de Toronto, initia en sa qualité de Président de la *Metropolitan Toronto Housing Authority* (agence chargée du logement public) un projet visant à développer un modèle approprié de sécurité dans les communautés habitant dans les logements publics. L'un des éléments essentiels du processus de développement de ce modèle consistait en une étude pilote prévoyant d'accorder un budget pour la sécurité aux locataires et au personnel de la MTHA, qui œuvraient de concert au développement de mécanismes de gestion de la sécurité. L'une des principales découvertes de cette étude fut de constater que l'essentiel du budget était consacré à des mécanismes permettant de mobiliser des

capacités et des savoirs locaux plutôt que des modes de gestion généralisés introduits par les entreprises spécialisées dans la sécurité. L'argent était ainsi dépensé en programmes destinés aux enfants ou aux jeunes, pour l'emploi, pour l'amélioration de l'environnement immédiat, pour l'alimentation des résidants, pour la réalisation d'améliorations d'ordre esthétique, etc. Les résultats obtenus furent spectaculaires, tant en ce qui concerne le moral de la collectivité que la sécurité physique, deux éléments essentiels de la «sécurité de vie». Ainsi, les enfants jouaient de nouveau librement dans les espaces publics, tandis que les plus âgés jouaient aux cartes ou se retrouvaient simplement dans les foyers des bâtiments. La MTHA intégra donc ces éléments pour développer un programme de «maintien social de l'ordre».

Le chapitre suivant de cette histoire s'étend sur de nombreuses années. Durant les deux décennies suivantes, un groupe de spécialistes du Centre de criminologie de l'Université de Toronto mena des études sur les tendances en matière de gouvernance de la sécurité. Cette période vit se développer la notion de gouvernance «nodale» – par opposition à une gouvernance d'État – intégrant des concepts tels que le néo-féodalisme et l'organisation en réseaux des politiques de sécurité. L'une des principales conclusions auxquelles parvinrent ces spécialistes fut de constater que, aussi bien dans le secteur public que dans le privé, l'émergence d'un ensemble de mécanismes facilitant la mobilisation des capacités et des savoirs locaux à des fins de gouvernance constituait un élément essentiel des différents développements des politiques de sécurité.

BESOINS ET POSSIBILITÉS : RAPPEL DU CONTEXTE

À l'instar de toute colonie, le contrôle et la gestion des ressources en Afrique du Sud a été, dès le début, effectué avant tout au bénéfice d'une élite minoritaire, présente sur les territoires anglais ou hollandais et, de plus en plus, sur le territoire colonisé lui-même. Cette tendance s'est considérablement renforcée, s'exprimant même de manière ouverte sous le pouvoir du *National Party* (1948-1991/94),

alors que les intérêts des «Blancs» (tout d'abord désignés dans la terminologie de l'apartheid comme des «Européens/ blancs») se voyaient renforcés à un niveau inédit, par des mesures toujours plus complètes et cohérentes dans cette logique obsessionnelle.

Suite à la légalisation en 1991 des mouvements de libération, il devint impossible de dissimuler plus longtemps l'étendue de ces inégalités. Ces dernières étaient perceptibles à tous les niveaux des services publics, et notamment, bien sûr, dans ceux chargés de la sécurité. Les secteurs habités par les Blancs bénéficiaient d'une présence policière modérée et conventionnelle, tandis que, dans tout le reste du pays, on usait (ou abusait) des services de police pour un contrôle oppressif des populations. Dans le courant des années quatre-vingt, l'ANC instaura une politique visant à rendre impossible la gestion des *townships*, développant dans de nombreux domaines un système alternatif de gestion passant par des associations municipales et des comités de rue. Certaines de ces structures tombèrent dans les travers de l'autodéfense et de la corruption, mais même les plus efficaces et les plus pacifiques d'entre elles ont connu un certain déperissement durant la dernière décennie.

En matière de *policing* et de politiques visant à promouvoir la sécurité, les communautés défavorisées semblent en effet avoir été délaissées. D'une part, les nouveaux services de police d'Afrique du Sud ne disposent pas des ressources nécessaires pour dispenser des services équitables sur l'ensemble du territoire et continuent de toutes manières d'orienter leurs efforts vers les secteurs les plus favorisés. D'autre part, la privatisation de la sécurité a connu une croissance exceptionnellement rapide en Afrique du Sud et le secteur privé, qui assume de fait le *policing* dans nombre de zones urbaines et suburbaines, ne profite en rien aux communautés qui ne peuvent s'offrir de tels services.

En somme, on constate donc un sérieux «déficit de gouvernance» au sein des communautés défavorisées, non seulement en matière de sécurité mais aussi dans des domaines comme la santé ou s'agissant de services tels que l'enlèvement des ordures, ou l'approvisionnement en eau et

en électricité. Pour être honnête, il convient de rappeler que le gouvernement a décidé de s'attaquer à ce déficit de gouvernance et ce, à différents niveaux. Ce projet prend toutefois comme point de départ deux hypothèses: en premier lieu, on suppose que la planification, le financement et la gestion par des agences d'État d'un programme complet de services publics dans lequel les citoyens joueraient à peu de choses près le rôle de consommateurs ne sont, dans une démocratie, ni réalisables, ni efficaces, ni souhaitables; en second lieu, on part du principe que les personnes vivant dans les communautés défavorisées (où le déficit est le plus important) possèdent les savoirs et les capacités nécessaires pour jouer un rôle actif et efficace dans l'articulation des différentes stratégies mises en œuvre pour résoudre ces questions. Ce modèle part donc d'une mobilisation des ressources dans ces communautés afin de parvenir à une résolution pacifique de différends spécifiques et, ce faisant, permet de réunir un capital social auquel il est possible de recourir dans divers contextes constitutifs de la communauté.

84

LES DÉVELOPPEMENTS EN AFRIQUE DU SUD

En avril 1994, durant les ultimes semaines qui ont précédé les premières grandes élections démocratiques générales, la Commission Goldstone désigna deux comités chargés d'examiner les problèmes de sécurité. L'un d'entre eux avait pour mission de développer des recommandations pour le maintien de l'ordre dans les manifestations organisées à l'occasion des premières élections démocratiques d'Afrique du Sud. L'autre était chargé de déterminer des principes plus généraux de maintien de l'ordre pour les élections. Ces comités s'inspirèrent des idées avancées par la MTHA et des recherches menées à l'Université de Toronto, afin d'élaborer une approche du maintien de l'ordre pour les élections centrée sur la mobilisation des connaissances et des capacités locales. Désireux de trouver des moyens de mettre en œuvre ce principe, l'un des membres de ces comités parcourut l'Europe et l'Australie à la recherche d'idées.

Le comité chargé des manifestations mit au point un mécanisme de surveillance des élections basé sur le

développement – nécessaire pour obtenir le droit de manifester – de projets et de capacités de surveillance des manifestations par les manifestants eux-mêmes, seuls susceptibles de disposer de l'expérience et de la légitimité nécessaires. Ces recommandations conduisirent à l'acceptation par les principales parties concernées d'un cadre de gestion des manifestations. C'est ce dernier qui fournit la base de la législation applicable en matière de gestion des manifestations en Afrique du Sud. Afin d'assurer la mise en œuvre de ce cadre de gestion, le gouvernement britannique apporta son soutien à un groupe de travail chargé de concevoir des formations à l'intention des futurs membres du service d'ordre des partis politiques. La formation de membres du service d'ordre dans tout le pays put ainsi être menée à bien avant les élections. Ces formations, ainsi que les personnes qui en bénéficièrent, contribuèrent largement au succès de la mise en œuvre des recommandations du comité chargé des manifestations au sein de la Commission Goldstone ainsi qu'au bon déroulement des élections.

CONSTRUCTION DU MODÈLE

Le succès de cette approche du maintien de l'ordre pour les manifestations encouragea Dullah Omar, alors ministre de la Justice d'Afrique du Sud, et George Fivas, responsable de la police d'Afrique du Sud à l'échelon national, à apporter leur soutien à un projet de *Policing* basé sur les capacités locales qui intégrerait les principes dégagés par les premiers travaux de la MTHA et par les comités Goldstone, dans le but de développer un modèle de politique de sécurité spécifique aux communautés très défavorisées d'Afrique du Sud. La communauté de Zwelethemba, un *township* noir de Worcester, ville située à une centaine de kilomètres au nord du Cap, fut choisie comme site pilote pour le développement du modèle. L'un des principaux objectifs de ce projet consistait à promouvoir des procédures basées sur la communauté, conduisant à un approfondissement de la démocratie. L'équipe chargée de la construction de ce modèle était guidée par une idée centrale : le modèle se devait d'être simple, attractif pour les communautés et les

administrations et facilement transposable à d'autres communautés défavorisées. C'est ainsi que l'on a pu recourir à la métaphore d'un «virus culturel» bénéfique pour désigner cette idée centrale. Le modèle créé a pris le nom de modèle de Zwelethemba, en référence à la contribution au développement du modèle de la communauté éponyme.

Le travail a alors consisté en la mise en œuvre de structures et de procédures durables, permettant aux personnes défavorisées :

- de contrôler et de maîtriser les événements survenant dans leur communauté ;
- de pouvoir compter sur leurs propres capacités et savoirs pour la planification et la mise en œuvre de leurs projets ;
- de disposer des fonds nécessaires pour ces opérations.

Ces initiatives couronnées de succès purent voir le jour grâce à un simple changement de perspective : les gens estimaient qu'il n'était pas nécessaire de «déléguer» leur problème à des autorités ou à des spécialistes extérieurs et qu'ils avaient les capacités, les connaissances et l'expérience suffisantes pour concevoir eux-mêmes les solutions appropriées. Deux expressions nous semblent pouvoir qualifier les principaux éléments de cette démarche. Ainsi, d'une part, le terme de «gestion des capacités locales» désigne un mode de gestion d'une communauté basé avant tout sur le savoir et le potentiel des personnes au niveau local et, d'autre part, l'expression «micro-gouvernance» se justifie par le fait que ce travail de gestion s'effectue à un niveau de base et s'applique du bas vers le haut.

Ces deux dernières années, le modèle a débordé de sa préoccupation initiale (la sécurité) pour toucher des domaines plus larges d'administration. Il est utilisé à ce jour dans quatorze communautés de la province du Cap-Occidental ainsi que dans des sites pilotes de trois autres provinces. Durant cette période, le modèle de Zwelethemba a été approuvé par la *Law Commission* (commission législative) d'Afrique du Sud ainsi que par le vice-ministre de la justice, et considéré comme un modèle pertinent en

....

(3) Ce projet a débuté avec le soutien explicite du ministère de la Justice et de responsables de la magistrature ou de la police et continue de bénéficier de ces différents soutiens. Le projet pilote a été financé par la Suède (à travers la Fondation Raoul Wallenberg), tandis que l'essentiel des fonds nécessaires au développement et à la consolidation du projet provient de l'Ambassade de Finlande.

matière de résolution des conflits basée sur la communauté elle-même³.

Une extension du modèle est également mise en place dans deux projets pilotes à Rosario, en Argentine. Ces projets, qui devraient s'étaler sur trois ans ont débuté en novembre 2000. Les idées mises en avant à travers ces projets ont été récemment formulées dans un rapport de l'*Independent Commission of Policing in Northern Ireland* (Commission indépendante pour le maintien de l'ordre en Irlande du Nord). Ce rapport souligne l'importance en matière de *policing* des budgets consacrés à la sécurité et de la mobilisation des connaissances ainsi que des capacités locales.

GOUVERNANCE ET SÉCURITÉ

Le modèle de Zwelethemba intègre une certaine logique et se constitue d'un ensemble d'accords institutionnels et de technologies qui rendent possible la réalisation d'une gouvernance basée sur les capacités locales, par le biais de la sécurité.

Si ses objectifs sont généraux (puisque'ils portent sur l'ensemble de la vie des personnes concernées), cette démarche généraliste s'effectue de manière très spécifique et concrète en accordant la priorité aux aspects conflictuels. Le modèle part du principe que la plupart des conflits naissent de problèmes généralement minimes en soi mais qui, s'ils ne sont pas gérés à temps, peuvent souvent avoir une issue désastreuse.

Ce modèle s'appuie sur deux processus principaux, que nous avons appelés la « conciliation » et la « construction de la paix ».

LA CONCILIATION

Les Comités pour la paix fonctionnent en référence à un Code de bonne conduite (*cf. encadré*), lequel privilégie notamment le travail en équipe par rapport au travail individuel, et recommande de ne pas recourir systématiquement à la force. Lorsqu'une plainte est déposée devant

un Comité pour la paix, toute une série de procédures pré-établies s'appliquent alors. Une « réunion pour la paix » est organisée, généralement dans les jours qui suivent, avec pour objectif de réunir les parties au conflit ainsi que tout autre personne susceptible de comprendre et de résoudre le conflit en cours. À ce niveau, le rôle du Comité pour la paix consiste à faciliter la résolution du conflit, à travers un processus, qui permette d'éviter d'identifier une victime et un agresseur car, pour la plupart des conflits survenant dans les communautés, les personnes concernées passent d'un statut à l'autre à mesure que le conflit se développe.

CODE DE BONNE CONDUITE

Les membres de ce Comité pour la paix mettent en œuvre ces consignes durant leur travail de conciliateurs :

- * Nous participons à la création dans notre communauté d'un environnement sûr.
- * Nous respectons la Constitution d'Afrique du Sud.
- * Nous travaillons dans le cadre de la loi.
- * Nous ne faisons pas usage de la force ou de la violence.
- * Nous ne prenons pas partie lors des conflits.
- * Nous travaillons pour la communauté dans le cadre coopératif d'une équipe et non en tant qu'individus.
- * Nous suivons des procédures que la communauté peut librement connaître.
- * Nous évitons tout commentaire sur notre travail ou sur des personnes.
- * Nous sommes impliqués dans notre travail.
- * Notre objectif est de soulager et non de causer du tort.

La réunion pour la paix est organisée suivant plusieurs étapes, dans lesquelles toutes les personnes présentes sont invitées à prendre une part active : en premier lieu, chacun déclare ce qu'il a à dire et un débat s'engage sur les événements en cause ainsi que sur leurs conséquences ; puis, on essaie de déterminer la/les cause(s) première(s) du conflit et, enfin, un nouveau débat a lieu afin de décider d'une action appropriée avec l'accord de toutes les parties et visant à garantir que le problème sera définitivement réglé.

La réunion s'attache donc, en partant d'un problème passé, à favoriser l'émergence d'un avenir meilleur et plus sûr.

Les membres du Comité pour la paix sont présents lors de la réunion et établissent un rapport sur l'affaire en cause. Ce rapport est destiné à un bureau central chargé d'élaborer des statistiques et, en retour, de transmettre ses résultats tous les mois à chaque Comité pour la paix.

RÉMUNÉRATIONS

Avant d'aborder le processus de construction de la paix dans le modèle, il convient d'évoquer la question des rémunérations. Chaque réunion tenue selon des règles préétablies fait l'objet d'un paiement au Comité pour la paix. Cette règle permet de reconnaître la valeur du travail accompli et répond aux critiques selon lesquelles les professionnels seraient toujours payés, tandis qu'il est généralement fait appel à la bonne volonté des personnes défavorisées.

Le mode de paiement consiste à la fois à rémunérer les membres du Comité pour la paix qui ont permis la tenue de la réunion pour la paix et à constituer un Fonds destiné au financement de projets visant à une résolution à long terme de problèmes rencontrés par la communauté. Ainsi, les communautés disposent de fonds (qui ne sont nullement des subventions ou des dons mais bien de l'argent payé en contrepartie d'un travail) qu'elles peuvent dépenser pour des réalisations qui contribueront selon elles à améliorer l'avenir.

Le modèle prévoit de rémunérer les Comités pour la paix à hauteur de 100 rands (1 euro = 8.8 Rand) pour chaque réunion tenue conformément à un code de bonne conduite et aux principes de conciliation que l'on entend promouvoir à travers le modèle. À ce jour, en Afrique du Sud, l'essentiel des sommes provient des gouvernements locaux et constitue un budget de micro-gouvernance qui bénéficie directement aux communautés. Ces fonds se répartissent comme suit. 30 % des sommes sont destinés aux membres des Comités pour la paix qui organisent les réunions. Cet argent équivaut à une reconnaissance directe de la valeur

de leur travail. 30 % supplémentaires sont versés à un fonds pour la construction de la paix ou pour la construction de la communauté, qui sert à apporter des réponses à des problèmes plus généraux rencontrés au sein de la communauté. Enfin, 30 % vont à un fonds de soutien pour les micro-entreprises œuvrant pour la justice sociale en améliorant le bien-être de la communauté. Un travail considérable reste à accomplir dans les communautés pour un fonctionnement optimal des dispositifs de soutien aux micro-entreprises et de construction de la paix et, à ce titre, nous sommes en train de tester sur l'un des sites un programme pour les jeunes dans le cadre d'un projet de construction de la paix. Les 10 % restants sont consacrés à un fonds administratif voué à favoriser le travail des Comités pour la paix. Tout l'argent est donc gagné par les Comités pour la paix et dépensé directement dans les communautés.

LA CONSTRUCTION DE LA PAIX

90

La construction de la paix s'organise de la même manière que la conciliation, à la différence près que, dans ce premier processus, le Comité pour la paix aborde des problèmes génériques plus larges et non plus des conflits individuels. Si le Comité pour la paix parvient à la conclusion que la résolution d'un problème appelle une démarche à long terme (souvent après avoir constaté le caractère récurrent de certains éléments lors des conflits individuels), il organise une «réunion pour les besoins» afin d'établir si les membres de la communauté conviennent de l'existence d'un problème et, le cas échéant, afin d'identifier le problème en question.

Si, au terme de cette réunion, il est décidé qu'il existe effectivement un problème appelant une solution, alors une «réunion pour les solutions» est organisée afin de trouver d'éventuelles solutions (il peut y en avoir plusieurs). L'idée consiste à financer les actions décidées avec l'argent du Fonds pour la construction de la paix et, dans la mesure du possible, de s'assurer que cet argent revient, autant que possible, à la communauté.

Ce processus permet d'élargir le modèle, qui passe d'un mode de résolution des conflits à un modèle de gouvernance, la construction de la paix ne se limitant pas à ce que nous appelons la «partie visible de la sécurité». En d'autres termes, les conflits individuels sont considérés comme autant de points de départ, de questions qui permettent de regrouper les gens et de mobiliser leurs connaissances et leurs expériences.

Les Comités pour la paix sont ainsi parvenus à identifier des problèmes comme la malnutrition des enfants, le SIDA ou le chômage des jeunes et ont dépensé des fonds dans des projets de programmes alimentaires, de théâtre ou d'activités destinées aux jeunes.

LES RÉSULTATS

À ce jour, environ 2 000 réunions pour la paix se sont tenues en Afrique du Sud. Au moment où nous rédigeons ce document, nous avons analysé les rapports de 1 800 de ces réunions, qui se sont étalées sur deux ans et demi. Au total, les réunions ont permis aux Comités pour la paix de générer 450 000 rands de revenus. L'ensemble de ces revenus a été ou sera dépensé dans les communautés concernées.

Plus de 8 000 personnes ont participé directement à la résolution des problèmes dans leurs communautés, par le biais des réunions. Cela signifie que plus de 8 000 personnes ont pu passer d'une position de dépendance à une situation de responsabilité et ont été en mesure de renoncer à une attitude de reproche pour adopter une optique centrée sur la construction d'un avenir. En moyenne, 5,6 membres des Comités pour la paix étaient présents à chaque réunion.

57 % des personnes participant aux réunions étaient des femmes, et 16 % des jeunes. 57 % des membres des Comités pour la paix organisant les réunions étaient des femmes.

La répartition des problèmes ayant nécessité l'organisation de réunions se présentait comme suit: les problèmes les plus fréquents avaient un rapport avec l'argent (30 % des différends concernaient ainsi prêts, non-paiements d'emprunts ou de marchandises et détournement de fonds). Les insultes, les menaces et les commérages étaient

à l'origine de 19 % des réunions, tandis que les agressions à caractère non sexuel et les bagarres faisaient l'objet de 30 % d'entre elles. Des réunions ont été organisées pour deux viols et deux tentatives de viol.

Dans 96 % des réunions organisées, les participants ont développé des moyens d'action et la population s'y est impliquée. Un peu moins des trois-quarts des réunions ont vu un geste marquant la fin du différend. Dans certains cas, il s'agissait d'un geste engageant tous les participants à la paix et dans d'autres cas, seules les parties au conflit étaient impliquées.

Environ 10 420 personnes (61 % de femmes, 39 % d'hommes) ont pris part à 78 projets développés et soutenus financièrement dans le cadre du processus de construction de la paix. Parmi ces projets on relève :

- La construction et l'entretien d'une aire de jeu pour les enfants dans une zone de cabanes éloignée de toute autre installation
- La rénovation d'une maison de retraite
- Le nettoyage des ordures, en coopération avec des équipes de football de jeunes.
- L'aide pour l'ameublement d'un nouveau centre de soins de jour.

Les projets ayant bénéficié d'un prêt concernaient :

- La préparation et la vente de plats cuisinés
- La confection et la vente de chaussettes pour les enfants
- La modernisation d'un commerce de photographie

Dans le secteur pilote de Zwelethemba, nous avons, à plusieurs reprises, interrogé des gens au hasard, dans le cadre du premier projet pilote. L'une des questions posées était la suivante :

Si vous pensez aux problèmes que nous venons d'évoquer – à savoir les cas où une personne fait quelque chose qui en dérange une autre ou lui fait du tort – pensez-vous que la façon dont ces problèmes sont traités se soit améliorée au cours des six derniers mois?

En 1997, au début du projet, 19,7% seulement des personnes estimait que les choses s'étaient améliorées et 80,3% considéraient que la situation n'avait pas évolué ou même qu'elle avait empiré. En 1999, ces chiffres étaient respectivement de 49% et 35%; 15% des personnes estimant alors ne pas pouvoir se prononcer. En 1998, dans une version révisée de cette enquête, nous avons en outre posé la question suivante :

Pensez-vous que, pour ce genre de problèmes, la population de Zwelethemba recourt à la police davantage, moins ou dans les mêmes proportions qu'il y a six mois?

En 1998, malgré des écarts réduits, les résultats indiquaient que les gens estimaient que l'on avait moins recours à la police (46% contre 37,9% d'avis contraires). Nous avons également ajouté la question suivante en 1998 :

Pensez-vous que les gens de cette communauté soient en mesure de traiter la plupart de ces problèmes sans faire appel à la police?

En 1999, 59% des personnes répondaient «Oui», contre 48,2% en 1998. Nous avons aussi demandé aux personnes qui déclaraient avoir eu un problème durant les six derniers mois de nous indiquer qui les avait aidées à le résoudre. En 1998, 3,4% des personnes mentionnaient les Comités pour la paix et leur proportion atteignait 32% en 1999.

Sur 535 entretiens conduits auprès de participants aux réunions pour la paix à l'issue de l'une de celle-ci, 63% des personnes interrogées ont indiqué que, si le comité pour la paix n'existant pas, elles auraient soumis leurs problèmes à la police. Un des effets de ce modèle est donc de réduire le recours aux services de l'État.

IMPLICATIONS THÉORIQUES ET PROGRAMMES

Le modèle peut être étudié à partir de plusieurs cadres d'analyse théorique et fait écho à toute une gamme de programmes théoriques et normatifs. Les considérations théoriques et les programmes concernés sont les suivants :

- Le modèle vise à explorer de nouveaux processus démocratiques, en passant d'un mode central de

gouvernance à un mode local. Ce faisant, il permet de renforcer l'indépendance et les pouvoirs d'une communauté et, partant, le niveau de démocratie.

- Il encourage la population des communautés à repenser son comportement et à avoir une nouvelle image d'elle-même, de manière à promouvoir la paix et la bonne gouvernance.
- Il permet la construction de capacités en reconnaissant celles dont dispose déjà la communauté et s'appuie sur celles-ci pour développer des relations de la communauté avec d'autres entités (par exemple, la police).
- À travers des questions urgentes, survenant dans un cadre conflictuel, il favorise la mobilisation de la communauté dans toute une série de domaines de gouvernance.
- Il fait le pari de la cohésion sociale afin de construire un capital social et de permettre la création de communautés capables de mettre en place des programmes et de répondre aux problèmes, par le biais de la mobilisation des ressources locales.
- Il fournit des mécanismes institutionnels grâce auxquels les gouvernements locaux peuvent investir efficacement des ressources fiscales dont bénéficient directement les communautés. Ainsi, le niveau de service fourni se trouve amélioré et le recours aux agences officielles d'État est moins important.

LES RELATIONS AVEC LES AGENCES D'ÉTAT

L'un des principes fondamentaux du modèle des Comités pour la paix repose sur l'utilisation entière et efficace des savoirs locaux pour la résolution des problèmes locaux et, l'expérience montrant que les relations de pouvoir dans les projets établis en coopération entre une communauté et l'État conduisent trop souvent à une nouvelle marginalisation de la communauté, les Comités pour la paix n'ont pas, jusqu'à une date récente, développé d'accords opérationnels officiels avec la police ou avec d'autres agences d'État.

Toutefois, aujourd'hui, une culture spécifique a fait son apparition, constituée d'un ensemble de procédures et

riche de nombreux résultats (par exemple, 2 000 cas ont été traités avec succès) sous l'égide du réseau des Comités pour la paix, et un projet pilote de coopération entre le Comité pour la paix et la police, présenté ci-après, est en cours dans la communauté de Western Cape.

La police d'Afrique du Sud va ainsi participer aux coûts de la rénovation et de l'entretien d'un bâtiment existant, former en nombre suffisant des policiers réservistes qui y assureront seize heures de présence quotidienne et affecter au poste de police local deux policiers supplémentaires, qui se consacreront à ce projet. Le Comité pour la paix local bénéficiera pour ses activités habituelles du soutien financier ordinaire de la part de la municipalité locale.

Le *Community Peace Programme* permettra de former et de contrôler le Comité pour la paix, participera à la formation des réservistes et les rémunérera pour la réalisation dans la communauté d'enquêtes basiques et d'entretiens avec des personnes quittant la communauté. Les réservistes travaillant dans le nouveau Centre pour la paix de la communauté signaleront à la police les urgences ainsi que les questions nécessitant un recours à la force, tandis que les autres questions seront signalées en premier lieu à l'attention du Comité pour la paix.

L'objectif de ce projet pilote consiste à élaborer un modèle de partenariat entre une communauté, un gouvernement local et une agence d'État (en l'espèce, la police d'Afrique du Sud), respectueux de l'expertise et des ressources spécifiques que chacun des partenaires peut apporter au projet, mais aussi transparent, efficace et facilement transposable dans d'autres communautés.

LE MODÈLE DE ZWELETHEMBA ET LA JUSTICE RÉPARATRICE

Très clairement, le modèle de Zwelethemba intègre certains éléments de «justice réparatrice», notamment en ce qui concerne le processus fondateur de conciliation. Toutefois, ces éléments ont aussi, de manière évidente, été modifiés ou adaptés à plusieurs titres.

La raison principale de ces adaptations ou différentiations réside dans le fait que le processus de conciliation ne

consiste nullement en un processus de l'État destiné à faire diversion mais bien en un ensemble de pratiques adoptées par l'ensemble de la communauté, intégrées au cadre légal conformément à un code de bonne conduite spécialement mis au point à cet effet (voir encadré «Code de bonne conduite»). Si les consultations entre les Comités pour la paix et la police sont de plus en plus fréquentes (le plus souvent, c'est le Comité pour la paix qui est sollicité par la police), ces échanges sont informels et l'État reste absent des réunions des Comités pour la paix.

Les conséquences de cette situation sont les suivantes :

- Les réunions ont lieu dans le quartier, dans la cabane ou la maison de l'un des membres ou dans une pièce du centre communautaire, fournissant ainsi un environnement le moins intimidant possible.
- Des termes comme ceux de «victime» et «agresseur» sont évités autant que possible, afin de ne pas désigner des catégories ou des rôles immuables, gênant une meilleure compréhension du conflit ou du problème.
- L'accent est porté de manière explicite sur l'identification des causes du conflit/problème, afin de décider de projets d'action appropriés et efficaces.
- Les conflits sont généralement résolus dans les jours suivant la première plainte.
- Les Comités pour la paix et leurs membres ne constituent pas une autorité – dans une réunion pour la paix, la seule autorité est celle que les personnes présentes reconnaissent comme telle et dont elles acceptent les propositions.
- La réconciliation ne constitue pas une issue nécessaire d'une réunion pour la paix – ce qui importe, c'est que des consensus apparaissent, rendant plus improbable la résurgence du conflit. Si les parties au conflit se réconcilient personnellement ou s'engagent dans une relation amicale, un progrès certain a été réalisé.
- Dans tout le processus, l'accent est mis de manière explicite sur la construction des valeurs de solidarité et de compréhension au sein de la communauté et pas seulement sur l'amélioration de la vie des parties au conflit.

La conciliation est donc considérée comme le processus permettant de mobiliser des savoirs locaux autour de questions spécifiques survenant dans la communauté, pouvant alors conduire à un engagement durable et confiant sur des questions plus générales. Considéré sous tous ses aspects, le modèle de Zwelethemba vise à promouvoir un mode de gouvernance innovant, une gestion autonome des communautés et la construction de la démocratie.

CONCLUSION

Le manque de confiance des communautés dans leur capacité à construire une vie différente, d'où découle un niveau superflu de dépendance envers les agences extérieures pour la résolution des problèmes de la communauté, constitue l'une des conséquences les plus profondes de la marginalisation de ces communautés défavorisées. Le modèle de gouvernance locale de Zwelethemba apporte toutefois la démonstration que la mobilisation des connaissances et des capacités locales, par le biais d'organisations institutionnelles durables, est une condition nécessaire à une bonne gouvernance ainsi qu'à l'émergence de communautés vivant en paix. Lorsque ces institutions locales sont créées et fonctionnent de manière efficace, elles sont en mesure d'établir de véritables partenariats avec les agences d'État ou avec d'autres professionnels prestataires de services, au bénéfice de toutes les personnes concernées.

- **John CARTWRIGHT,**
Coordinateur - Communications
- Madeleine JENNEKER,**
Coordinatrice - Opérations
- Clifford SHEARING**
Directeur

LE RÔLE DES CORPORATIONS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AUX ÉTATS-UNIS DANS LES ZONES URBAINES DÉFAVORISÉES

par Catherine MÉVEL

Depuis les années soixante, les États-Unis se trouvent confrontés à une «crise urbaine» dont la gravité s'est traduite par un processus bien connu de ghettoïsation. À la notion classique et positive du ghetto comme terre d'accueil des migrants auxquels il était donné, un temps, la possibilité de se poser et de se familiariser avec les règles du nouveau monde, s'est substituée celle de «nouveau ghetto», lieu où les minorités ethniques se regroupent et s'isolent du courant principal de la société, souffrant d'une absence de perspectives positives qui explique les émeutes et la propension à la délinquance.

Lancée d'abord de manière expérimentale dans les années soixante, la formule de Corporations de développement communautaire va progressivement s'imposer comme la solution pour remédier à cette forme de crise urbaine en renouant avec la fonction première du ghetto.

IL EXISTE AUX ÉTATS-UNIS une forme de réponse à la crise urbaine peu et mal connue en France: les Corporations de développement communautaire. Cette formule est difficile à décrire car elle intervient dans un contexte sensiblement différent de nos zones urbaines sensibles: celui des quartiers populaires situés au cœur même des grandes villes américaines et qui ont subi un processus de ghettoïsation. Difficile aussi du fait des conditions de création, des méthodes de fonctionnement, et des modes d'action qui n'ont aucun équivalent en France. Difficile encore en raison des rapports qu'elles entretiennent avec la question de l'insécurité. Alors que cette question, en France, ne fait guère partie du Développement social urbain, elle constitue, aux États-Unis, un substrat essentiel et presque aussi crucial que la question du logement. Décrire cet objet politique, difficilement identifiable donc, que sont les Corporations de développement communautaire, suppose ainsi de préciser ces trois

points : celui du cadre de leur action, la ghettoïsation des *inner cities*; celui de leur mode de constitution et de fonctionnement; celui enfin, du rapport qu'elles entretiennent avec la question de la sécurité.

LA GHETTOÏSATION DES INNER CITIES

L'expression de ghettoïsation suggère l'enfermement d'une catégorie de population qui ne l'a pas souhaité. Elle évoque, surtout en France, la menace d'une dérive à l'américaine des quartiers d'habitat social, véritable hantise pour les concepteurs de notre « politique de la Ville ». Mais en quoi consiste, aux États-Unis, cette fameuse dérive ? La concentration d'une population sur une base ethnique ? C'était la définition du ghetto que Louis Wirth donnait dans un célèbre ouvrage édité en 1928 et devenu un classique¹. Le ghetto était alors présenté comme un phénomène positif. Il rassemble les gens en fonction de leur pays d'origine de façon à leur offrir un milieu relativement fermé mais également protecteur de ses membres. Ce sont des quartiers d'entraide et de solidarité dans lesquels des migrants venus d'autres continents, Europe, Amérique latine, Asie, ont pu prendre appui et continuent d'ailleurs à le faire. Ils ont pour fonction de produire une réassurance aux nouveaux venus en leur montrant les signes visibles d'une culture d'appartenance (par les nombreux signes distinctifs du quartier) tout en assumant une fonction pédagogique d'apprentissage des codes et règles de la vie dans le nouveau continent. Ce type de ghetto constitue un lieu de passage positif tant les regroupements y sont de caractère volontaire et transitionnel.

DE L'ESCLAVE À L'HYPERGHETTO

Ce n'est plus à cette définition positive du ghetto que l'on fait allusion à présent quand on parle de *ghettoïsation* puisque le terme évoque bien plus aujourd'hui, un phénomène purement négatif, celui d'une concentration subie, d'une dévalorisation des lieux et des gens qui y habitent. Comment le ghetto est-il donc devenu un tel objet négatif ?

....

(1) WIRTH, 1928.

Quand il a cessé d'être un lieu où l'on se réfugie pour devenir un lieu que l'on fuit, que les Blancs ont fui à mesure que les Noirs venaient l'occuper et que ceux-ci, eux-mêmes, ont cherché à quitter lorsque les Hispaniques, des plus pauvres qu'eux, ont commencé à l'investir.

Le *nouveau* ghetto américain (*new ghetto*) apparaît au milieu du XX^e siècle. Il accueille les migrants venus, non plus de l'extérieur, mais de l'intérieur, les Noirs américains chassés des plantations du Sud par l'effet de la mécanisation agricole et qui viennent chercher dans les villes industrielles du Nord, alors en plein essor, l'emploi qu'ils ont perdu. Ils s'installent alors dans les quartiers populaires des *inner cities*, proches des manufactures et des fabriques. Ce processus migratoire va entraîner la transformation d'une partie des *inner cities* en autant de lieux de ségrégation de cette population pauvre, noire, qui, à la différence des précédents migrants, devient prisonnière d'un habitat qui se trouve dévalorisé par la fuite des Blancs (*whiteflight*) soucieux de s'installer dans les banlieues proches. Pour distinguer ce nouveau ghetto de l'ancien, la tendance actuelle consiste à nommer «enclaves» les ghettos d'accueil classiques des migrants et *hyperghetto* les quartiers de ségrégation des minorités ethniques noires et latinos.

À la différence de nos quartiers d'habitat social qui attirent l'attention par la monumentalité de leurs tours et de leurs barres, les ghettos des villes américaines sont peu visibles. De tels ensembles ne concentrent qu'un faible pourcentage du parc bâti: 2 % au lieu de 13 % en France. Les quartiers populaires transformés en ghettos correspondent le plus souvent à des groupes d'immeubles destinés chacun à quelques familles. Ils sont discrets, inscrits dans la ville, à proximité de la *downtown*, de ces centres d'affaires vibrants, bruyants, rénovés qui rivalisent en tours aux effets spéciaux d'acier et de verre teinté qui incarnent si fortement la vitalité entrepreneuriale de l'Amérique. Ces quartiers d'affaires jouxtent eux-mêmes les zones résidentielles où les premiers colons avaient choisi de s'établir, en partie haute de la ville, tandis que les classes moyennes s'installaient dans les zones progressivement rénovées et gentrifiées du centre. Les nouveaux ghettos sont donc

partie intégrante de la ville. Ils sont dans la ville. On peut tenter de les rendre invisibles en les contournant ou en les traversant le plus rapidement possible, ou à l'instar des taxis New-yorkais, on peut éviter ces quartiers jugés dangereux comme Harlem ou le Bronx en abandonnant les courses à une autre corporation de taxis, organisée et tolérée dans ces parties de la ville sans qu'elle dispose pour autant d'une existence légale.

DISCRIMINATION RACIALE ET DÉGRADATION MATÉRIELLE

Pourquoi la migration noire a-t-elle engendré cette figure négative du ghetto? Le processus de ségrégation de la population noire a commencé avec certaines pratiques de discrimination initiées par le gouvernement fédéral lui-même. En 1938, le ministère du Logement de l'époque adressait aux banques un *underwriting manual* leur indiquant qu'il ne garantirait pas les prêts immobiliers dans les quartiers à risque (ce qui sous-entendait que la part des non-Blancs ne devait pas dépasser 15%). L'objectif était d'éviter que les Noirs occupent trop de place dans les quartiers blancs, mais également qu'ils se regroupent de manière trop visible, entraînant dans tous les cas une forte dévalorisation foncière. Cette recommandation eut surtout pour effet de produire ce que l'on voulait éviter. Les banques appliquèrent, en effet, de manière si extensive cette directive que cette dernière contribua à entourer de rouge sur les cartes des villes des quartiers entiers jugés tellement «risqués» que les banques elles-mêmes refusèrent toutes garanties hypothécaires². Cette pratique dite du *redlining* obligea les Noirs pauvres à se rabattre sur le marché des logements anciens et vétustes compris dans ces zones, qu'ils ne purent pas non plus rénover du fait de l'impossibilité où ils se trouvaient d'accéder aux moindres prêts si ce n'est à des taux usuraires. La dégradation des ghettos noirs trouve son origine dans cette mesure de préservation du tissu urbain par une volonté d'éviter la concentration de cette population.

Face à la dégradation des *inner cities* consécutive à cette politique du *redlining*, une politique de rénovation urbaine

....

(2) De l'après seconde guerre aux années soixante, les Noirs n'obtiendront que 2% de l'ensemble des financements destinés à la construction ou réhabilitation des logements : HALPERN, 1995.

fut lancée dans les années cinquante. Mais elle joua également contre la minorité noire. Les villes se dotèrent de voies de circulation rapide que les urbanistes firent passer au milieu des quartiers les plus déshérités, les démembrant tant du point vue urbain que social. Quant aux programmes fédéraux destinés à éradiquer les taudis et zones insalubres (*Urban Renewal*), les autorités locales les détournèrent fréquemment de leurs objectifs initiaux pour entreprendre une rénovation des quartiers d'affaires, en espérant ainsi inviter au retour les classes moyennes parties vers les banlieues et en conséquence augmenter le volume d'impôts locaux que l'on ne pouvait guère collecter auprès des minorités pauvres. Il en résulta la destruction d'une partie des logements anciens situés à proximité de ces opérations, sans que la population chassée ne se trouve véritablement indemnisée ou relogée. Il y eut aussi cet ambitieux programme de construction de logements sociaux (*public housing*) destiné au relogement de la population pauvre durant les décennies cinquante/soixante. Lancés à grand frais, ces programmes furent faiblement encadrés par le gouvernement fédéral et réalisés à la va-vite par des constructeurs privés dotés de peu de savoir-faire en ce domaine. Ces ensembles firent rapidement l'unanimité contre eux. Même les plus pauvres n'en voulaient pas. On leur reprochait leur mauvaise implantation (ils étaient éloignés autant des emplois que des services), l'absence de qualité de la vie sociale ainsi que le manque d'entretien d'un bâti qui se dégradait trop rapidement. Les plans d'amortissement avaient prévu l'affectation du montant des loyers à l'entretien et à la réparation des bâtiments. C'était en sous-estimant l'absence de revenus de nombreux ménages et l'importance croissante du nombre de femmes seules avec enfants. Abritant la part la plus déshéritée de la population, le plus souvent noire, cet objectif s'avérera rapidement irréalisable. On parla bientôt de fiasco et de quasi faillite des opérations fédérales de construction de logements sociaux dont les programmes seront stoppés par Richard M. Nixon en 1972³.

....

(3) Cf HALPERN, 1995, *op. cit.*

Le processus de ghettoïsation des *inner cities* résulte donc autant d'un urbanisme mal maîtrisé que d'une quasi-volonté

de ségrégation de la part de la société blanche. Ces quartiers sont abandonnés à des résidents qui vivent majoritairement de l'aide sociale et posent aux autorités locales un problème financier croissant. En effet, les municipalités ne parviennent plus à assurer leur entretien avec des ressources qui diminuent à mesure que les classes aisées blanches fuient vers les *suburbs*⁴. Le South Bronx de New York fournit sans doute la meilleure illustration de ce phénomène. En 1970, ce quartier regroupait trois districts urbains de 150 000 habitants. En 1980, il ne reste plus que 58 000 habitants. Entre-temps, le *South Bronx* a été dévasté par les incendies, les propriétaires (blancs) préférant toucher la prime d'assurance plutôt que de percevoir les maigres et incertains loyers qui ne couvrent qu'à peine le montant des taxes locales fort élevées aux États-Unis. Ces quartiers se transforment rapidement en zones sinistrées où bâtiments brûlés, parcelles à l'abandon, immeubles squattés, bâtiments d'habitation délabrés, usines ou écoles désaffectées se suivent et se ressemblent, conférant à l'ensemble du quartier un sentiment d'abandon et de désespérance.

104

DE LA COLÈRE D'ESPOIR À LA CONSTITUTION EN *UNDERCLASS*

Les émeutes des années soixante qui, entre 1963 et 1968, secouent les quartiers noirs des principales villes américaines constitueront la réponse la plus flagrante à cette situation. Celles de Watts à Los Angeles, durant l'été 1965, sans doute parmi les plus spectaculaires, se soldent par 34 morts, 1 000 blessés, 4 000 arrestations et 40 millions de dollars de dommages. De nature essentiellement politiques et raciales, ces émeutes s'accompagnaient d'actes de pillage qui distinguaient justement entre les boutiques tenues par les Noirs et celles tenues par les Blancs. De même, mettaient-elles face à face des forces de police blanche et de jeunes Noirs. Elles furent qualifiées à ce titre de révoltes exprimant un « espoir de colère ». En réponse à cette colère d'espoir, le gouvernement fédéral va déployer, durant les années soixante, une « guerre à la

....

(4) Ainsi que le résume le rapport Kerner : « Les quartiers suburbains et même urbains habités par la classe moyenne n'ont donc aucune caractéristique ethnique distinctive... sauf qu'ils sont blancs ». Ce rapport NOIR, traduction française du rapport de la commission Kerner (*Report of the National Advisory commission on civil disorders*) de 1968, évalue à environ cinq millions le nombre de blancs qui, entre 1960 et 1966, ont quitté les grandes villes pour s'installer dans les *suburb*, (p. 239).

....

(5) Cf' entre autres *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, appelé rapport Kerner, 1968; ainsi que HARRIS, WILKINS, 1988.

pauvreté » destinée à améliorer la condition des minorités résidant dans les ghettos en lançant une politique destinée, justement, à « dorer » celui-ci. Elle sera suivie dans les années soixante-dix, par les programmes d'*Affirmative action* qui s'inscrivent dans la foulée du *Civil right act* de 1965 et visent à permettre de sortir du ghetto en favorisant l'accès à l'emploi⁵.

Enrichissement du ghetto et mesures préférentielles d'intégration : dix ans après, qu'a produit cette politique ? La première a été abandonnée par les républicains et les ghettos se sont étendus, les problèmes de logement y sont devenus cruciaux du fait de l'abandon des programmes de logements publics et des incendies provoqués par les propriétaires. Quant à la seconde, elle a vidé les ghettos de leurs élites et de l'encadrement qu'elles fournissaient aux communautés. Du coup, le lieu va prendre de l'importance et devenir la valeur (négative) qui va faire lien entre des habitants qui se sentent bannis et rejetés. Le ghetto devient une zone d'anomie sociale porteuse de risques pour l'ensemble de la société. Il n'abrite plus uniquement les Noirs mais l'*underclass*, la classe en dessous des classes, celle qui est en situation de s'isoler de la société conçue comme un ensemble et de ce fait même, menace son unité. Le ghetto s'est transformé et cristallisé en une forme tératologique qui pose autant un problème du point de vue urbanistique que du point de vue social, du fait de la perte des liens communautaires et de l'installation d'une culture de la dépendance et de la délinquance.

C'est le constat que fait Jimmy Carter à la fin des années soixante-dix quand il estime que le problème des ghettos n'est plus tant celui de la race que de l'*underclass* donc, de la décomposition de la communauté en même temps que de son sous-développement dans des quartiers dévastés par les incendies et où l'habitat devenait le problème numéro un. Agir sur l'habitat des *inner cities* de manière à reconstruire en même temps des liens entre les communautés qui y vivent: tel sera le double objectif des Corporations de développement communautaire à partir de cette fin des années soixante-dix.

COMPÉTENCES

Qu'est-ce qu'une CDC? Juridiquement, il s'agit d'un organisme «non profit» dont les statuts doivent être déposés auprès du service des impôts des États. Trois contraintes régissent ces statuts. Tout d'abord, le Conseil d'administration doit être composé d'une majorité de résidents (au moins 51 %) du quartier désigné. Ensuite, ce quartier doit correspondre à un périmètre d'intervention précis. Enfin, l'intervention doit concerner l'amélioration physique et sociale de l'aire en question. Comparées à celles de notre développement social urbain, ces dispositions sont surprenantes. C'est comme si les habitants d'un quartier sensible désignaient eux-mêmes le Conseil d'administration d'un organisme HLM, le territoire d'intervention de la politique de la Ville et son contenu!⁷

Souveraines quant au tracé de leur périmètre, les CDC disposent d'un droit de *planning* sur celui-ci qui peut paraître exorbitant pour des associations qui ne possèdent aucune légitimité politique ou administrative. En fait, cette prérogative résulte plus d'une latitude de fait que d'une concession de droit. La fonction de planning est bien officiellement attribuée à des organismes municipaux qui disposent de surcroît du droit de préemption ainsi que d'expulsion. Que ces organismes municipaux aient accepté de déléguer aux CDC une partie de leurs prérogatives est le produit tant de leur désarroi du fait de l'échec des politiques urbaines que des combats menés par les associations pour s'opposer aux opérations de renouveau urbain (*Urban Renewal*) des années cinquante et soixante.

Outre la capacité de planifier – sous réserve de l'accord de la municipalité – les CDC disposent de la capacité d'entreprendre. Elles peuvent élaborer un projet portant sur la rénovation d'un lieu tout autant que développer des plans plus ambitieux visant à amener un établissement industriel ou un centre commercial à venir s'installer dans un quartier. Même lorsqu'elles ne réalisent pas les projets dans leur intégralité, elles en sont partie prenante. Elles

....

(6) Cf l'ouvrage le plus récent édité par FERGUSON, DICKENS, 2000.

....

(7) L'objet social d'une CDC n'est pas déterminé avec précision et doit être, au contraire, le plus large possible.

conçoivent ceux-ci en fonction des besoins des résidents, à partir des opportunités foncières locales. Les lots vacants font en effet l'objet d'un recensement méticuleux de la part des responsables des CDC et leur affectation est l'occasion de réunir l'ensemble des habitants d'un quartier. Nombreux sont les lots abritant d'anciens bâtiments industriels désaffectés devenus propriété municipale parce que leurs propriétaires initiaux ont cessé de payer les impôts locaux. Les municipalités cèdent généralement aux CDC ces lots pour un dollar symbolique lorsque celles-ci leur présentent un programme de réhabilitation ou de transformation de la vocation du bâtiment en question, assorti d'un plan de financement adéquat. Cette responsabilité d'entreprise permet à la CDC d'aborder les questions de réhabilitation de manière à tenir compte à la fois des habitants et des possibilités de financements générés, pour partie, par les organismes municipaux. Instruments des habitants, elles constituent une force de pression sur les décideurs locaux pour l'obtention de ces crédits, mais, aussi, en retour, une force d'opposition à l'égard des projets élaborés par des opérateurs extérieurs, publics ou privés, qui ne conviendraient pas aux habitants concernés. Leurs compétences en matière tant de planning que de construction les mettent en capacité de développer une critique argumentée face à des intervenants extérieurs et les conduisent, le plus souvent, à élaborer un contre-projet.

FONCTIONNEMENT

Comment fonctionne concrètement une CDC? Chaque résident de son territoire d'action est invité pour quelques dollars à devenir membre de ladite association. Élu par l'ensemble des résidents inscrits, son bureau doit représenter les différentes composantes du quartier, du point de vue de l'ethnie, de l'âge, des sexes. Mais chaque CDC est le produit d'une histoire particulière faite de luttes et de résistances face aux autorités. Cette histoire est contée d'entrée de jeu au visiteur pour bien lui signifier qu'il se trouve en face d'une initiative de gens de la base (*bottom up*) et non pas de la bureaucratie tant honnie en Amérique.

Les motifs de ces luttes varient, selon les CDC, tout comme leur qualité épique. Mais il y a toujours, au départ d'une CDC, un événement, le refus de telle ou telle décision ou entreprise de la ville ou de l'État. Ou bien, à l'inverse, un non-événement, une absence cruelle de décision, un sentiment d'abandon d'où surgit justement, chez les habitants, la détermination à agir par eux-mêmes, à prendre en charge directement l'avenir de leur quartier. À Boston⁸, on peut distinguer les CDC les plus anciennes dont l'émergence paraît liée à la lutte contre une opération d'urbanisme vécue comme menaçante (pour la communauté), et les plus récentes, celles qui se sont constituées en réaction aux carences de l'action municipale. Ainsi, la formule des CDC relève-t-elle d'une démarche spontanée au départ, puis de plus en plus calculée au fur et à mesure qu'elle est apparue, pour la municipalité aussi bien que pour l'État, comme la plus économique à tous égards pour résoudre la question du déclin de l'*inner city*.

Le territoire d'influence d'une CDC varie justement en fonction de la nature de la démarche fondatrice, défensive ou offensive, qui préside à leur naissance. Les CDC les plus anciennes de Boston, qui résultent d'un mouvement défensif, ont généralement un territoire petit et mono-ethnique (la corporation IBA – *Inquilinos Boricuas en Accion* – concerne 3 000 habitants à majorité portoricaine) tandis que celles qui sont nées d'une volonté de lutter contre l'inertie de la ville face à la dégradation d'un quartier se sont dotées d'un territoire plus étendu, presque toujours peuplé par plusieurs ethnies. En effet, plus une CDC dispose d'un territoire vaste, plus elle aura d'opportunités pour intervenir sur les lots vacants qui constituent son champ d'action. Ainsi, la corporation *Codman Square* dispose d'un territoire étendu de 60 000 habitants et celle de *Dorchester Bay* de 54 000 habitants. Dans ces derniers cas, leur intervention est ciblée sur de petites portions de territoire qui peuvent varier dans le temps et selon les opportunités de construction et de réhabilitation.

Les CDC tirent leur légitimité du soutien et de la mobilisation des habitants. Réunir ceux-ci de manière régulière nécessite un professionnalisme qui va au-delà de la seule

....

(8) La ville de Boston a constitué l'essentiel de notre terrain d'enquête. En effet, ainsi que nous le rapportait la directrice d'une de ces corporations, «Boston est une ville où on en trouve une CDC à tous les coins de rue».

bonne volonté militante. Une profession s'est ainsi constituée au fil du temps avec ses règles et ses savoir-faire, ses formations et ses méthodes. Elle a pour nom l'*organizing*. L'*organizing* s'inscrit dans une démarche plus vaste consistant à construire ou reconstruire une communauté de résidents, à obtenir que les gens réagissent en commun aux problèmes concrets qui se posent à chacun afin de reconstruire une communauté: c'est le *community building*. Faire en sorte que le plus grand nombre possible d'habitants soit impliqué et concerné par les décisions prises nécessite de se doter de relais efficaces, d'identifier parmi les habitants ceux qui sont les plus actifs, parfois les plus vindicatifs, mais aussi susceptibles d'entraîner les autres. Il s'agit en un mot de trouver des *leaders*. Ces *leaders* peuvent être territoriaux – pour ce qui est de la sécurité et du logement – ou thématiques – pour ce qui touche à l'emploi, à l'environnement, à la scolarité. Le *community building* a lui-même un but qui est l'accroissement du pouvoir de la communauté dans la ville comme de chaque individu sur lui-même. Cette démarche de construction d'un pouvoir des habitants par la transformation des comportements de chacun a reçu l'appellation d'*empowerment*. Soit un terme pour lequel nous n'avons pas véritablement d'équivalent en français, – pour la simple raison que nous n'avons pas ce type d'ambition! – mais qui revient à promouvoir une démarche allant au-delà d'une politique d'abandon de la part des pouvoirs publics et d'une logique de simple revendication de droits de la part des pauvres⁹.

....

(9) Cf MOLLENKOPF, 1998.

UNE FORMULE EN ÉVOLUTION (DEPUIS 1965)

D'où provient la formule des *Community Development Corporations*? Elle a été officiellement adoptée au milieu des années soixante, lors de la guerre contre la pauvreté lancée par Lyndon Johnson et des grands programmes urbains qui l'ont accompagnée. Les CDC doivent leur existence légale aux sénateurs J. Javits et R. Kennedy qui, à la demande du Sénat, ont mené en 1965 une série d'auditions sur la crise urbaine. Lors d'une visite dans un quartier

particulièrement dégradé de New York, les deux sénateurs se sont trouvés interpellés par des Noirs qui dénonçaient le caractère tutélaire des programmes fédéraux et les sommèrent de les aider à construire, eux-mêmes, leur développement. La formule des CDC prendra ainsi place dans un amendement au *Special Impact Program* de l'*Economic Opportunity Act* de 1965 consacré aux dispositifs de lutte contre la pauvreté. Elle s'inscrivait dans l'esprit de l'époque qui voulait faire de la population pauvre des ghettos le principal acteur de son développement à travers des organisations qu'elle était appelée à constituer à partir d'un modèle qui donnait le pouvoir aux habitants. Durant les années soixante, les CDC ne vont avoir qu'un statut marginal, car elles sont toujours suspectées par l'administration fédérale de donner corps à l'esprit de scission politique des Noirs. Leur champ d'action est étroit et se trouve orienté vers le développement économique du quartier, les petits commerces et à la marge seulement, le logement. En 1968, on en recense 40 et en 1975, 150.

Il faut attendre la fin des années soixante-dix et l'administration Carter pour voir ce dispositif se déployer grâce aux nombreuses lignes de crédit auxquelles ces organismes vont avoir accès. C'est cette administration qui décide de les doter de financements afin d'en faire les instruments privilégiés de résolution de la question du logement des plus défavorisés et de la construction des communautés. Et de viser le second objectif plus que le premier. Les CDC sont financées directement en tant qu'organisation de quartier mais surtout, elles obtiennent à cette époque un accès direct aux nombreuses lignes de crédit destinées à la construction et à la réhabilitation des logements sociaux. Pour les financeurs, le gouvernement Carter fait voter de nouvelles lois – comme le *Community Reinvestment Act* (CRA) de 1977 – qui contraint les banques à réinvestir une partie de l'argent qu'elles gèrent dans les quartiers d'*inner city* afin de lutter contre les effets néfastes du *redlining*. À la même époque, il est imposé aux autorités locales qui gèrent les fonds fédéraux urbains depuis les lois dites de dévolution de 1974, d'en consacrer 75 % à la rénovation des *inner cities*. Au terme de l'administration Carter, les CDC commencent à trouver leurs marques

et interviennent de manière plus soutenue dans les domaines du planning et du logement. En 1980, on en recense 1 000.

Dès son arrivée au pouvoir, l'administration de Ronald Reagan s'empresse de réduire les fonds dévolus aux CDC, les laissant, dans un premier temps, quasiment exsangues. En réponse, les fondations privées se mobilisent et même s'associent en fonction des circonstances pour assurer le relais. Avec un succès tel qu'au milieu des années quatre-vingt, l'administration Reagan reconnaît leur rôle et met en place un mode de financement incitatif qui va devenir la clé de voûte des CDC. Crée en 1986, le *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) institue un crédit d'impôts pour les placements effectués dans le logement à destination des populations à bas revenus. Avec cette formule, tout le monde est gagnant: les pauvres parce qu'ils obtiennent plus de logements aidés, les riches parce qu'ils cumulent dégrèvements d'impôts et taux d'intérêts élevés. Grâce au soutien des fondations comme à ce mécanisme incitatif, les CDC vont doubler en nombre durant la décennie quatre-vingt. En 1990, on en compte deux mille, avant que l'administration Clinton ne renforce encore l'ensemble de ces dispositions.

Dans certaines villes, les CDC deviennent les principaux acteurs en matière de réhabilitation et de construction sociale. Entre 1988 et 1993, elles réalisent environ 200 000 logements bon marché. À San Francisco par exemple, en 1990, 13 % de toutes les nouvelles constructions sont réalisées par des CDC et 61 % de tous les logements dits «bon marché». Elles deviennent un partenaire officiel en matière de réhabilitation et de construction de logements. Les municipalités apprennent à compter avec elles et, dans de nombreux cas, leur confient directement des dossiers de réhabilitation qui se situent sur leur territoire d'influence. Les CDC sont cependant inégalement réparties sur l'ensemble du territoire et restent perçues comme des partenaires dont l'équilibre fragile dépend de la bonne volonté des financeurs publics autant que privés. C'est aussi ce qui fait leur force particulière, puisque chaque projet dépend d'une combinaison variable de partenaires qui ne les met à la merci d'aucun en particulier. Le gouvernement Clinton

renforcera les lignes de subventions existantes, en prévoyant, en particulier, des sanctions plus fortes à l'égard des banques qui chercheraient à contourner cette règle. À la fin de l'administration Clinton, on comptera 2 500 CDC.

Durant la décennie quatre-vingt-dix, c'est surtout une transformation qualitative qui affecte les CDC. Elles vont viser non seulement à reconstruire les *inner cities* mais à recomposer les communautés en plaçant la question de la sécurité au centre du débat.

LA SÉCURITÉ : PIERRE ANGULAIRE DE LA MOBILISATION VISÉE PAR LES CDC

Comment des organisations comme les CDC, principalement occupées à réhabiliter des logements sociaux, à développer les services et l'emploi, en viennent-elles à accorder une place centrale à la sécurité ? Tout est fonction de la définition communautaire de celle-ci. Pour imaginer un développement communautaire, il convient d'abord de former une communauté. Or, un phénomène menace la réalisation de celle-ci : l'instabilité des résidents d'un quartier du fait de l'inquiétude que la venue des uns suscite chez les autres, renforcée par la crainte que les agents immobiliers entretiennent en faisant courir de fausses rumeurs pour racheter les terrains les mieux situés à bas prix. Stabiliser cette population suppose d'y introduire une sécurisation mutuelle. Condition de la communauté, la sécurité est aussi bien une finalité pour celle-ci puisque la force de son développement passera par sa capacité à faire montre d'une maîtrise effective de son territoire.

COMPOSER AVEC DES INTÉRÊTS DIVERGENTS

Nous avons vu que la plupart des communautés de développement ont défini des territoires d'intervention relativement vastes et de fait peuplés par différents groupes sociaux et ethniques. Lorsque les CDC ne coïncident pas avec des quartiers mono-ethniques, elles ont pour souci premier de faire cohabiter les différents groupes de résidents entre eux¹⁰ : les Blanches, les Noirs Afro-Américains et ceux

....
(10) Pour les communautés mono-ethniques, le problème va se poser en termes de cohabitation avec les ethnies des quartiers voisins ce qui nécessitera un travail particulier de la part des responsables de la CDC.

d'immigration plus récente, les Hispaniques, les Cap Verdiens et les Asiatiques... tout autant que les propriétaires et les locataires. À cet égard, la composition du conseil d'administration et de l'équipe exécutive constitue une question névralgique. La plupart des CDC optent pour une représentation inter-ethnique au sein de leur conseil d'administration qui soit proportionnelle à celle du quartier. Les conflits qui opposent ces minorités trouvent dans cette composition inter-ethnique un principe de résolution. Mais l'exercice ne peut pas se résumer à un simple calcul arithmétique. Il est nécessaire de prendre en compte le poids et l'influence d'une communauté, fussent-ils restreints, au sein d'un quartier. À Boston, la corporation *Codman Square* a été fondée par des Blancs, qui sont encore majoritaires au conseil d'administration tandis que la population noire, en devenant dominante dans le quartier, rend nécessaire le rééquilibrage du Conseil d'administration. Il ne s'agit cependant pas d'évincer les Blancs, car, même si ceux-ci ne représentent que 10% de la population du quartier, ils comptent pour beaucoup plus parce qu'ils disposent du contact avec la *downtown* – le monde des affaires et donc de l'emploi – et ce serait, explique la directrice exécutive noire, «*une perte considérable pour la CDC* s'ils se décidaient à migrer à leur tour vers les *suburbs*». À l'inverse, le projet de rénovation d'une bâtie sur un lot vacant pose le problème de sa destination. Faut-il encourager une construction à l'intention des plus pauvres, ceux dont personne ne veut, en prenant le risque d'une sur-occupation (fréquente) du logement par deux, voire trois familles au lieu d'une, ou bien sélectionner une famille plus aisée, ce qui satisfera le voisinage mais se fera au détriment des plus démunis? Stabiliser la population constitue donc un exercice difficile qui consiste à effectuer les bons choix (et pour cela apprendre à négocier) en prenant en compte des intérêts divergents, en composant entre la réalisation d'objectifs sociaux et l'exigence de cohésion sociale.

SORTIR DU PUBLIC HOUSING

Stabiliser un quartier passe par le développement de la catégorie des propriétaires comme par la nécessité de rendre

solidaires les locataires. Les CDC favorisent l'accession à la propriété en facilitant l'accès aux prêts. Elles peuvent aussi mettre en vente une partie de leur patrimoine et développer des programmes d'accompagnement aux nouveaux propriétaires afin d'éviter que ceux-ci n'entrent dans le cercle infernal de l'endettement et de la saisie de leurs biens¹¹. Pourquoi? Parce que les propriétaires ont une plus grande confiance en leur capacité d'action et d'emprise sur le quartier. Ils deviennent, et de beaucoup, les principaux militants sur lesquels une CDC peut appuyer son action. S'agissant des locataires, les CDC insistent sur la nécessité d'une forte sélection¹². Sortir du *public housing*, c'est quitter l'univers de la relégation, de l'absence de perspectives, de l'installation dans la dépendance. Pour accéder aux logements des CDC, il faut montrer que l'on aspire à sortir de cet état. Aussi le tri des candidats s'opère-t-il en fonction de critères qui ne sont pas seulement de revenus mais aussi de comportements moraux afin d'identifier parmi les postulants ceux qui sont susceptibles de constituer «un bon voisinage». La sanction est aussi vigoureuse que la sélection est exigeante. Lorsqu'une famille déroge à cette règle de bon voisinage, elle menace toute la communauté. Lorsqu'un adolescent se transforme en *dealer*, la CDC engage une action juridique et demande l'expulsion de la famille concernée.

REPRENDRE LE CONTRÔLE DE LA RUE

La défense de la communauté commence quand elle est suffisamment stabilisée. Défense contre quoi? La pauvreté, la criminalité, l'activité des gangs¹³. Pour chaque CDC la décision d'organiser la lutte contre la criminalité constitue souvent un moment décisif. À Boston, au début des années quatre-vingt-dix, la corporation *Urban Edge* lance une opération appelée «*Take back the streets*» qui consiste en la reprise du contrôle de la rue par les résidents eux-mêmes afin d'en chasser, sur une aire précise, les deux fléaux que constituent les *dealers* et les gangs. Les habitants du quartier sont invités à occuper les lieux, à s'y montrer en nombre, à y être le plus présents possible. Cette occupation

....

(11) La corporation Codman Square, par exemple, engagera, au cours des années quatre-vingt, un responsable pour conduire un programme de *neighborhood stabilization initiative* consistant à travailler avec les propriétaires pour prévenir d'éventuelles saisies ou apaiser leur crainte quant à une dépréciation du quartier.

....

(12) À Boston, une partie des CDC gère directement les logements qu'elles construisent, les autres en confient la gestion à une organisation à but non lucratif créée à cette fin.

....

(13) SULLIVAN, 1993, p. 47.

....

(14) Cf DE SOUZA BRIGGS,
MUELLER, 1997.

peut prendre un tour festif: les habitants se regroupent pour organiser régulièrement des barbecues pendant tout l'été. S'ils ne disparaissent pas, les *dealers* se déplacent et le quartier retrouve progressivement son aspect habituel. Le bilan est jugé d'autant plus positif que certains jeunes qui s'étaient laissés entraîner dans les gangs, choisissent de rejoindre les habitants et de participer aux activités festives. Depuis, tous les ans, une fête commémore la « victoire contre le crime » des habitants du quartier¹⁴. Autre exemple, celui du combat d'une association appelée DSNI (*Dudley Street Neighborhood Initiative*). Elle commence par établir un état des lieux qui la conduit à poser trois questions: quel type de crime est commis dans le quartier? Avec quelle fréquence? Quelles sont les tentatives de réponse mises en place? La police est contactée pour fournir les indications sur le type de criminalité recensée. Il ressort de cette étude que les problèmes majeurs sont ceux de la drogue et de la prostitution. Un lieu est identifié, le parc central. La réponse de la CDC va se concentrer sur ce point et consistera à faire en sorte que le parc soit continuellement occupé afin de ne laisser place à aucun moment aux *dealers*. Cette occupation continue de l'espace sera suivie d'autres actions qui ne sont pas sans rappeler celles de notre politique de prévention sociale comme l'inscription de quatre cents enfants et adolescents dans des camps d'été ou des incitations à participer à des activités sportives ou artistiques. Mais aussi par des actions plus complexes de prévention situationnelle, comme l'élaboration d'une cartographie des lieux susceptibles d'attirer les délinquants (*Crime Mapping*) afin de leur rendre les abords du parc en question le moins accueillants possible. Ce projet nécessite la collaboration des services de police qui s'engagent à effectuer des rondes régulières, et celle de la Ville qui accepte de murer les maisons abandonnées susceptibles de servir de lieux de trafic. La Ville se propose de les acquérir et de les revendre à la CDC, à charge pour elle de trouver les financements nécessaires pour les restaurer ou les transformer. Dans le même esprit, une voie privée est convertie en voie publique. Enfin la Ville s'engage à améliorer l'éclairage lequel, on le sait, décourage les

activités délinquantes. La sécurité du quartier ne représente qu'une étape, mais essentielle, au sein d'une démarche plus ambitieuse qui vise à son amélioration à partir des problèmes recensés par les habitants eux-mêmes. Ainsi que le résument les responsables de DSNI : « *Le contrôle des terrains par la communauté, un système de self-governance exercé par les résidents, constitue les pierres angulaires pour en chasser le crime, la mise en place du community policing et des patrouilles à pied complétant l'action* »¹⁵.

....

(15) À propos de cette corporation très particulière, lire l'ouvrage tout à fait passionnant et édifiant de MEDOFF, SKLAR, 1994.

PARTENARIAT AVEC LA POLICE

116

Quelle place occupent les services de police dans ce type d'action des CDC ? Pour les habitants, le problème est celui d'une présence policière trop discontinue. Dans le quartier de *Codman Square*, l'enjeu consiste à sécuriser quarante nouveaux commerces récemment ouverts. Or, les officiers de police ont renoncé à parcourir le quartier à pied, préférant passer rapidement en voiture et se contentant de répondre aux appels du 911. Il ressort des réunions tenues avec les résidents que cette position de repli des forces de police est ressentie comme un abandon et a entamé leur confiance. La CDC fera pression pour que les *beat cops* patrouillent à nouveau dans les rues, en particulier dans la rue Washington qui est devenue un repaire pour la petite criminalité car elle est située à l'intersection des territoires de deux commissariats de police et, à ce titre, n'est appropriée par aucun d'eux. Sous la pression de la CDC, la police accepte de modifier le tracé de ses secteurs et fait en sorte que la rue de Washington ne relève que d'une seule autorité¹⁶. La collaboration entre les organisations communautaires et les forces de police ne se résume pas à ce seul changement ponctuel. La corporation *Codman Square* va organiser des « *morning coffees* » destinés à faciliter la rencontre entre les commerçants concernés, les représentants des résidents (*block captains*) et les policiers affectés au secteur (*beat cops*) afin, qu'en ensemble, ils identifient les problèmes et trouvent des solutions. Ces réunions donnent forme à un groupe de

....

(16) Committee for Economic Development, 1995.

travail qui recueille et publie les taux de criminalité, district par district, afin de mieux cibler l'action sur les types de délit qui paraissent en augmentation. L'information est diffusée auprès des habitants et des cinquante groupes de *crime watching* recensés sur ce territoire de plus de 50 000 habitants en même temps qu'une liste des résidents responsables de la sécurité de différents quartiers avec leur numéro de téléphone et leur adresse.

L'organisation des résidents dans la pratique du *crime watching* trouve dans les autorités locales un relais et un support depuis le milieu des années quatre-vingt. En 1985, la municipalité de Boston met en place une unité spéciale, le *Boston Police department's Crime watch Unit* qui a pour but d'aider les groupes de surveillance locaux à s'organiser. Payée par le département de police, cette unité est conduite par un groupe de seize résidents de la ville qui forment et entraînent de petits groupes de voisinage pour répondre aux problèmes précis et localisés auxquels les habitants peuvent se trouver confrontés. Les activités de *crime watching* se mettent en place autour de deux séries de préoccupations. La première prend en compte les petits désordres qui affectent le quotidien des habitants, comme les voitures roulant à des vitesses excessives, les regroupements bruyants, le vandalisme et les graffitis. La seconde touche à des délits plus conséquents, trafic de drogue, prostitution, jeux. En 1992, l'État du Massachusetts va également s'impliquer à travers une commission spécialement créée pour encourager un partenariat autour des activités de prévention puis de soutien à l'activité de *community policing* instaurée, pour sa part, en 1994. Il s'agit de la *Massachusetts Neighborhood Crime Watch Commission*. À dater de 1993, les services de police recruteront près de sept cents agents au titre du *community policing*, tandis que le territoire se trouve découpé en mille quartiers de *crime watching*. L'idée d'une complémentarité entre police et habitants dans la production de la sécurité ne constitue pas une innovation si récente que pourrait le donner à croire la mode récente du *Community Policing*, lancée avec le fameux article *Broken Windows* publié en 1982¹⁷. Jane Jacobs, en 1961, écrivait que : «La paix

....

(17) Cf WYVEKENS,
DONZELOT, 2000.

publique dans les villes n'est pas d'abord l'affaire de la police, si indispensable soit celle-ci. C'est d'abord l'affaire de tout un réseau, complexe au point d'être presque inconscient, de contrôles et de règles élaborés et mis en œuvre par les habitants eux-mêmes. Quel que soit leur nombre, des policiers ne peuvent pas faire régner la civilisation si le cadre social qui génère celle-ci n'existe plus

¹⁸.

Méthodiquement organisée, la collaboration entre les forces de police et les représentants des habitants n'est pas pour autant idyllique. Il existe une indéniable tension entre les stratégies de la police et celle des habitants. À Boston, les organisations communautaires font valoir leur antériorité en matière d'organisation de la sécurité dans les quartiers tandis que la police met en avant son professionnalisme et le renouvellement de son action. Les forces de police aimeraient bien instrumentaliser les habitants en particulier les *block captains* afin que ceux-ci deviennent en quelque sorte «leurs yeux et leurs oreilles». En retour, les habitants redoutent d'être purement et simplement à la solde d'une police qui ne fait pas toujours preuve de beaucoup de sollicitude à l'égard des minorités. Mais au-delà de ces tensions, les termes d'une collaboration existent bien et les deux parties adaptent en permanence leurs attitudes l'une par rapport à l'autre. L'interpellation réciproque fonctionne en continu. Les deux parties sont amenées à se questionner mutuellement: «*Que faites-vous pour assurer la sécurité de notre quartier?*», demandent les habitants. «*Que faites-vous pour nous aider à assurer celle-ci?*», répondent les policiers. «*Que pouvons-nous faire ensemble pour résoudre les problèmes concrets recensés par chacun?*», disent-ils dans les réunions de *crime-watching*.

CDC ET CRISE URBAINE : QUEL BILAN ?

Quel bilan peut-on tirer actuellement de l'action des Corporations de développement communautaire face à la crise urbaine? Depuis vingt ans, elles ont construit ou réhabilité environ quatre cent mille logements¹⁹. Est-ce

....

(18) RANDOM HOUSE, 1961.
Traduction Française
Déclin et survie des grandes villes américaines, 1991,
p. 43.

....

(19) Compte tenu du mode d'émergence et de l'autonomie de fonctionnement des cdc, on ne dispose sur ce sujet que d'estimations. Voir FERGUSON, DICKENS, 2000.

....

(20) La LISC, *Local Initiatives Support Corporation*, créée par la *Ford Fondation* en 1979. Cf GROGAN, PROSCIO, 2000.

que cela suffit pour inverser la tendance à la ghettoïsation ? À cette délicate question, deux auteurs apportent une réponse relativement optimiste. Il s'agit d'un ouvrage récent au titre évocateur : « *Comeback cities* » rédigé par un sociologue, Tony Proscio, et un ancien dirigeant de la LISC, Paul Grogan, – la LISC étant la principale fondation contribuant à soutenir l'action des CDC²⁰. De leur point de vue, il se dégage de la situation actuelle quatre indicateurs positifs : le premier tient à l'émergence et au développement d'un réseau d'organisations à but non lucratif qui se chargent, dans différents domaines, de la revitalisation de ces quartiers, au premier rang desquelles on trouve bien sûr les CDC. Le second est celui de la renaissance d'un marché privé dans ces quartiers abandonnés où le seul marché qui existait était celui de la drogue. Ce nouveau marché permet de recréer des liens entre une base résidentielle stable de communautés antérieurement isolées et le courant économique dominant. Le troisième tient à la baisse de la criminalité et à un changement quant au sentiment de peur que celle-ci engendre auprès de la population grâce, entre autres, aux pratiques de *crime watching* soutenues et aidées par les services de police. Le quatrième enfin, tient à la prise de distance des résidents par rapport aux grandes bureaucraties « qui ne leur dictent plus intégralement leur conduite » et par rapport auxquelles ils ne se sentent plus dans un rapport de totale soumission.

Pour juger l'action des CDC, il faut, selon nos auteurs, considérer que la réhabilitation des logements ne représente qu'un moyen d'action, le principal en termes de visibilité et aussi de crédibilité mais non le seul, ni même le plus important. En effet, ce qui compte, c'est leur modèle d'action plus que leurs résultats officiels. Les CDC n'agissent pas de manière sélective sur une seule composante d'un quartier, mais de manière globale, même si, à un moment donné l'accent est mis sur tel ou tel problème. Outre le logement, leur champ d'action couvre de nombreux domaines : le commerce local, la formation et l'emploi, la sécurité, la réussite scolaire. Selon nos auteurs, ce dernier thème tend à occuper la première place, la qualité des établissements scolaires s'imposant comme le principal

indicateur de l'état d'un quartier et surtout de son devenir. De nombreuses recherches montrent que l'école est devenue *le* critère déterminant du lieu d'habitation des classes moyennes. Les CDC cherchent, en conséquence, autant à mobiliser les parents pour engager le dialogue avec les enseignants qu'à promouvoir des formules alternatives à l'école publique, au rang desquelles, on trouve par exemple, les *Charter schools*²¹. Que ce soit par le biais de l'école, de la santé, de la formation ou de l'aide à l'emploi, les CDC ne cherchent pas seulement à fournir de plus nombreux services à la population de ces quartiers, mais cherchent à ce que la démarche engagée pour obtenir ces services constitue un levier pour mobiliser les habitants. Ces services sont autant un but qu'un moyen. Ils doivent être adaptés à des populations en profond état d'isolement et dont le manque de confiance en elles et entre elles handicape leur avenir et surtout celui de leurs enfants.

Le développement communautaire vise un objectif complexe qui ne peut se résumer à un programme qu'il s'agirait simplement de définir et de financer. C'est une tâche, une entreprise, qui appelle toutes sortes d'efforts et mobilise divers types de ressources. Elle fait appel à différents modèles de comportement, différents systèmes relationnels, différents moyens d'agir au niveau du quartier comme dans la communauté au sens plus large. Aussi, les Corporations de développement communautaire, aux antipodes d'un modèle « clé en mains », s'apparentent-elles à une démarche expérimentale continue. Ce n'est pas tant le nombre de logements construits ou réhabilités que l'effet de solidarité et de confiance qu'elles parviennent à développer dans un quartier qui fait d'elles le principal acteur de la revitalisation urbaine. Les États-Unis, depuis J. Carter, ont renoncé à élaborer une grande politique urbaine. L'État fédéral, les Villes et les fondations privées préfèrent encourager une formule qui « marche » et qui, dans le domaine du logement, depuis le début des années quatre-vingt, a fait ses preuves. Ils acceptent aujourd'hui de financer, non seulement de la brique et du mortier – comme aiment à le rappeler les responsables des CDC – mais aussi des formes d'*organizing*, plus risquées pour les

....

(21) Ce sont des écoles de type expérimental financées par l'État fédéral mais gérées de façon plus indépendante que les écoles publiques classiques.

institutions en place, puisque toujours susceptibles de prendre une dimension contestataire.

LES CDC, UN MODÈLE REPRODUCTIBLE ?

Nous ne disposons pas d'associations de ce type se situant au point de rencontre entre des politiques publiques – lesquelles s'appliquent, par nature, de façon indifférenciée à l'ensemble du territoire – et des territoires composés de résidents particulièrement démunis dont on attend qu'ils s'y conforment tout en les mettant en capacité de s'organiser, de réagir et même de contester. Notre ambition, en France, est de refaire la ville «sur place», d'enrayer l'éclatement de l'urbain, de reconstruire la ville là où elle est pour contenir aussi bien la désintégration sociale des quartiers populaires que l'étalement de l'urbain, bref, d'éviter justement ce que l'on appelle «la dérive américaine». Au service de cette ambition, nous mettons les moyens de l'État afin de corriger ce que l'urbanisme social des années cinquante et soixante a produit: une ségrégation et une polarisation urbaines. À cette fin, nos politiques publiques tentent de réintroduire un peu de cette précieuse mixité sociale en invitant, dans ces quartiers, les classes moyennes qui les ont fuis à y retourner. Les États-Unis, à la différence de la France, ne cherchent pas, à tout prix, à refaire la ville sur place, mais plutôt à retrouver la vocation initiale de ces quartiers populaires. Cet objectif suppose que ces derniers retrouvent la stabilité nécessaire à leur fonction traditionnelle de terre d'accueil de migrants, là où il redévient possible de se poser quelque temps avant de pouvoir, à nouveau, se déplacer. Il renoue ainsi, avec les formes classiques de mobilité sociale. La conception américaine de la mixité sociale se différencie en conséquence singulièrement de la nôtre. Elle se veut un produit de l'action, une attestation de réussite du travail de ces corporations et ne se présente pas comme le fruit d'un volontarisme politique qui impose et incite, par la seule volonté du législateur, à recréer la mixité sociale perdue.

■ **Catherine MÉVEL**
Sociologue au CEPS

B I B L I O G R A P H I E

- COMMISSION KERNER, 1968, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, March.
- COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, 1995, *Rebuilding inner cities communities: a new approach to the Nation's urban crisis*, NY.
- DE SOUZA BRIGGS (X.), MUELLER (E.E.), 1997, *From Neighborhood to community*, Community Developpement Research Center, Copyright.
- FERGUSON (R.), DICKENS (W.), 2000, *Urban problems and community development*, Brooking institution press.
- GROGAN (P.), PROSCIO (T.), 2000, *Comeback Cities*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- HALPERN (R.), 1995, *Rebuilding the inner cities: a history of neighborhood initiatives to adress poverty*, Columbia University Press NY.
- HARRIS (F.R.), WILKINS (R.W.), 1988, *Quiet Riots. Race and Poverty in the United States, Twenty Years after the Kerner Report*, Pantheon Books, New York.
- MEDOFF (P.), SKLAR (H.), 1994, *Streets of Hope: the fall and rise of an urban neighborhood*, Boston South End Press.
- MOLLENKOPF (J.), 1998, «Urban policy and the crossroad», in *The social Divide*, Ed by WEIR (M.), NY Brooking.
- RANDOM HOUSE, 1961, *The death and life of the great american cities*. Traduction Française, 1991, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Ed. Mardaga.
- SULLIVAN (M.), 1993, *More than Housing*, Community Development Research Center, NY.
- WIRTH (L.), 1928, *The ghetto*, Université de Chicago, Chicago. Traduction française, 1980, *Le ghetto*, P.U. de Grenoble.
- WYVEKENS (A.), DONZELLOT (J.), 2000, «Community Policing Chicago style», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, "Polices post-communistes", n°41, 3^e trimestre.

LA CONCEPTION AMÉRICAINE DU VOLONTARISME

Les *Empowerment Zones*

par Thomas KIRSZBAUM

Le lancement du programme *Empowerment Zones* signale un tournant dans l'histoire récente des politiques urbaines américaines. Cette politique réhabilite, en effet, l'idée même d'une intervention fédérale, mais au prix d'une redéfinition de la fonction de l'État fédéral, appelé à se mettre au service des «communautés». Localement, l'*empowerment* vise à transformer les conditions économiques, sociales et politiques qui interdisent aux habitants des quartiers pauvres de maîtriser leur destin. Mais, en pratique, les logiques de l'auto-transformation et de l'échange avec la société sont difficiles à agencer dans une même démarche.

UN PRÉJUGÉ TENACE dans notre pays voudrait que les *inner-cities*, c'est-à-dire les quartiers pauvres des villes-centres, soient laissées à l'abandon par les pouvoirs publics américains. Cette image commode suggère en creux celle d'une société française remplie de sollicitude pour ses quartiers de banlieues et mue par la volonté indéfectible de mettre fin à cette anomalie dans une république qui se veut sociale. Parce que nos services publics sont – ou devraient être – en première ligne sur ce front, nous avons tendance à tenir pour négligeable le foisonnement d'initiatives émanant de la société civile américaine et connues là-bas sous le nom de développement communautaire (*community development*). Il est vrai que le soutien de l'administration fédérale à ces initiatives s'est amenuisé comme peau de chagrin, au cours des douze

années de présidence républicaine (1980-1992), pour des motifs purement idéologiques. Le développement communautaire a été – et reste encore à bien des égards – tributaire du financement des fondations privées et des autorités locales (villes et États). Mais s'en tenir à ce constat reviendrait à ignorer de substantielles différences d'approche entre les présidences démocrates et républiques. Sans doute parce qu'un autre préjugé veut que rien ne différencie vraiment droite et gauche américaines. L'administration Clinton n'est pourtant pas restée inerte face aux problèmes urbains. Adopté en 1993, le programme *Empowerment Zones* (EZs) réhabilite l'idée même d'un soutien volontaire de l'État fédéral au développement communautaire. Mais il ne s'agissait pas de renouer indistinctement avec la pensée progressiste des années soixante, période d'hyper-activisme fédéral où l'on ne prétendait rien moins qu'éradiquer le problème des ghettos sous le slogan martial de « Guerre à la Pauvreté » (*War on Poverty*). L'objectif des « nouveaux démocrates » du début des années quatre-vingt-dix était de réinvestir la scène urbaine, mais d'une manière plus progressive que progressiste, selon les résultats obtenus, et au prix d'une redéfinition profonde de la fonction de l'État.

L'expérience américaine des *Empowerment Zones* n'est pas sans intérêt du point de vue français. Si l'on voulait dresser un parallèle avec la politique de la ville française – et son dernier produit phare, le Grand Projet de Ville –, on trouverait sans doute certaines homologies, au plan des intentions au moins, celle de conduire une politique globale, de responsabiliser les acteurs locaux et d'évaluer leur action, de favoriser enfin l'intégration des quartiers et de leurs habitants à la société. Mais la différence centrale tient au rôle accordé aux États-Unis aux « communautés » comme moyens et fins de l'intégration¹. On évoquera ici la manière américaine de combiner volontarisme public et responsabilisation communautaire dans un contexte idéologique peu favorable. Puis, en référence aux résultats d'une enquête menée à Baltimore (Maryland) et Chicago (Illinois), un aperçu sera donné de la mise en œuvre de cette politique².

....
(1) Le terme « communauté » est polysémique dans la langue anglaise. On l'utilise ici tantôt au sens du « quartier » ou de la « collectivité locale », tantôt au sens d'un groupe de personnes ayant un intérêt commun – ces deux significations pouvant se recouper.

....
(2) Ces deux *Empowerment Zones* avaient été étudiées par Sophie Body-Gendrot au démarrage de cette politique (BODY-GENDROT, 1996). Notre enquête a bénéficié du recul de sept années de mise en œuvre. Il n'a pas été possible cependant, dans les limites de cet article, de détailler les études de cas, ni de développer la dimension comparative de cette recherche soutenue par le PUCA, la DIV et le FASILD.

LE VOLONTARISME PUBLIC
AU SERVICE DE L'EMPOWERMENT COMMUNAUTAIRE

UNE RUPTURE AVEC LE PATERNALISME PUBLIC

....

(3) *To empower American communities and their residents*, Federal Register, 1994.

La finalité du programme EZ est de «permettre aux communautés américaines et à leurs habitants de regagner un pouvoir sur eux-mêmes»³. En vogue depuis une quinzaine d'années dans le monde anglo-saxon, le terme «empowerment» est employé dans les domaines les plus variés, du management industriel au travail social, en passant par la psychologie, la santé publique, le féminisme ou la défense des consommateurs. Tiré du verbe anglais “to empower”, le mot n'a pas d'équivalent direct dans la langue française. Selon la plupart des définitions, l'empowerment désigne un processus de renforcement d'un pouvoir individuel ou collectif, et un état, la maîtrise des ressources qui rendent possible une existence autonome ; en d'autres termes, l'état d'un sujet émancipé. Une politique d'empowerment suppose une impulsion extérieure. Dans le cas examiné ici, cette impulsion vient du pouvoir fédéral. Mais sauf à trahir l'esprit de l'empowerment, ce pouvoir ne pouvait se positionner en surplomb des bénéficiaires de cette politique – des ghettos noirs pour l'essentiel – et décider ce qui semble bon pour ces derniers. Même animée des meilleures intentions, comme pouvaient l'être les démocrates progressistes des années soixante, la posture paternaliste de ceux qui savent ce qui est bon pour les minorités pauvres a toujours semblé odieuse au mouvement noir. Aussi, la dernière administration démocrate a-t-elle choisi d'associer ostensiblement des représentants informels de ces bénéficiaires à la conception de la future politique urbaine du pouvoir fédéral. À la fin de l'année 1992, l'équipe de transition du président Clinton sollicite des praticiens du développement communautaire pour se pencher sur ses contours. Les Empowerment Zones seront le fruit de cette réflexion collective. L'étonnant avec cette politique, vient justement de la consécration officielle du terme «empowerment» : «Ce qui était tellement subversif avec l'empowerment était cette idée de transférer le

pouvoir de décision aux gens pour qui l'on conçoit un programme», nous dit une participante à cette réflexion.

L'autre nouveauté importante réside dans le choix d'une méthode participative qui donne aux «communautés» un réel pouvoir dans l'élaboration des stratégies locales d'*empowerment*. Les vétérans de la «Guerre à la Pauvreté» s'étaient forgés une éducation politique avec l'approche dite «*bottom-up*» (c'est-à-dire impulsée par le bas), mais il y avait bien longtemps que le pouvoir fédéral n'en avait fait le principe cardinal de son action dans les villes. Avec les *Empowerment Zones*, l'effectivité de la participation communautaire constituera un critère décisif d'éligibilité des zones. Celles-ci seront sélectionnées au terme d'une démarche de «planification stratégique» engagée dans chaque ville désireuse de se porter candidate en réponse à un appel à projets national. Au sein des villes, le choix des aires proposées pour devenir des «zones d'*empowerment*» incombaît aux acteurs locaux (villes et organisations communautaires principalement), cela à partir de critères généraux établis par les textes fédéraux: l'existence de besoins définis par le niveau de concentration de la pauvreté, mais aussi d'atouts (*assets*) pour s'assurer du potentiel de redéveloppement de la zone (ce qui a conduit à de dououreux arbitrages locaux lorsqu'il a fallu «sacrifier» tel ou tel quartier)⁴. Pas plus qu'il ne devait intervenir dans le choix des territoires prioritaires au sein des villes, le gouvernement fédéral n'a cherché à influencer le contenu des stratégies locales au-delà du respect de quelques «principes clés» (cf. *infra*).

La politique des *Empowerment Zones* s'insère en fait dans le vaste projet de recomposition des rapports entre le national et le local, imaginé par l'équipe démocrate parvenue aux affaires en 1993. Dans leur profession de foi intitulée «*Putting people first*» (1992), Clinton et Gore se faisaient les chantres de l'approche «*bottom-up*». La «réinvention du gouvernement» était à leurs yeux le corollaire obligé de cette approche. Il s'agissait de concevoir une action publique «procédurale» cantonnant le gouvernement fédéral au rôle d'énonciateur des fins nationales et laissant aux acteurs locaux le maximum de

•••

(4) La taille des zones était délimitée tant par des critères de population – la population maximale de chaque zone doit être inférieure à 10 % de la population totale de la ville – que de superficie, laquelle doit être inférieure à 50 km² et composée au maximum de trois parcelles non-contiguës. Le périmétrage devait être basé sur les aires du recensement affectées par la pauvreté.

....

(5) Pour une présentation de cette approche,
cf. GALSTON, TIBBETTS, 1994.

....

(6) HUD, 1994.

flexibilité pour choisir les moyens propres à accomplir ces buts⁵. L'État fédéral était appelé à se placer au service de «l'Amérique d'en bas» au lieu de se donner son propre épanouissement pour finalité première. En termes d'analyse des politiques publiques, le référentiel de l'administration devait être l'*empowerment* des communautés locales et non la satisfaction de ses buts internes. Cette conception de l'action publique était au cœur de la doctrine des *Empowerment Zones*. Outre la détermination de la géographie d'intervention et des stratégies, la flexibilité consistait à laisser aux acteurs locaux la plus grande latitude possible dans l'utilisation de la subvention fédérale, en fonction des priorités locales. Dans la même veine «bottom-up», il était proposé aux acteurs locaux de suggérer des aménagements réglementaires (*waivers*) pour «ôter les barrières fédérales» qui viendraient entraver la réalisation de leur projet⁶. Réinventer le gouvernement fédéral passait enfin par une meilleure coordination des ministères fédéraux, permettant une plus forte mobilisation locale et une augmentation des fonds destinés à financer les initiatives prises localement pour renforcer les communautés.

VERS UNE CULTURE DE L'EFFICACITÉ

Souvent suspecté de ne pas produire de résultats tangibles, le développement communautaire souffre d'un problème chronique de légitimité dans l'opinion et la classe politique américaines. Les conservateurs américains s'étaient emparés des résultats insuffisants de la «Guerre à la Pauvreté» pour contester jusqu'à la légitimité même d'une action fédérale destinée à soutenir ces initiatives. Quand ils ont lancé le programme EZ, Bill Clinton et Al Gore n'ignoraient pas que le progressisme, comme doctrine favorable à l'intervention de l'État, était un courant minoritaire au plan intellectuel comme électoral. Il n'était donc pas question de renouer avec l'épopée volontariste de la «Great Society» par une simple accélération de la dépense publique, mais de circonscire étroitement celle-ci et de la justifier en démontrant son impact sur la vie des gens et des quartiers. Il fallait éviter de retomber dans l'ornière des

programmes de la « Guerre à la Pauvreté » dont l'évaluation n'avait pas été menée d'une manière rigoureuse⁷. Avec les *Empowerment Zones*, la responsabilisation communautaire trouvait sa contrepartie explicite dans l'exigence de rendre des comptes aux citoyens sur l'usage des fonds publics, cela au nom du principe « d'*accountability* »⁸. Les EZS devaient participer d'une nouvelle philosophie du management public fondée sur la mesure des performances⁹. L'objectif était double : formuler un jugement national sur l'efficacité du programme et doter les acteurs locaux d'outils permettant une conduite réellement stratégique de leur projet.

Prévu pour une durée de dix ans, le programme ne revêtira qu'un caractère expérimental. La loi de 1993 prévoit la création de six *Empowerment Zones* seulement et d'une catégorie de second rang, les *Enterprise Communities* (ECS) au nombre de soixante-cinq (s'ajoutaient trois EZS et trente ECS en milieu rural). Sur ces territoires, l'administration fédérale est autorisée à engager 1 milliard de dollars de dépenses directes en dix ans (volet rural inclus), auquel s'ajoute un manque à gagner estimé à 2,5 milliards au titre d'un allégement localisé de la fiscalité sur les entreprises. Comme il fallait éviter de répéter l'erreur des *Model Cities*, le programme phare des années soixante en matière urbaine qui avait dispersé les fonds fédéraux entre une multitude de sites, le programme *Empowerment Zones/Enterprise Communities* (EZ/ZC) choisit de concentrer les efforts sur une cible restreinte. Une dénivellation extrême est donc établie entre les six EZS urbaines d'un côté, qui se taillent la part du lion (100 millions de dollars chacune de dotations fédérales ainsi que l'essentiel des allégements de taxes), et les soixante-cinq ECS de l'autre, auxquelles on ne versera qu'une part résiduelle de l'enveloppe (2,95 millions de dollars chacune, ainsi qu'une gamme moins étendue d'incitations fiscales).

Il y a lieu de penser que ce découpage géographique hyper-sélectif fondé sur une compétition nationale où beaucoup ne seraient pas victorieux reflétait l'étroitesse des marges de manœuvre financières et politiques de la nouvelle administration démocrate¹⁰. Le programme fut

....
(7) O'CONNOR, 1995.

....
(8) Le fait de rendre compte de son action.

....
(9) Cf. STOKER, à paraître. Il s'agit là d'une autre facette du thème de la « réinvention du gouvernement » : insuffler l'esprit entrepreneurial dans la sphère de l'action publique. Cette philosophie a été largement empruntée à l'ouvrage à succès de D. OSBORNE, T. GAEBLER, « *Reinventing government* » (1992), dont le sous-titre était ainsi formulé : « Comment l'esprit entrepreneurial transforme le secteur public ».

....
(10) Le principe d'une compétition nationale n'était pas une nouveauté dans le modèle américain d'allocation des fonds fédéraux au développement communautaire. Près du tiers des financements alloués par le principal programme en la matière, le *Community Development Block Grant program*, le sont au terme d'un processus compétitif. Le programme EZ/EC s'insère dans cette tradition de « *non-entitlement programs* », c'est-à-dire de programmes sans caractère automatique (litt. : « non fondés sur un droit à »). Mais il est hybride car il s'efforce de combiner la satisfaction de besoins objectifs mesurés par la pauvreté et la récompense d'une initiative méritoire. En ce sens, il n'est pas forcément perçu comme injuste par les acteurs de terrain.

en effet «vendu» non pas comme un programme de plus, mais comme une expérimentation à reproduire si les résultats étaient probants. Telle fut l'immédiate conviction de l'équipe Clinton-Gore qui proposa un second puis un troisième «*round*» de désignations, devenues effectives en 1998 et 2002. Entre-temps le Congrès puis la présidence elle-même étaient repassés aux mains des Républicains. Faute de soutien politique, l'aide fédérale à ces nouvelles EZS et ECS a fini par se réduire à de simples dégrèvements en faveur du secteur économique. À sa manière, ce revirement illustre la permanence des clivages idéologiques outre-Atlantique.

LES FACETTES DE L'*EMPOWERMENT* ET LEURS PRÉSUPPOSITIONS SOCIOLOGIQUES

Dans les situations de pauvreté urbaine se conjuguent différentes privations: celle de ressources économiques, sociales et politiques. Pour l'essentiel, les désavantages économiques tiennent à la coupure des habitants avec le marché du travail. La carence de ressources sociales se manifeste par la difficulté de mobiliser dans le quartier – la «communauté» disent les Américains – les moyens (éducation, culture, relations, santé, etc.) permettant d'échapper, à terme, à la pauvreté. Enfin, le défaut de ressources politiques se mesure à la position négligeable qu'occupent ces quartiers sur la scène publique, là où se décide la répartition de ressources susceptibles d'influencer leur bien-être économique et social. L'état de «*disempowerment*» résultant de l'effet cumulé de ces trois phénomènes se traduit par l'incapacité de ces pauvres à se gouverner eux-mêmes: faibles chances d'accéder à l'autonomie financière grâce aux revenus tirés d'un travail légal, conditionnement de leur destin par le milieu environnant et impuissance à contrôler, ou infléchir, les décisions prises par d'autres et qui affectent pourtant la vie de leur quartier et donc la leur propre. Dans ces conditions, substituer l'*empowerment* au *disempowerment* revient à inverser des logiques qui, par un jeu d'interdépendances négatives, enracent la pauvreté dans les *inner-cities*. Le

dictionnaire Robert & Collins traduit le verbe « *to empower* » de trois manières, « permettre de s’assumer », « rendre plus fort » et « habiliter à faire », qui répondent, respectivement, aux enjeux économique, social et civique de la crise des *inner-cities*. Ces trois acceptations correspondent aussi très exactement aux « principes clés » énoncés par les autorités fédérales pour guider les stratégies locales d’empowerment.

La création d’opportunités économiques

La finalité du premier principe, « créer des opportunités économiques », est bien de permettre aux habitants de s’assumer, ce qu’exprime la notion « d’autosuffisance individuelle » omniprésente dans le discours officiel sur les *Empowerment Zones*. Pour atteindre cet objectif, le programme a fait sien l’instrument essentiel de politique urbaine des conservateurs, les « zones d’entreprises », mais en lui apportant des correctifs (prohibition des délocalisations sauvages d’entreprises, diminution de charges sur les salaires plutôt que sur les profits pour promouvoir l’embauche d’habitants) destinés à en conjurer les principaux effets pervers. Les expériences antérieures d’*Enterprise Zones* avaient montré aussi que la politique de l’offre (*supply-side policy*) peut certes élargir les « opportunités » économiques, mais ne permet pas forcément aux gens de les saisir. Il fallait donc fournir un effort équivalent sur la demande, du côté des habitants. Dans la pure tradition progressiste du Parti Démocrate, les fonds sociaux mobilisés dans les *Empowerment Zones* allaient donc servir à surmonter les « barrières » à l’emploi, à commencer par la formation, mais aussi les transports, la garde des enfants, la toxicomanie, l’isolement social, etc. Mais le programme s’efforçait aussi de corriger la faiblesse traditionnelle de cette dernière approche : le manque de liaison entre la demande et l’offre de travail (ou, pour reprendre la terminologie américaine, le défaut d’articulation entre le traitement des « barrières » et l’augmentation des « opportunités »). D'où l'intérêt de mobiliser des intermédiaires « communautaires » entre le secteur économique et les habitants¹¹. Ce point était crucial car le développement communautaire, par trop

....
(11) Pour une présentation synthétique des outils et débats sur la fonction d’intermédiation communautaire dans le domaine économique, cf. Mc CULLOCK, ROBINSON, 2001.

....

(12) VIDAL, 1992.

....

(13) HUD, 1994, *op. cit.*

....

(14) Sur la théorie des ressources, cf. KRETMANN, MCKNIGHT, 1993.

focalisé sur le domaine du logement¹², n'avait pas réussi à créer jusque-là des emplois en nombre suffisant pour résorber le chômage dans des quartiers massivement sous-investis.

Le développement durable de la communauté

Le second principe clé est celui du «développement durable de la communauté». L'enjeu était de faire de la communauté «une source de force et d'espoir pour ses habitants»¹³. Pour mener à bien la transformation à long terme des quartiers, la politique d'*empowerment* ne pouvait choisir le marché pour opérateur unique comme c'était le cas des *Enterprise Zones*. Elle affichait un principe de multidimensionnalité, cherchant à requalifier les lieux autant que les personnes. Cette visée globale n'était pas sans rappeler les programmes urbains de la Guerre à la Pauvreté. Mais à nouveau le programme EZ/EC se déprenait de l'héritage démocrate faisant de l'accroissement quantitatif des services le mode privilégié de résolution des problèmes sociaux. La critique de l'action administrative classique est courante dans la doctrine du développement communautaire. Les services seraient conçus selon une logique purement descendante (*top-down*) de satisfaction des besoins et sans souci de rendre compte de leurs actions aux bénéficiaires ; ils traiteraient les symptômes plutôt que les causes, rendant impossible une transformation durable de la condition des habitants ; enfin, leur prisme bureaucratique conduirait les services à n'analyser que des besoins au mépris des «ressources» (*assets*) des habitants, le tout aboutissant à maintenir ces derniers dans une dépendance chronique à leur égard¹⁴. Pour conduire la transformation durable des quartiers, l'idée était de coordonner de manière «holistique» les interventions publiques, communautaires et privées au bénéfice d'un «tout» – le renforcement de la communauté – supérieur à la contribution propre de chaque secteur. Dans ce cadre, les organisations représentatives des habitants devaient prendre des responsabilités importantes, mettre en valeur les ressources de la communauté en donnant aux habitants une possibilité d'exprimer leurs vues sur les problèmes et

les remèdes, au lieu d'attendre que la société témoigne sa sollicitude envers eux par la seule majoration des services. Il fallait pour cela « construire une capacité » d'action à long terme des organisations communautaires et aider les moins chevronnées à acquérir les savoir-faire faisant défaut.

Des partenariats « ancrés » dans la communauté

Le dernier principe est associé à un objectif civique : instaurer des partenariats réunissant « tous les segments de la communauté »¹⁵, du pouvoir politique jusqu'aux habitants, en passant par les organisations bénévoles et le secteur privé. À nouveau, le programme EZ/EC se démarquait des approches antérieures. Progressistes ou conservatrices, elles aboutissaient, à des degrés divers, à nier la communauté. Le programme *Model Cities*, par exemple, fut conçu pour redonner aux autorités locales la maîtrise des programmes de la « Guerre à la Pauvreté » et minimiser le rôle des habitants et organisations de quartier. De manière plus évidente, l'approche conservatrice ignorait les organisations communautaires pour placer les entreprises au cœur du système de décision. Avec les EZS, le pouvoir fédéral garantissait aux groupes communautaires un rôle de choix dans l'élaboration des projets locaux, même si le message national se faisait plus flou quant au niveau souhaitable de cette participation au stade de la mise en œuvre du programme. La doctrine officielle ne posait qu'une condition : établir des partenariats entre secteurs public, privé et communautaire. Ces partenariats étaient la pierre angulaire du développement global et durable des quartiers. En effet, il n'est point d'authentique globalité si tous ceux qui détiennent une parcelle de la solution aux problèmes de la communauté ne sont pas impliqués. Point non plus de durée si ces mêmes partenaires n'y investissent pas pour l'avenir. En ouvrant les partenariats aux trois secteurs, le programme EZ/EC apportait du coup un « plus » au regard de la situation du développement communautaire du début des années quatre-vingt-dix. Les principales expériences de revitalisation globale alors en cours, les « *Comprehensive Community Initiatives* », reposaient en effet sur des

....
(15) HUD, 1994, *op. cit.*

....

(16) STONE, BUTLER, 2000.

engagements partenariaux de courte durée au sein desquels les fondations exerçaient une tutelle parfois pesante¹⁶. Avec les EZS, il s'agissait de « mettre tout le monde autour de la table », au sein d'une « structure de gouvernance » appelée à durer dix ans, sans qu'un secteur ne puisse capter le pouvoir à son profit exclusif.

Les présuppositions sociologiques de l'empowerment

Ces trois principes de la politique d'*empowerment* reposent sur une analyse implicite du problème des *inner-cities*: l'existence d'une dialectique négative entre l'individu et la communauté (c'est-à-dire le quartier), entre cette dernière et la société politique locale. Les sociologues ont étudié de longue date ces deux séquences d'un phénomène systémique d'interdépendances négatives conduisant à l'affaiblissement mutuel des individus et de la communauté et à la déconnexion entre celle-ci et la société politique. Le premier phénomène renvoie au thème de la « désorganisation sociale du ghetto », analysée de plus en plus comme la cause et l'effet d'une déliaison entre l'économique et le social¹⁷. En se désorganisant, la communauté du ghetto cesse de transmettre aux individus les normes sociales dominantes – à commencer par l'idée d'autosuffisance grâce à un travail légal. En retour, la concentration toujours plus poussée d'individus coupés du marché du travail dans les *inner-cities* accélère la désorganisation des communautés. Par un autre cercle vicieux, marginalisation socio-économique et marginalisation politique des quartiers s'entre tiennent l'une l'autre : l'appauvrissement des ghettos affaiblit leur représentation dans le système politique local et diminue en retour leur poids dans le partage des ressources. La conquête de municipalités par les minorités n'y change pas grand-chose car les groupes ethniques et raciaux sont eux-mêmes traversés par des clivages de classe entre les « *have-nots* » et les « *haves* », les démunis et les autres.

Le but de l'*empowerment* est d'inverser cette spirale dépressive pour rétablir une dialectique vertueuse entre le bien individuel et celui de la communauté, entre l'intérêt de la communauté et celui de la société. La communauté

....

(17) Cf. WILSON, 1996.

joue dans ce schéma un rôle pivot entre les individus et la société. Dans l'optique américaine, la communauté est fondamentalement intégratrice. Elle remplit cette fonction de corps intermédiaire, dont on déplore si souvent l'épuisement en France, en aidant les individus à sortir de leur isolement et en rétablissant des points de communication entre les morceaux d'une ville qui a tendance à se fracturer¹⁸. L'*empowerment* se propose tout d'abord de substituer à «*la dynamique toxique de destruction mutuelle des individus et des quartiers*»¹⁹ une dialectique vertueuse de conquête de l'autosuffisance économique et de renforcement de la communauté. Au lieu de dissocier l'économique et le social, le programme EZ/EC est pensé comme un «continuum» entre les deux. Le marché ne doit pas renforcer la fuite dans l'individualisme, mais aider à consolider les liens communautaires en stimulant un don en retour des individus – ce que les Américains expriment par cette formule: «*to give back to the community*»²⁰. Corrélativement, la fonction de la communauté est de fournir le socle de valeurs et de compétences qui permettront à chacun de participer avec succès à la compétition économique²¹. Le mouvement communautaire a toujours eu une prédilection pour les solutions sociales plutôt qu'économiques. Mais il a aujourd'hui une conscience aiguë des ravages qu'a produits la coupure d'une partie de la communauté noire avec le marché du travail. Aussi considère-t-il les limites d'une stratégie purement sociale. L'enrichissement individuel est aux yeux de beaucoup d'activistes communautaires la condition de l'enrichissement du groupe, non seulement parce qu'il génère des revenus partiellement recyclés dans l'économie locale du quartier, mais aussi parce que cela modifie le rapport de chacun avec sa communauté de résidence en permettant par exemple l'achat d'un logement. Un élément décisif de cette dynamique consiste à restaurer des «modèles d'identification» (*role models*) pour les habitants pauvres.

Cependant, la revitalisation n'est pas pensée comme une opération en circuit fermé. Elle introduit la société extérieure représentée par différents «*stakeholders*»²² (institutions gouvernementales, entreprises et fondations privées) appelés

....
(18) Pour une analyse de la fonction de la communauté par comparaison avec la conception française de la citoyenneté dans la politique de la ville, cf. DONZELOT, et al., *op. cit.*

....
(19) HALPERN, 1995.

....
(20) Sur ce thème, cf. la thèse de SIMONET-CUSSET, 2000, comparant la question du bénévolat en France et aux États-Unis.

....
(21) Les discours de B.Clinton et A.Gore sont émaillés de références à la reconstruction des communautés, aux valeurs familiales et à la nécessaire subordination des droits aux responsabilités. Autant d'idées reflétant une filiation directe avec la philosophie du courant dit «communautarien», celle que défend notamment Amitai Etzioni, conseiller à la Maison Blanche après l'élection de 1992: Cf. ETZIONI, 1993.

....
(22) «parties prenantes».

....

(23) ETZIONI, 1996.

....

(24) PUTNAM, 1993.

Sur l'application de cette grille de lecture au programme EZ/ZC, cf. GITTELL et al., 2001.

à interagir avec les représentants des communautés. Il s'agit d'inverser la logique de marginalisation des quartiers pauvres sur la scène publique. En plaçant les communautés défavorisées sur un pied d'égalité avec les représentants du pouvoir politique et économique local, la forme civique de l'*empowerment* doit permettre aux communautés et à leurs habitants de rompre leur isolement pour «réintégrer la fabrique de la vie urbaine», selon l'expression d'Avis Vidal (1995). On reconnaît dans ce schéma horizontal la vision communautarienne d'une société envisagée comme une «communauté de communautés»²³. La coopération pour le bien commun y est pensée comme un jeu à somme positive où pauvres et riches ont un intérêt mutuel à coopérer. Beaucoup ont vu aussi dans ce mécanisme de coopération entre «l'*inside*» et «l'*outside*» une concrétisation des thèses de Robert Putnam sur le «capital social» défini comme l'ensemble des interactions productrices d'une communauté civique²⁴. De même qu'un cercle vicieux détruit le capital social – en témoignent l'isolement et l'apathie des *inner-cities* consécutifs à l'effondrement de leur socle social – un cercle vertueux pourrait le reconstruire. Aux yeux de maints commentateurs, le développement communautaire est le mode de coopération susceptible par excellence de faire fructifier le capital social. Au sein même des quartiers pauvres tout d'abord, grâce à la multiplicité des interactions entre personnes et organisations coalisées autour d'un intérêt commun. Entre ces quartiers et la société extérieure ensuite, grâce aux «réseaux institutionnels» suscités par les circuits de financement du développement communautaire qui créent des passerelles et permettent à un intérêt commun d'émerger à une autre échelle. Soit un double mouvement, interne d'organisation de la communauté et externe d'échange avec la société.

ESQUISSE D'UN BILAN DE LA POLITIQUE D'*EMPOWERMENT* À BALTIMORE ET CHICAGO

LA DIALECTIQUE DE LA RESPONSABILISATION ET DE L'ÉVALUATION

Dans les deux villes, l'élaboration des «projets stratégiques» a donné lieu à une formidable mobilisation des

organisations communautaires et – à un degré moindre – de simples habitants intéressés à donner leur point de vue sur le projet d'*empowerment*. Une kyrielle de forums et groupes de travail ont essaimé à travers les villes pour organiser cette expérience peu banale de démocratie directe. À l'instar des autres villes candidates, une instance composée de manière plurielle était chargée de coordonner le processus de «planning» et de délimiter les frontières de la zone. Mais le principe d'une co-direction du processus de planification stratégique par la municipalité et les organisations communautaires n'a pas été de soi partout: à Baltimore, la quête du compromis a été de règle; Chicago s'est au contraire illustrée par la rivalité incessante des deux sources de légitimité que sont l'institution municipale et les groupes communautaires. Dans les deux cas, cependant, des allers-retours permanents entre les équipes chargées de rédiger les projets et les groupes communautaires ont garanti «*l'input*» des gens du terrain.

Une fois reçu le label d'EZ, la question posée aux villes était de savoir quelles organisations responsabiliser et comment veiller à employer l'argent public de façon efficiente. La réponse apportée a permis ou non de résoudre le conflit de légitimité entre les élus – par définition compatibles de leur action devant leurs électeurs – et des organisations communautaires parfois suspectées d'agir pour leur bien propre plutôt que pour celui de la communauté qu'elles disent représenter. Les options retenues à Baltimore et Chicago sont de ce point de vue fort dissemblables. Le premier cas est exemplaire d'une responsabilisation des groupes communautaires assortie de critères exigeants «d'*accountability*». À l'instar d'autres EZs de la première génération (la moitié des six), le maire de Baltimore a choisi de créer une instance indépendante de la ville pour assumer la responsabilité du programme. Baptisée *Empowerment Baltimore Management Corporation* (EBMC), cette instance est composée de tous les secteurs de la vie locale (administrations, fondations, entreprises, organisations communautaires, résidents). Mais elle a délégué une partie significative de ses prérogatives à des entités décentralisées appelées *Village Centers*. Au nombre

de six, ces organisations «à but non lucratif» (*non profit*) sont dotées d'un conseil d'administration (*board*) dominé par des *leaders* communautaires issus des quartiers compris dans l'aire d'influence des *Village Centers*. Au sein de ces *boards* siègent aussi des représentants d'institutions et d'entreprises actives dans ces quartiers. En contrepartie de leur responsabilisation et avant de recevoir le moindre financement, de fortes garanties ont été demandées aux *Village Centers* sur leur capacité à gérer les fonds de l'EZ. Puis, une fois «certifiés», ils ont dû rendre compte à EBMC, à échéance régulière, des résultats de leur action. Cependant, l'esprit «procédural» était sauf car les *Village Centers* ont été libres de concevoir les moyens d'action propres à atteindre leurs buts contractuels.

Chicago n'a pas su instaurer une même dialectique vertueuse de la responsabilisation et de l'évaluation. La question de savoir à qui reviendrait le pouvoir ultime de décider de l'allocation des fonds y a fait l'objet d'une âpre dispute entre la municipalité et les organisations communautaires. Le maire a d'emblée opté pour l'incorporation de la structure de gestion de l'EZ (appelée là-bas «EZ Coordinating Council») dans l'appareil municipal, tout en accordant la majorité des sièges de ce *Council* aux représentants des communautés qui avaient exercé une intense pression pour l'obtenir. Mais ceux-ci n'ont pas fait montre d'un sens aigu des responsabilités, au moins dans les premières années d'existence du programme, se révélant souvent incapables de s'entendre entre eux, de sélectionner les projets de manière objective et d'en évaluer précisément les résultats. Le cas de Chicago témoigne de la permanence, dans une fraction du mouvement communautaire, d'une vision du pouvoir comme une propriété exclusive, rendant difficile la mise en débat de son usage. Cette posture a facilité la mainmise de la municipalité sur le dispositif, le maire s'estimant comptable d'un éventuel échec²⁵. Dans un climat de méfiance chronique entre les élus municipaux et une partie importante du mouvement communautaire, la ville a refusé, à l'inverse de Baltimore, de reconnaître un pouvoir aux «Clusters» qui devaient, conformément au projet de départ, jouer un rôle identique à celui des *Village Centers*.

....

(25) Les projets liés à l'EZ doivent être approuvés par le conseil municipal.

Dans les deux villes, beaucoup de professionnels du développement communautaire revendiquent volontiers une attitude entrepreneuriale dans la conduite de cette politique et au-delà. En pratique, la philosophie du management public centrée sur la mesure des performances (*cf. supra*) a diffusé de manière variable. L'agence fédérale en charge du programme, le *Housing and Urban Development* (HUD, c'est-à-dire le ministère du Logement et du développement urbain), avait demandé aux communautés candidates de concevoir un projet stratégique des résultats duquel elles puissent rendre compte en intégrant les principes de l'évaluation dès la conception des projets. À cette fin, le HUD suggérait d'établir des critères de performance destinés à mesurer périodiquement la réalisation des objectifs. Cette démarche se voulait cohérente avec l'esprit «bottom-up» : au lieu de déterminer d'en haut une méthode et des critères d'évaluation valables pour tous les sites, il incombaît aux partenaires locaux eux-mêmes d'établir les critères de réussite, selon leurs buts spécifiques, et de réajuster leur stratégie en conséquence. À Baltimore, ces «critères de performance» (*benchmarks*) ont eu pour effet de mobiliser les partenaires autour d'objectifs réalistes et de faciliter l'ajustement constant d'une stratégie vite focalisée – bien que non exclusivement – sur des objectifs de nature économique, reflétant en cela l'influence des «élites» de la ville. À Chicago, l'emprise des organisations communautaires à dépenser les fonds a écorné le potentiel stratégique de ces «benchmarks». La faible imprégnation de la culture du résultat au sein des décideurs a eu pour effet d'obscurcir la fonction propre de l'EZ en regard des activités publiques et communautaires «ordinaires».

Entre la «gouvernance» locale des EZS et les autorités nationales, la mise en pratique de la doctrine de «l'*accountability*» s'est avérée assez décevante. Un outil de suivi des sites a été créé (le *Performance Review Measurement System*), mais son orientation comptable et les nombreux problèmes pratiques soulevés par l'agrégation des données locales en ont limité l'intérêt²⁶. En pratique, le HUD a semblé réticent à exercer un contrôle rapproché des sites, y compris de ceux qui étaient montrés du doigt par diverses

....

(26) Sur ce point, cf. WRIGHT, 2001. Les aspects qualitatifs du programme ont été évalués en parallèle par un réseau de chercheurs locaux, dont les conclusions étaient nuancées (HEBERT et al., 2001). Ces évaluateurs se sont refusés à imputer à cette politique, les évolutions affectant les zones. Notamment parce que divers programmes ont pu y être engagés avec des visées homologues et parce que les conditions socio-économiques et démographiques locales ont pu évoluer pour des raisons exogènes.

....

(27) Peu de «*waivers*» ont reçu une réponse favorable et l'existence d'un traitement préférentiel accordé aux zones par les différentes administrations fédérales n'a pas été évidente. Par ailleurs, la plupart des praticiens estiment que ce programme a engendré autant de bureaucratie que les autres.

missions d'inspection. Aux yeux des responsables du programme à Baltimore et Chicago, l'*accountability* envers les autorités nationales a été perçu comme un exercice formel, un problème de relations publiques avec le HUD. L'agence fédérale a d'ailleurs quasiment disparu de la scène locale après s'être fortement investie dans la sélection des candidatures et donné son appui technique aux candidats. Les acteurs locaux expriment finalement un fort scepticisme quant à l'effectivité de la «réinvention» du gouvernement fédéral²⁷.

LA COMMUNAUTÉ : UNE FONCTION D'INTERMÉDIATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET CIVIQUE

Dans tous les domaines, les stratégies locales d'*empowerment* ont conféré un rôle primordial aux organisations communautaires, individuelles ou coalisées à l'échelle d'un quartier, voire d'une ville. Ces groupes étaient appelés à mobiliser les habitants tout en servant d'interfaces avec l'environnement du quartier. Les structures de gouvernance des EZS, au sein desquelles les organisations communautaires sont plus ou moins actives, ont pu remplir, elles aussi, cette fonction d'intermédiation. En matière économique, par exemple, elles se sont efforcées d'attirer des entreprises extérieures pour développer l'offre d'emplois, et de mettre cette offre en relation avec les capacités professionnelles des habitants qu'elles ont cherché à améliorer dans le même temps. En échange des services fournis aux entreprises (prêts de capital, assistance technique, concession de terrains, formations adaptées, etc.), elles leur ont demandé d'honorer des «valeurs sociales» (créations d'emplois pour les habitants, embauche de personnes de couleur, versement de salaires décents). Notons que le tiers-secteur communautaire n'est nulle part pensé en lui-même comme pourvoyeur d'emplois. Dans l'optique américaine, la sortie de la pauvreté passe forcément par l'économie de marché «ordinaire». Selon l'évaluation nationale, l'emploi a globalement crû dans les zones (+16% entre 1995 et 2000), mais avec des résultats contrastés (+31% à Baltimore et

-3% à Chicago, par exemple)²⁸. Partout, le nombre d'entreprises détenues par les minorités a fortement augmenté, particulièrement grâce aux programmes centrés sur l'entreprenariat des habitants²⁹.

En matière de services et d'amélioration du cadre de vie des habitants, l'EZ a pu jouer un rôle identique d'intermédiation entre la zone et les ressources locales. Certains *Village Centers* de Baltimore ont su « donner une voix » aux habitants pour qu'ils influencent le cours de l'action publique en sollicitant les techniques du « *community organizing* ». Cette approche consiste à rassembler dans les quartiers des individus volontaires appelés à identifier des problèmes communs et à réfléchir aux moyens de les résoudre. Les *Village Centers* les plus performants en la matière ont favorisé la montée en généralité des problèmes que chacun subit de façon isolée. Ils sont parvenus aussi à créer un cadre pour la recherche de solutions collectives en connectant des projets aux ressources de l'EZ et/ou à d'autres ressources locales. La cohérence dans l'emploi des ressources est justement l'un des buts poursuivis par les schémas directeurs d'aménagement qu'ils sont tenus d'élaborer au terme d'une démarche participative et dont l'objet peut être étendu à tout domaine jugé important par les habitants. À l'heure actuelle, il s'agit de mettre en œuvre les stratégies contenues dans ces documents, une phase décisive pour les *Village Centers* qui devront montrer ou confirmer leur aptitude à établir des relations de travail fructueuses avec diverses institutions et développeurs publics ou privés. À l'inverse du projet stratégique de Baltimore, celui de Chicago était imprécis quant aux attributions et modes opératoires des « *Clusters* » censés assurer « *l'input* » des citoyens dans la conception et la mise en œuvre d'une action publique globalisée et territorialisée. Tandis que les *Village Centers* recevaient 6,5 millions de dollars en cinq ans pour couvrir leurs seules dépenses administratives, les *Clusters* n'ont rien reçu avant l'année 2000. La concurrence entre le milieu communautaire et la municipalité a été fatale à « *l'empowerment* » de ces organes, incapables de relier la demande des habitants aux ressources locales que l'EZ était censée catalyser.

....

(28) Dans ce dernier cas (qui représente le moins bon résultat des six EZS initiales) cette diminution correspond au freinage d'une tendance antérieure au déclin accéléré de l'emploi dans la zone. L'évaluation montre par ailleurs que les mesures de déductions fiscales de type « zones franches » ont eu un impact marginal sur l'évolution de l'emploi dans les différentes villes.

....

(29) HEBERT et al., 2001.

Les EZs se sont toutes trouvées confrontées, à un moment ou l'autre, à la nécessité de « construire une capacité de la communauté » (*community capacity building*), un thème au cœur de toutes les réflexions actuelles sur le « développement communautaire durable ». Il s'agit de conférer aux organisations, individuelles ou coalisées, un pouvoir d'initiative à long terme au lieu de verser de l'argent qui ne servira qu'à développer un projet. Le développement communautaire se distingue en cela de l'administration classique qui, en reconduisant les mêmes programmes confiés aux mêmes réseaux de sous-traitants, ne transfère pas de véritable savoir-faire aux populations qu'elle sert. Or, tous nos interlocuteurs à Chicago et Baltimore définissent l'*empowerment* comme l'accès à un savoir favorisant à terme l'émancipation des pauvres. Concrètement, la « construction d'une capacité » suppose une assistance technique portant sur tout ce qui peut renforcer la capacité d'action des groupes communautaires voués à servir d'autres habitants : management, connaissance des circuits institutionnels, demandes de subventions, construction du consensus, relations interraciales, etc. À la fin de l'année 2000, 260 organisations et plus de 5 000 personnes avaient bénéficié d'une assistance technique au sein des dix-huit sites (EZs et ECS) étudiés par les évaluateurs nationaux³⁰. À Baltimore, les *Village Centers* ont bénéficié pour cela d'un budget total de 1,2 million de dollars. À Chicago, le thème du *capacity building* a émergé plus tardivement comme priorité à part entière de l'*Empowerment Zone*. Dans les deux cas, les universités jouent un rôle décisif d'assistance technique aux organisations communautaires.

Sous l'angle proprement civique, la participation communautaire a partout décliné en comparaison de la phase de planification stratégique. Un premier motif de démobilisation a été la dérive « technicienne » résultant du poids acquis par les équipes de gestion au détriment de la représentation communautaire dans les « structures de gouvernance ». Un autre facteur, sans doute le plus décisif, est lié à l'entrée en scène, une fois la nomination comme EZ acquise, de puissants acteurs publics ou privés qui n'avaient pas forcément participé à la phase d'élaboration du projet

....

(30) HEBERT, et al., 2001.

stratégique. La réaction des groupes communautaires à leur irruption a été variable: dans certains lieux (dont Chicago), la confrontation a prévalu; dans d'autres (dont Baltimore), ces groupes y ont vu l'opportunité d'établir des alliances avec de nouveaux partenaires. Pour l'essentiel, la dynamique partenariale se joue entre municipalités et organisations communautaires, selon des modalités liées aux cultures locales. Rares sont les sites où la dynamique partenariale s'est déployée sur un mode ternaire, permettant d'impliquer le business au même titre que les secteurs public et communautaire. Dans plusieurs villes (dont Chicago), les entreprises se sont détournées de l'EZ, au moins de ses structures de gouvernance, parfois rebutées par leurs querelles intestines. Ailleurs, l'EZ a souvent cheminé sur deux rails parallèles, confiant le plus souvent à la structure de gouvernance ou à la ville elle-même le soin de développer des liens avec les entreprises, en confinant les organisations de quartier dans un registre plus social (c'est dans une certaine mesure le cas de Baltimore). En dehors de certains opérateurs économiques spécialisés dans le développement communautaire ou animés d'un esprit militant, il était sans doute vain d'espérer des entreprises un engagement du même ordre que celui des autres secteurs. Le secteur économique est davantage une cible des EZs que le possible animateur d'une politique globale.

LE RISQUE DE LA DISSOCIATION ENTRE L'AUTO-TRANSFORMATION ET L'ÉCHANGE AVEC LA SOCIÉTÉ

La formation d'un intérêt commun au sein des communautés pauvres et la coopération avec les pouvoirs locaux sont une démarche périlleuse. L'univers des organisations communautaires est celui d'une concurrence exacerbée autour des mêmes ressources, où la tentation est forte de faire passer son intérêt personnel pour celui de la communauté. D'ordinaire, les rivalités sont motivées par la maigre part des ressources à partager. Aussi lorsque l'*Empowerment Zone* a été annoncée, la perspective d'obtenir sa part des cent millions de dollars a décuplé les appétits. En même temps, l'EZ a constitué une puissante incitation à surmonter

les conflits car il fallait bien s'entendre pour recevoir des financements. Le développement communautaire reconnaît la diversité des intérêts particuliers, mais son but consiste à les transcender par des coalitions formées autour de «*commonalities*», de la découverte de ce qui commun aux différents intérêts. Pour y parvenir, il est besoin de tiers médiateurs et de *leaders* reconnus pour faire passer leur intérêt propre au second rang. Leur médiation sert aussi à faciliter le dialogue entre les quartiers et les représentants de la société extérieure. La phase d'élaboration des projets d'*empowerment* en a montré le rôle décisif à Baltimore comme à Chicago. Les personnes chargées de superviser l'élaboration du projet d'EZ ont su gagner la confiance de l'ensemble des partenaires en se tenant à équidistance des divers intérêts en jeu. Puis, dans la phase de mise en œuvre du programme, il appartenait à l'exécutif des structures de pilotage, en particulier à leur directeur, de jouer une fonction de « traduction » entre l'élite du pouvoir local et les représentants du monde communautaire ou les simples habitants³¹. Le directeur de l'EZ de Chicago se dit « bilingue » tandis que la directrice d'EBMC à Baltimore compare son conseil d'administration à de mini Nations unies où il faut s'assurer en permanence que chacun comprend la même chose «*quand, par exemple, le président blanc d'une riche fondation dialogue avec un habitant du logement social*».

....

(31) Ces derniers sont représentés dans les structures de gouvernance. Ils ont aussi la possibilité de se manifester à l'occasion des réunions de l'EZ, lesquelles sont le plus souvent publiques.

....

(32) Où l'on retrouve un concept central des analyses de R. Putnam sur le capital social. Pour une analyse des implications de la notion de «confiance» dans le modèle américain comparée avec la notion «d'assentiment» dans les politiques françaises, cf. DONZELOT et al., *op. cit.*

Si la réussite n'a pas toujours été au rendez-vous, le maître mot de chacun est la «confiance»³². Tous les acteurs du processus d'*empowerment* voient en elle le vecteur décisif de la production du bien commun, cela à tous les niveaux de la coopération, depuis le pâté de maisons jusqu'à la ville et l'État. Chacun analyse aussi les échecs en invoquant la méfiance. Cette méfiance entre les riches et les pauvres semble être la donnée de départ. Elle a souvent pour toile de fond une hostilité raciale ou ethnique, pas tant par complexe de supériorité ou d'infériorité, mais parce que l'appartenance de l'autre le rend suspect de défendre un intérêt qui n'est pas le vôtre. La question devient plus sensible encore quand les pauvres se trouvent très majoritairement dans le camp des minorités de

couleur et les riches de l'autre côté de la barrière. Dès lors, la « construction d'une passerelle » entre ces deux mondes de la ville revêt la signification d'une coopération entre les gens de couleurs et les autres. Avec les *Empowerment Zones*, la faculté de jeter des ponts entre ces groupes a révélé les mêmes fragilités que n'importe quelle autre démarche de coopération, selon que l'on a ou non réussi à construire un intérêt commun, à parler un même langage, à instaurer une relation confiante.

Tout le pari de la politique d'*empowerment* consiste en définitive à trouver un juste équilibre entre deux mouvements : l'auto-transformation (ou développement endogène) et l'échange avec la société. C'est la condition du changement, car l'on ne se transforme pas si l'on n'échange pas avec la société et l'on ne participe pas à l'échange si l'on ne s'est pas transformé ou organisé au préalable. C'est un pari car l'histoire du développement communautaire américain est tout entière traversée de cette tension. À l'aune de l'objectif d'intégration des gens à la société, deux dangers guettent en effet le développement communautaire : la tentation de l'indépendantisme, du repli sur soi dans le ghetto ; celui de la fuite dans la société et de l'oubli de ceux qui restent sur place dans le ghetto. Chicago et Baltimore ne sont certainement pas des modèles purs d'une tendance (l'auto-transformation) ou de l'autre (l'échange avec la société), mais ils expriment assez bien leurs écueils respectifs quand les stratégies économique, sociale et politique dissocient ces deux clés du changement au lieu d'en opérer la synthèse.

Chicago illustre les limites d'une stratégie économique où les tendances autarciques, focalisées sur la valorisation des ressources internes à la communauté, l'emportent sur les échanges avec l'environnement. Les tenants de cette approche voudraient que le circuit économique des quartiers soit capable, à terme, de générer tout l'emploi et la consommation dont les habitants ont besoin. Ils acceptent mal qu'un flux monétaire sorte du quartier. Davantage tournée vers l'économie métropolitaine, l'EZ de Baltimore affronte le risque symétrique d'une dualisation entre, d'un côté, le traitement social de la pauvreté confié à des opérateurs actifs

....

(33) STOUTLAND, 1999.

....

(34) LADD, 1994.

....

(35) VIDAL, 1992, *op. cit.*

....

(36) Le thème de l'enrichissement est forcément relatif car la plupart des bénéficiaires du programme ne travaillent pas assez régulièrement pour sortir de la pauvreté. Cf. Jacob France Institute, 2002.

dans le ghetto et, de l'autre, la conception de projets de développement économique confiée à d'autres intervenants dépourvus d'ancrage véritable dans la communauté. De manière générale, les opérateurs de développement économique communautaire les plus ouverts sur la société extérieure, ceux qui multiplient les partenariats, sont toujours à la merci d'un oubli de leurs mandataires, les habitants des quartiers pauvres. La littérature spécialisée sur les *Community Development Corporations* (CDCS), les fers de lance du développement communautaire, fournit d'ailleurs peu d'indications sur la représentation et l'influence réelles des habitants au sein de leurs conseils d'administration³³.

Dans le domaine social et du cadre de vie, une autre tension bien connue des experts et praticiens oppose les politiques «*place-based*» de revitalisation centrées sur les lieux par opposition aux politiques «*people*» axées sur la mobilité des habitants. Parce qu'elle combine une action sur les lieux et les personnes, la stratégie sociale des *Empowerment Zones* relève d'une catégorie hybride de politiques dites «*people-place-based*»³⁴. On voit généralement dans le courant actuel du développement communautaire incarné par les CDCS le modèle achevé de la réconciliation entre les deux options «*place*» et «*people*»³⁵. Mais le danger de la dissociation guette ici aussi, comme le montre l'exemple de Chicago qui a globalement privilégié la revalorisation des lieux en créant de nombreux équipements sociaux, sanitaires et culturels, et surtout en consacrant une part très substantielle du budget de l'EZ au logement bon marché. Cette stratégie sociale a finalement produit peu de transformations de fond car elle laisse les gens dans un état de pauvreté intact. Le changement des lieux n'est pas absent des préoccupations du projet de Baltimore. Mais la plupart des actions financées ont porté sur les individus et plus précisément sur tout ce qui peut les enrichir par le travail³⁶. Or, qui dit réussite professionnelle, toute relative quelle soit, dit mobilité résidentielle. De fait, la zone a perdu 18 000 habitants d'une période censitaire à l'autre, soit le quart de sa population, laissant sur place les plus pauvres. Personne ne peut dire s'il s'agit d'un effet direct de la stratégie «*people*» dominante à

Baltimore (une ville qui continue par ailleurs de voir sa population décliner). Mais cela montre que chaque approche a son revers si elle est conduite de manière unilatérale.

Le troisième dilemme porte sur l'aspect civique de l'*empowerment*. Il oppose la dimension organisatrice du développement communautaire à sa dimension instrumentale de prestation de services. Rares sont les organisations capables d'effectuer les deux types d'opérations. Il en résulte une dissociation entre les groupes spécialisés dans la mobilisation citoyenne et ceux qui consacrent une part substantielle de leur énergie à faire du «*networking*» avec des financeurs extérieurs. Or, ces derniers privilégient souvent les activités de développement et de services au détriment du *community organizing*³⁷. La césure entre les deux types d'activités a été observée dans les EZS³⁸. Dans les deux villes étudiées, les «*organizers*» et autres «*community builders*» ont été très actifs durant la phase de planning puis sont passés au second plan. Cette dissociation entre fonctions d'organisation et de gestion a été maximale à Chicago où les groupes communautaires les plus influents ont capté la majeure partie des fonds, dans les premières années du programme, pour les affecter à des projets offrant peu d'espace à la mobilisation des habitants. Bien que longtemps privés de financements, les *Clusters* ont parfois tenté de maintenir la communauté mobilisée, mais sans parvenir à relier l'expression des problèmes par les habitants et leur résolution qui passe par des alliances avec des institutions extérieures. À Baltimore, les *Village Centers*, dont les représentants siègent au sein d'EBMC, ont bénéficié d'un plus grand pouvoir pour donner une voix aux habitants et faire en sorte que l'expression des problèmes ne reste pas confinée dans l'enceinte des quartiers. Mais ce ne pouvait être qu'un aspect assez marginal de leur activité car le plus gros de leurs financements dépendait de leurs résultats en matière d'emploi. La littérature spécialisée a conceptualisé cette contradiction comme une tension, permanente dans les politiques globales de développement communautaire, entre les «*outcomes*» (le produit final) et le «*process*» (le processus long d'organisation de la communauté)³⁹.

....
(37) BRATT, 1989 ; JOSEPH, OGLETREE, 1996.

....
(38) CRAMER, 1999.

....
(39) Aspen Institute, 1997.

CONCLUSION

Les *Empowerment Zones* se proposent d'agencer de manière pragmatique l'acquis des courants traditionnels de la politique urbaine américaine. Son histoire est celle d'une combinaison, au dosage variable selon les époques, de trois sources majeures d'inspiration que sont les paradigmes conservateur, progressiste et communautaire. Chacun privilégie un mode de résolution des problèmes urbains – respectivement par l'intervention du marché, du gouvernement et de la société civile. Dans leur version dogmatique, ces approches prétendent détenir à elles seules la solution à la crise des *inner-cities*, ou s'efforcent d'assujettir les approches concurrentes au bénéfice exclusif de leurs objectifs. Représentative de la « troisième voie » prônée par la nouvelle gauche américaine, la formule des *Empowerment Zones* est fondamentalement pluraliste. Elle cherche à conserver de chaque paradigme les aspects paraissant utiles tout en les corrigeant de leurs insuffisances respectives. La démarche est pragmatique si l'on entend par là une philosophie qui « considère l'utilité pratique d'une idée comme le critère de sa vérité » (Hachette, Dictionnaire usuel de la langue française).

Cependant, l'ambition élevée de cette politique interroge sa réussite propre et notamment sa capacité à rapprocher les deux grandes modalités de l'intégration que sont la revitalisation endogène et l'échange avec la société. Leur disjonction pourrait expliquer la difficulté des *Empowerment Zones* à changer profondément la condition des *inner-cities*, c'est-à-dire à mener de front la réduction de la pauvreté, la revalorisation des lieux et l'expansion des « opportunités civiques »⁴⁰. Parce que les *Empowerment Zones* postulent l'interdépendance de ces enjeux au nom d'une conception « systémique » du changement, leurs succès et échecs dépendent de leur aptitude à agencer ces lignes de transformation.

■ Thomas KIRSZBAUM

CEDOV

....

(40) L'expression est de GITTELL, 1998.

BIBLIOGRAPHIE

- ASPEN INSTITUTE, 1997, *Voices from the field. Learning from the early work of Comprehensive Community Initiatives*.
- BODY-GENDROT (S.), 1996, *Réagir dans les quartiers en crise: la dynamique américaine. Les Empowerment Zones*, Rapport de la French-American Foundation.
- BRATT (R.), 1989, *Rebuilding a low-income housing policy*, Temple University Press.
- CLINTON (B.), GORE (A.), 1992, *Putting people first: how we can change America*, Times Books.
- CRAMER (R.), *Has the city development paradigm influence contemporary urban policy: evidence from the Empowerment Zone program*, University of Texas (non publié).
- DONZELLOT (J.), MÉVEL (C.), WYVEKENS (A.), (à paraître), *Faire société aux États-Unis et en France. Deux réponses à la fracture urbaine*, Seuil.
- ETZIONI (A.), 1993, *The spirit of community: rights, responsibilities and the communitarian agenda*, Crown Publishers.
- ETZIONI (A.), 1996, «The community of communities», *Washington Quarterly*, Vol. 19, n° 3, Summer.
- FEDERAL REGISTER, 1994, *Designation of Empowerment Zones and Enterprise Communities*, January 18.
- GAEBLER (T.), OSBORNE (D.), 1992, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, A Plume Book.
- GALSTON (W.), TIBBETTS (G.), 1994, «Reinventing federalism: the Clinton/Gore partnership among Federal, State, local and tribal governments, Publius», *The Journal of Federalism*, Vol. 24, n° 3.
- GITTELL (M.) et al., 1998, «Expanding civic opportunity: urban Empowerment Zones», *Urban Affairs Review*, Vol. 33, n° 4, March.
- GITTELL (M.) (dir.), 2001, *Empowerment Zones: An Opportunity missed. A six-city comparative study*, The Howard Samuels State Management and Policy Center.
- HALPERN (R.), 1995, *Rebuilding the inner city. A history of neighborhood initiatives to address poverty in the United States*, Columbia Press University.
- HEBERT (S.) et al., 2001, *Interim assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) program: a progress report*, US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- HUD (US Department of Housing and Urban Development), 1994, *Building communities: together, Empowerment Zones & Enterprise Communities Application Guide*.
- JACOB FRANCE INSTITUTE, 2002, *Employment and earnings profiles for selected EBMC clients sub-populations*, (non publié).
- JOSEPH (M.), OGLETREE (R.), 1996, «Community organizing and Comprehensive Community Initiatives», in STONE (R.) (dir.), *Core issues in comprehensive community-building initiatives*, Chapin Hall Center for Children.

B I B L I O G R A P H I E

KRETZMANN (J.), MCKNIGHT (J.), 1993, *Building communities from the inside out: a path toward finding and mobilizing a community's assets*, Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.

LADD (H.), 1994, « Spatially targeted economic development strategies: do they work? », *Cityscape*, Vol. 1, n° 1, August.

MC CULLOCK (H.), ROBINSON (L.), 2001, *Sharing the wealth: resident ownership mechanisms*, Policy link.

O'CONNOR (A.), 1995, « Evaluating comprehensive community initiatives: a view from history », in CONNELL (J.P.) et al. (dir.), *New approaches to evaluating community initiatives*, Volume 1. Concepts, methods, and contexts

PUTNAM (R.), 1993, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.

SIMONET-CUSSET (M.), 2000, *Les mondes sociaux du « travail citoyen ». Sociologie comparative de la pratique bénévole en France et aux États-Unis*, Thèse de Sociologie, Université de Nantes.

STOKER (R.), (à paraître), *Managing partners: performance-based contracting in Baltimore's Empowerment Zone*.

STONE (R.), BUTLER (B.), 2000, « CCI funders: sitting atop a bottom-up process », in STONE (R.), BUTLER (B.) (dir.), *Core issues in comprehensive community-building initiatives: exploring power and race*, Chapin Hall Center for Children.

STOUTLAND (S.), 1999, « Community Development Corporations: mission, strategy, and accomplishments », in FERGUSON (R.), DICKENS (W.) (dir.), *Urban problems and community development*, Brookings Institution Press.

VIDAL (A.), 1992, *Rebuilding communities: a national study of urban community development corporations*, New school for social research.

VIDAL (A.), 1995, « Reintegrating disadvantaged communities into the fabric of urban life: the role of community development », *Housing Policy Debate*, Vol. 6, n° 1.

WILSON (W.), 1996, *When work disappears. The world of the new urban poor*, Alfred A. Knopf.

WRIGHT (D.), 2001, « Empowerment zones and the promise of accountability », in FORSYTHE (D.), *Quicker, better, cheaper? Managing Performance in American Government*, Nelson A. Rockefeller Institute of Government.

L'HABITANT, OU LE CHER DISPARU

Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France

par Philippe ESTÈBE

Les habitants sont l'arlésienne des politiques publiques : on en parle beaucoup, mais on les voit peu – du moins comme acteurs reconnus par les autorités publiques. Cet article tente une généalogie de cette disparition. La thèse est que, au cours du XIX^e et du XX^e siècles, cette disparition a permis la construction d'un espace démocratique et d'un État social autour des figures du citoyen et du producteur. L'habitant a fait une brève apparition dans la vie publique française entre les années 1960 et 1980, où les mouvements civiques municipaux ont servi de tremplin à la gauche socialiste dans son accession au pouvoir, local d'abord national ensuite. En revanche, la politique de la ville n'a pas su saisir l'opportunité que représentait le mouvement «beur» pour fonder durablement la part de l'habitant dans les affaires publiques. Après l'épuisement des injonctions participatives, on peut se demander dans quelle mesure le syndrome NIMBY ne constitue pas désormais le véritable banc d'essai d'une politique des habitants, où l'expérience d'un territoire devient un moteur de l'action publique, comme naguère l'ont été la qualité de citoyen ou de producteur.

IL EST TOUJOURS POSSIBLE de brocarder l'injonction à la participation des habitants qui s'énonce dans les politiques publiques urbaines et sociales depuis plus de vingt ans en France. N'a-t-on pas là une illustration parfaite du fossé constant qui, en matière de politique ou d'action publique, sépare les paroles des actes ? L'évidence apportée, notamment dans les quartiers d'habitat social, de la faillite de cette injonction, ou, du moins, de la très grande difficulté qu'elle éprouve à entrer dans les faits, alimente toute une littérature de dénonciation qui ne dédaigne pas d'emprunter des accents militants pour fustiger les hautes sphères de l'État qui assignent des missions impossibles à leurs serviteurs¹, le clientélisme des élus locaux ou encore les ruses de la gauche réformiste d'inspiration chrétienne². Il est vrai que les faits parlent d'eux-mêmes : la présence active des habitants dans les opérations de développement

•••• (1) BOURDIEU, 1993.

(2) CHALAS, GAUDIN, GENESTIER, 1998.

social ou dans les questions de sécurité reste au mieux de l'ordre du simulacre où les services publics républicains se réassurent de ceci qu'ils incarnent bien l'intérêt général substantiel (agrémenté du monopole technique et professionnel), au pire de l'ordre de la «domestication», d'associations dûment stipendiées par les autorités locales, censées opérer un lien, une médiation, entre les habitants et les institutions.

Tout ceci a été dit et redit. Si l'on résume la tonalité générale des propos tenus sur la participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville, il s'agirait d'une perversion consciemment conduite par la camarilla des fonctionnaires, des élus et des professionnels, tous liqués pour empêcher «l'habitant» d'émerger sur la scène publique locale.

Le propos de ce papier n'est pas de prendre le contre-pied de ce constat, trop massif et unanime pour être valablement contesté, d'autant que, dans ce débat, il faudrait apporter des «preuves» et que l'on ne dispose que quelques rares «success stories», colportées par les institutions nationales qui finissent par prendre le goût amer du ressassement. En revanche, on souhaite nuancer le propos, en amont et en aval, si l'on peut dire. En amont, on voudrait, en rappelant quelques données de l'histoire politique et sociale nationale, tenter d'expliquer que la disparition de l'habitant ne résulte pas d'un complot des notables, mais constitue l'une des conditions de la constitution d'un espace public démocratique et social; historiquement, l'expérience de l'habitant a dû, dans l'espace public, céder le pas aux catégories du citoyen et du producteur. En aval, on voudrait montrer que les injonctions à la participation ne peuvent se résumer à de sinistres simulacres, mais qu'il en va d'une transformation bien plus profonde, dont, peut-être les quartiers de la politique de la ville ont essuyé les plâtres, de la réintroduction de l'expérience des lieux comme moteur du politique et de l'action collective. Entre les deux, on opérera un détour pour montrer comment le droit des citoyens, l'expérience des habitants et la catégorie de producteurs se sont trouvés mis en tension dans le cadre de la politique de la ville.

L'HABITANT OU LA DISPARITION

La participation, dans la culture politique française, emprunte deux « filières » complémentaires. La filière civique, fondée sur la notion de citoyenneté, fonctionne au moyen du mécanisme de la représentation ; la filière « sociale », fondée sur la figure du producteur, ou du travailleur, fonctionne selon d'autres mécanismes représentatifs (les syndicats, notamment). Ni l'une ni l'autre ne se préoccupent de la question de « l'habitant », au sens de l'individu vivant dans un territoire concret. La filière civique ne se préoccupe de l'habitant que pour mieux l'arracher à son territoire et à ses traditions, selon une perspective émancipatrice qui confère au gouvernement un rôle messianique visant à transformer « les paysans en Français ». La filière sociale ne s'intéresse à l'individu qu'en tant qu'il est intégré dans un processus de production, dans un atelier, une usine, un métier. Entre les deux, l'habitant disparaît comme principe, ressort et figure de la participation politique. Le droit (du citoyen) et la catégorie (des producteurs) prennent le pas, dans notre histoire politique, sur l'expérience singulière de l'habitant d'un territoire. L'habitant disparaît, non pas parce que le régime politique républicain opère une coupure radicale entre le privé et le public mais parce que le privé, l'individu, l'habitant – au sens de l'être humain concret vivant dans un territoire géographiquement identifié – constitue un *objet* du gouvernement.

LE MESSIANISME GOUVERNEMENTAL

....

(3) ARENDT, 1967.

Dans *l'Essai sur la révolution*, Hannah Arendt³ opère une comparaison entre la France et les États-Unis et conclut à la supériorité de la révolution américaine. En effet, dit-elle, cette révolution n'a jamais cédé aux tentations « sociales » dans lesquelles a sombré la Révolution française. Autrement dit, les pères fondateurs, avec sagesse selon H. Arendt, se sont contentés de construire un régime politique et se sont désintéressés de la question sociale. En effet, lorsque l'on lit les *Federalist papers*, on ne peut

qu'être frappé de l'absence quasi-totale de référence à un citoyen «situé» et à l'état des forces sociales en Amérique du Nord à la fin du XVIII^e siècle. En revanche, ces textes sont d'une intelligence et d'une lucidité remarquables sur le fonctionnement et les conséquences d'un régime représentatif de type fédéral. L'insistance mise sur la liberté renvoie évidemment à des convictions profondes. Elle constitue aussi le fondement du régime aristocratique que T. Jefferson et, peut-être, surtout J. Madison étaient parfaitement conscients de fonder. La Révolution française, selon H. Arendt, en revanche, a voulu «faire d'une pierre deux coups» en accréditant l'idée que révolution politique et révolution sociale étaient équivalentes et qu'en transformant les individus en citoyens, on allait, du même coup opérer une radicale mutation des conditions sociales. Cela, accuse H. Arendt, constitue la faute originelle de la Révolution française qui a, dit-elle, ouvert une créance de longue durée aux opprimés en leur donnant une sorte de «droit permanent à la plainte» auprès du politique. À lire H. Arendt, on aurait donc tendance à penser que les Américains ont plus œuvré dans le sens de la construction d'un espace public abstrait, délié des attaches concrètes du citoyen situé; alors que les Français ont, d'emblée, tenté de construire une équivalence entre l'expérience et le droit, entre le statut public et la condition privée, entre la liberté politique et l'égalité sociale.

Pourtant, lorsque Alexis de Tocqueville⁴ en vient à l'analyse du gouvernement local américain, on est au contraire frappé de la continuité qu'il souligne entre l'ordre politique et l'ordre privé. Dans la *Démocratie en Amérique* l'insistance mise sur la liberté individuelle comme fondement du régime américain aboutit dans les faits à faire de l'individu privé un organe quasi-gouvernemental, inscrit dans la chaîne des pouvoirs. Chaque individu est supposé aussi bien informé, vertueux et fort que ses concitoyens; il est «libre et ne répond de ses actes que devant Dieu seul; il obéit aux décisions de la communauté «parce qu'il reconnaît l'utilité d'une association avec ses voisins et qu'il sait qu'une telle association ne peut exister sans une force chargée d'en faire respecter les règles». Ainsi, les

....
(4) TOCQUEVILLE, 1981.

....

(5) Ostrom et al., 1988.

....

(6) Weber, 1988.

....

(7) Hirschman, 1995.

individus acceptent les devoirs de la citoyenneté comme le prix nécessaire des avantages qu'ils retirent d'une action commune par le truchement d'institutions gouvernementales⁵. Une telle conception de la liberté aboutit, en fait et en droit, à faire de l'individu un organe gouvernemental et du gouvernement, le fruit de la libre association des individus souverains. On comprend mieux le commentaire de H. Arendt à propos de la Révolution française. La question n'est pas tant la distinction entre le privé et le public que la place du privé et des individus dans le système politique. Dans la conception révolutionnaire française, il appartient au politique de libérer les individus de l'ensemble des contraintes auxquelles ils sont soumis – depuis les contraintes politiques jusqu'aux contraintes sociales; dans la conception révolutionnaire américaine, les individus sont libres et le politique (ou plutôt les institutions gouvernementales et représentatives) a d'abord pour fonction de faire respecter cette liberté.

On pourrait parler, à propos de la France, d'un messianisme gouvernemental. Autrement dit, l'interventionnisme est inscrit dans le programme gouvernemental français dès l'origine de la démocratie. L'ouvrage de Eugen Weber⁶ offre une chronique particulièrement documentée de cette transformation des paysans en Français, considérée par les représentants et les gouvernants comme une mission de libération de l'individu de ses attaches. Ce processus d'émancipation existe aux États-Unis, mais, comme le montre A.O. Hirschman⁷, l'émancipation a lieu par le processus qu'il qualifie de «défection», lié à l'histoire de la frontière et à la mobilité toujours plus forte aux États-Unis qu'en Europe. Selon A.O. Hirschman, l'une des caractéristiques américaines consiste dans ceci que l'individu peut toujours aller voir ailleurs si l'herbe est plus verte. En France, l'arrachement au terroir, aux traditions et aux cultures se fait à géographie constante. Dans une France du XIX^e siècle, encore globalement immobile, c'est la citoyenneté républicaine qui tient lieu de mobilité.

L'habitant, dans cette logique, n'apparaît qu'en creux. Ou plutôt, l'habitant constitue en pratique l'objet du messianisme gouvernemental, dont l'héritage est repris par les

régimes successifs. Ce messianisme gouvernemental a ses apôtres. Il s'agit des notables dont P. Grémion⁸ montre l'importance historique dans le système politique et administratif français. Le notable est l'intercesseur obligé entre le gouvernement (l'État, comme on dit en France) et l'habitant. Celui-ci, mineur, engoncé dans ses déterminismes, ses attaches territoriales et ses traditions, est inexistant s'il n'est représenté. Il ne sait pas s'adresser au gouvernement. La tutelle gouvernementale s'exerce donc par l'intermédiaire des parrains politiques – plus de 500 000 élus en France.

Il est frappant que, de 1871 à nos jours, le système politique local n'ait connu aucune révision majeure dans son mode d'élection (hormis l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel) ni dans son découpage territorial et, qu'à la différence des États-Unis, il n'ait connu aucun mouvement politique et social d'envergure réclamant sa réforme. Le gouvernement local américain, rappelle V. Ostrom⁹, n'est pas simplement l'héritage des pèlerins de nouvelle Angleterre ; c'est aussi le résultat de combats civiques, au tournant du XX^e siècle, pour le « *home rule* », conduisant à d'importantes réformes du gouvernement local, notamment pour le libérer du système corrompu des « patrons » politiques qui l'avaient accaparé au fil du XIX^e siècle. Rien de tel en France, jusque dans les années soixante et les groupes d'action municipale.

L'habitant n'existe donc, dans la culture et le fonctionnement politiques français, qu'en tant que représenté. Bien plus, il est la cible du messianisme gouvernemental, relayé par les notables, à la fois maintenu dans une minorité politique et objet de la sollicitude éducative des gouvernants.

LES CITOYENS SITUÉS, MAIS OÙ ?

Le mouvement social et syndical entame, dès le milieu du XIX^e siècle, une vigoureuse critique du système représentatif démocratique. La déception engendrée par 1848 et les désillusions du suffrage universel conduisent par exemple Victor Griffuelhes, secrétaire général de la CGT de 1901 à 1909, à définir le syndicalisme comme une

....
(8) GRÉMION, 1976.

....
(9) OSTROM et al., 1988,
op. cit.

....

(10) ROSANVALLON, 1998,
p. 222.

....

(11) ROSANVALLON, 1998,
op. cit., p. 223.

....

(12) SOREL, 1919.

....

(13) ROSANVALLON, 1998,
op. cit., p. 225.

....

(14) MICHELS, 1912.

«réaction contre la démocratie»¹⁰. Les fondateurs de la CGT considèrent que la démocratie représentative a surtout servi à faire émerger une classe dominante nouvelle, celle des professionnels de la politique¹¹. Dès lors, pour G. Sorel¹², le prolétariat doit rester exclusivement ouvrier, afin de se prémunir contre les effets de domination induits par la démocratie représentative. D'où la méfiance du syndicalisme français, dès son origine, envers les partis socialistes. Mais la démocratie, ce n'est pas seulement la domination d'une classe politique, c'est aussi l'atomisation des individus électeurs. À cela, le syndicalisme veut opposer «*la solidarité pratique du groupe professionnel, la cohésion réelle, enracinée dans l'organisation économique, du métier*»¹³.

Il y a là le germe d'une présence politique des individus qui s'oppose au processus démocratique. Pour autant, la figure de l'habitant est largement absente des préoccupations du syndicalisme français. D'une part, la qualité qui est mise en avant par les pères fondateurs du syndicalisme français n'est pas l'appartenance à un territoire, le fait d'en être «habitant», mais l'appartenance à un métier, le fait d'être producteur. D'autre part, le syndicalisme révolutionnaire français propose une vision organique du corps social : il affirme constamment la primauté du collectif sur l'individu – ne serait-ce que pour se démarquer de l'individualisme démocratique ; le syndicat n'est pas une association d'individus, il est l'expression immédiate du groupe : «*Le mouvement syndical, pour V. Griffuelhes, n'est que la représentation de l'atelier et de l'usine*». Ce n'est pas l'habitant qui est pris en compte par le syndicalisme, c'est le social qui se constitue, qui se donne à voir sans médiation. Roberto Michels¹⁴ (1912) a certes contesté cette prétention à se passer de représentation, en suggérant que sa fameuse loi d'airain de l'oligarchie était aussi valable pour les syndicats que pour les partis politiques.

Au-delà de cette critique, le syndicalisme a pourtant contribué à forger une lecture durable de la représentation du corps social comme complément et contrepoids à la représentation politique. Pour des juristes ou des sociologues comme L. Duguit ou E. Durkheim, la «syndicalisation» de la société constitue une «condition nécessaire à l'arrêt du

processus d'individualisation-étatisation »¹⁵ qui caractérise les sociétés démocratiques. Pour L. Duguit, « *le syndicalisme ouvrier n'est pas une seule transformation de la classe ouvrière. Si, pour elle, il est plus avancé que pour les autres, il s'étend à toutes les classes sociales. (Il) tend à donner une structure juridique définie aux différentes classes sociales, c'est-à-dire aux groupes d'individus qui sont déjà unis par une similitude de besogne dans la division du travail social et en même temps par une communauté plus étroite d'intérêt* »¹⁶.

Cette construction du syndicalisme comme contrepoids et complément à la démocratie représentative donne naissance à un ensemble de normes et de pratiques que Maurice Hauriou qualifie d'administration consultative. Le conseil supérieur du travail (1891) en constitue une première pierre, qui sera suivie de bien d'autres, jusqu'au contemporain Conseil économique et social.

Ce vaste mouvement de constitution d'une alternative à la représentation démocratique situe le producteur comme élément du corps social. L'habitant est une fois de plus écarté du dispositif syndical et consultatif. L'habitant ne fait pas partie du corps social au même titre que le producteur. D'ailleurs, l'habitant est un producteur. Il n'est pas question de le renvoyer à sa localité, à son territoire d'appartenance, mais au contraire, il s'agit de le tirer par le haut, d'en faire un élément de cette vaste division du travail social qui lui donne un statut au sein du groupe. Sans doute de façon moins explicite que la démocratie représentative, mais de façon tout aussi efficace, la démocratie économique élimine l'habitant.

L'ÉPHÉMÈRE APPARITION

En dépit de son illégitimité, autant du point de vue de la démocratie politique que de celui de la démocratie sociale, l'habitant fait pourtant, si l'on peut dire, une courte apparition, entre le milieu des années soixante et le milieu des années quatre-vingt. Apparition éphémère qui aura cependant de lourdes conséquences, à la fois sur la structuration de la vie locale mais aussi, de façon plus

••••
(15) ROSANVALLON, 1998,
op. cit., p. 247.

••••
(16) DUGUIT, 1927, p. 664.

négative peut-être, sur la relation que la société française entretient avec ses quartiers populaires.

CONTRE-POUVOIRS DANS LA VILLE

Si l'entre-deux-guerres voit le développement des « unions de quartier » qui tentent de mettre en avant des formes de démocratie directe dans la gestion municipale, l'habitant, comme troisième voie de la représentation et de la participation politique, au côté du citoyen et du producteur, n'émerge finalement que dans les années soixante, autour du mouvement associatif et du cadre de vie. La victoire municipale de Hubert Dubedout à Grenoble en 1965 n'anticipe pas seulement celle de François Mitterrand en 1981, elle constitue le point de départ d'un mouvement social et politique important, celui des groupes d'action municipaux (GAM). Entre 1965 et 1973, on recense quelque deux cent quarante groupes municipaux rattachés plus ou moins directement à la structure nationale des GAM. Les GAM se sont surtout développés dans les communes urbaines de banlieue, en marge des grandes villes : St-Cloud et Rueil, dans la région parisienne ; Hérouville-St-Clair, dans la banlieue de Rouen ; Saint-Priest, aux environs de Lyon¹⁷. Les thèmes annoncent pour beaucoup ce que l'on appellera plus tard l'écologie urbaine, qui fleurira à l'occasion des municipales de 1977 : défense de l'environnement et des espaces verts contre l'automobile et l'autoroute, lutte contre la spéculation foncière, revendication d'une planification démocratique... Au-delà, par leur style d'action et leurs revendications de type territorial, les GAM viennent perturber le jeu traditionnel des notables et du système de représentation démocratique et social. Le territoire n'est plus seulement le champ de manœuvre des représentants du pouvoir central et de leurs « honorables correspondants », il apparaît aussi comme un lieu peuplé, qui exige une reconnaissance politique. On peut dater de 1965 la naissance de l'habitant dans le système politique français.

On voit cependant qu'il s'agit encore, un peu comme le producteur, d'une présence politique spécialisée. Seul le

....

(17) JUILLIARD, 1985, p. 597.

citoyen a une vocation généraliste; le producteur et l'habitant, eux, participent, en fait d'un complément de représentation (même si certains ont pu penser, à un moment de leur histoire, qu'ils constituaient un substitut à la représentation démocratique). On est dans une situation bien différente de celle des États-Unis où c'est l'individu-habitant qui fonde le politique. L'émergence de l'habitant en France vient combler une lacune de la représentation; il n'en bouleverse pas fondamentalement la donne.

Cependant ces luttes urbaines ont paru apporter un renouveau suffisamment important pour que Henri Lefebvre écrive : «*La crise de la gauche ne s'expliquerait pas, entre autres causes et raisons, par son incapacité à analyser les questions urbaines, par sa façon étroite de les poser? Le problème urbain a cessé d'être municipal pour devenir national et mondial. La réduction de l'urbain au logement et aux équipements fait partie des étroitesses de la vie politique devenue étouffante, à droite comme à gauche. Un vaste programme urbain qui serait aussi un projet de transformation de la quotidenneté, qui n'aurait plus aucun rapport direct ni avec l'urbanisme répressif et banal ni avec l'aménagement contraignant du territoire, telle est la première vérité politique à faire pénétrer dans ce qui reste de la «gauche» française et pour la renouveler*»¹⁸.

On peut situer les «luttes urbaines» qui fleurissent au cours des années soixante-dix dans la même veine que celle des GAM, encore que le recensement qu'en propose la revue *Autrement* (1976) insiste moins sur la dimension généraliste de l'habitant que sur leur aspect de luttes de minorités opprimées (comme les immigrés) ou de combats «périphériques» visant à des améliorations concrètes du cadre de vie, ou encore à s'opposer à des projets de rénovation immobilière. Chacun note bien le caractère «interclassiste» de ces mouvements. Cependant, ils demeurent extrêmement minoritaires et ne parviennent pas à construire une alternative crédible aux modes de représentation du citoyen (et son corollaire, le notable) et du producteur (et son corollaire, le permanent syndical). Enfin, la revendication habitante, au travers des différentes formes de mobilisation

....
(18) LEFEBVRE, 1981.

....

(19) GRÉMION, 1976, op. cit., p. 418.

....

(20) Évidemment, d'autres thèmes se sont ajoutés, depuis, sur l'agenda local : développement économique et... sécurité entre autres.

....

(21) BALME, 1989, p. 90.

....

(22) DUBEDOUT, 1983.

– Union de quartiers, GAM, Conseils de résidents – ne parvient pas, selon P. Grémion¹⁹ «à assumer l'articulation entre changement social et changement politique». Grenoble demeure un cas isolé ; son caractère exceptionnel est confirmé par la défaite de Hubert Dubedout aux élections municipales de 1983.

Il s'agit donc d'un épisode. Il est cependant fondateur, à deux titres. D'une part, il constitue le terreau d'une rhétorique politique à l'aune de laquelle on va désormais juger des programmes municipaux : qualité de vie, cadre de vie et dimension démocratique de la vie locale constituent les piliers de tout programme municipal qui se respecte²⁰. Cet épisode, d'autre part, sert de marchepied au parti socialiste, parti à la conquête du pouvoir. La dimension associative des mouvements d'habitants est reprise, notamment par les municipalités socialistes issues des élections municipales de 1977. La rhétorique associative constitue l'un des thèmes récurrents des nouveaux élus pour qui le mouvement associatif représente une sorte de panacée aux maux urbains : «*L'association incarne dans les programmes électoraux une vision alternative de l'espace social communal et de la vocation politique municipale. Au nom de ces représentations, dont il ne faut pas nier le caractère utopique, les candidats prennent position, développent des aspirations et des projets. Cet engagement s'impose par la suite comme un cadre d'action normatif contraignant la définition des politiques*»²¹.

Ce modèle associatif est repris par la suite, mais dans une tout autre optique, celle de la réhabilitation des quartiers d'habitat social.

DU TERRITOIRE À LA CATÉGORIE :

LES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Lorsqu'il est chargé par le premier Ministre d'une mission sur les quartiers d'habitat social, H. Dubedout peut écrire «*rien ne se fera sans la participation active des habitants*»²². Cette participation active, pourtant, ne parvient pas à reprendre le flambeau des GAM ou des luttes urbaines. Comme le montrent Ion et Micoud, (1984), les

quartiers où les responsables politiques cherchent un tissu associatif, dont, pour la plupart, ils sont issus, manquent cruellement de *leaders*. Comme le fait remarquer R. Balme, «*Le renouvellement des équipes municipales (consécutif aux élections de 1977) et les procédures de participation produisent un phénomène d'aspiration des leaders associatifs autour du pôle municipal, qui vide en quelque sorte leur milieu d'origine de sa substance. La relève de l'élite associative s'opère mal: elle est sans objet réel lorsque les dirigeants siègent à la mairie et expriment directement les demandes au sein du conseil; les associations les plus actives sont généralement cooptées par ce processus et laissent ainsi à l'ensemble du milieu (dans la pratique la très large majorité des associations) à une activité routinière*»²³.

C'est donc une déception qui saisit les opérateurs des premières opérations des quartiers. Une déception d'autant plus lourde de conséquences que ces responsables passent très largement à côté d'un mouvement social, qui a lieu en même temps que les débuts de la politique de la ville. À la suite de la première véritable émeute d'une banlieue française – aux Minguettes en mars 1983 – certains jeunes arrêtés lancent aux autorités une invitation à négocier. C. Delorme, curé aux Minguettes, conduit une petite troupe à l'Élysée et à Matignon, où ils rencontrent des conseillers techniques. Ces rencontres débloquent le dossier de la réhabilitation de la ZUP des Minguettes, mais surtout forment le socle de la marche pour l'égalité. En décembre 1983, des jeunes immigrés arrivent à Paris avec un cortège de 100 000 personnes; ils sont reçus par le Président de la République. Pourtant, cette reconnaissance nationale n'aboutit pas à une transformation des relations locales. Une partie des responsables politiques locaux continue sans doute de ne pas comprendre ce qui se joue et ne voit pas dans ce mouvement la relève des années soixante. D'autre part, le mouvement lui-même se scinde entre la «beurgeoisie» et les autres qui, une fois retournés dans leur cité, n'éprouvent aucune retombée de leur célébrité épiphémère. SOS Racisme constitue la porte de sortie naturelle des premiers; les autres disparaissent dans l'anonymat, la délinquance ou la religion²⁴.

••••
(23) BALME, 1989, *op. cit.*, p. 92.

••••
(24) BATTEGAY, BOUBEKER, 1991, p. 51-76.

Cette tentative de structuration d'un nouveau mouvement social et politique d'envergure nationale à partir des quartiers d'habitat social n'a pas eu le retentissement des GAM. Différents malentendus ont entouré ce mouvement social. D'abord ceci que la question des rapports entre les jeunes et la police, qui en constituait l'un des moteurs, n'a jamais été réellement posée et débattue, alors qu'elle était (et reste) essentielle dans la dimension « habitante » des banlieues. Ensuite, ceci que l'euphémisation antiraciste du mouvement (la plus naturelle, il faut le reconnaître), en a occulté la question centrale, celle de la légitimité à être « là », citoyen certes, mais habitant avant tout, avec tout ce que cela comporte de revendications locales et singulières. Enfin, ceci que la crainte de l'intégrisme a conduit les gouvernements à agiter le slogan de « l'intégration » comme une façon d'inverser les termes de la preuve, en direction de populations qui se considéraient elles-mêmes comme intégrées.

Le premier échec, celui du mouvement associatif classique, suivi du deuxième – le mouvement beur – ont sans doute grandement contribué à enterrer la participation des habitants; ou, du moins, à en faire l'habillage de la transformation des quartiers de la politique de la ville en catégorie de l'action sociale. À la diversité des territoires qui caractérise la géographie de la politique de la ville (dont le corollaire est la diversité des expériences habitantes) se substitue peu à peu, au cours des années quatre-vingt-dix, un système de normalisation, dont on a ailleurs²⁵ tracé l'histoire. À l'expérience et à la revendication habitantes se sont substitués, à la fin des années quatre-vingt-dix, la géographie normalisée des déficits et des handicaps.

Il s'agit là d'un véritable échec, dont on ne sait pas comment il peut être rattrapé: sans qu'il y ait eu complot, par le jeu d'une conjoncture néfaste et d'un univers politique et social peu enclin à accepter comme légitime la dimension locale d'un mouvement, la marche pour l'égalité des droits, qui était avant tout une marche d'habitants, s'est trouvée nationalisée. En s'intégrant aux catégories de l'espace public national, elle en a perdu sa capacité à transformer localement les conditions de vie de ceux qui l'ont promue.

....

(25) ESTÈBE, 1999.

Son échec même explique en partie la dépolitisation des quartiers de banlieue et, par la suite, leur classement comme catégorie de l'action sociale – en lieu et place des laboratoires de la démocratie locale que souhaitait H. Dubedout.

L'HABITANT, UNE VALEUR D'AVENIR ?

On pourrait être tenté de conclure à l'inanité de toute formule participative en France, ou du moins, d'en prédire l'échec à brève échéance. Il est vrai que l'habitant n'a pas ici cette dimension institutionnelle, voire constitutionnelle, qui lui est reconnue aux États-Unis. Cependant, il semble que, malgré les échecs de la politique de la ville, l'habitant devienne une donnée incontournable du politique. Plus généralement, la dimension de l'expérience territoriale trouve, semble-t-il – et trouvera de plus en plus – des formes de reconnaissance officielle, aux côtés de l'expertise et du politique. Les thèmes de l'aménagement et de l'environnement forment un terrain d'application particulièrement actif, mais il en est d'autres. On peut se demander au final si ce que l'on appelle l'individualisme contemporain ne constitue pas la revanche de l'habitant sur le citoyen et le producteur, les deux figures qui, historiquement, l'ont occulté.

164

L'AMÉNAGEMENT, BANC D'ESSAI DES HABITANTS

La présence des habitants dans les opérations d'aménagement a suscité un regard critique dont la notion de «nimbisme» qui lui est classiquement associée permet de mesurer l'ampleur. Cette notion, tirée d'un acronyme américain (*Not In My Back Yard* – pas dans ma cour) souligne bien en effet la méfiance des institutions face à un processus qui leur semble avoir pour seul effet de propulser sur la scène politique locale des intérêts privés illégitimes sur un mode purement réactif. Même si cette notion rend bien compte d'une certaine réalité sociale qu'il ne s'agit pas de nier, le phénomène qu'elle désigne manifeste quant à lui trois éléments.

Le premier élément consiste dans ceci que la frontière entre intérêt général de type substantiel et intérêt général

....

(26) LASCOUMES, LE BOURHIS,
1998, p.37, 66.

....

(27) WORMS, 1966, p.311,
344.

....

(28) LASCOUMES, LE BOURHIS,
1998, *op. cit.*

....

(29) TAPIE-GRIME, 1997.

de type procédural perd en substance si l'on peut dire. À la vision classique du messianisme gouvernemental s'associe l'idée d'un intérêt général substantiel, peu à peu détenu par les professionnels de l'État: l'intérêt général scolaire par les enseignants, l'intérêt général médical par les médecins, l'intérêt général sécuritaire par les policiers et l'intérêt général en matière d'aménagement par le corps des ingénieurs. À cet intérêt général par délégation s'opposaient traditionnellement des intérêts privés qu'il s'agissait de réduire au nom des intérêts supérieurs incarnés par les corps techniques. Cependant, comme le montrent P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis²⁶, cette vision de l'intérêt général substantiel, préexistant, en quelque sorte, à sa concrétisation territoriale, relève très largement du mythe. En effet, lorsque Jean-Pierre Worms²⁷ rapporte la définition préfectorale de l'intérêt général comme étant «*ce qui réunit, ce qui rassemble, c'est l'unité même du peuple français. Ni la somme des intérêts particuliers, ni leur dépassement, c'est plus profondément ce qu'ils ont en commun*», on voit combien, plus qu'une vision surplombante, ce préfet exprime un cadre, « *davantage une catégorie à remplir qu'une substance préexistante*»²⁸. Avec les actions NIMBY, la négociation avec une somme d'intérêts privés, catégoriels, spécifiques devient une des pratiques courantes de l'aménagement du territoire. Les actions NIMBY ont ainsi trois effets secondaires, si l'on peut dire: d'une part, elles confèrent au savoir d'expert sa place, parmi d'autres, qui ne saurait plus être surplombante; d'autre part, elles obligent à rendre explicites les enjeux et objectifs de l'administration; enfin, elles conduisent à des processus de négociation et de médiation – de traduction – afin de parvenir à des accords. En ce sens, les actions NIMBY constituent une ressource démocratique²⁹.

Le deuxième élément consiste dans la territorialisation que suppose cette manifestation des intérêts particuliers. La territorialisation ne doit pas simplement être entendue au sens restrictif de «localisation». Certes, ces conflits NIMBY ont lieu quelque part – en ce sens, ils sont localisés – mais, avant tout, ils ont lieu à propos de la perception concrète d'un territoire, de son paysage, de son environnement, de

ses qualités intrinsèques, bref, de ses propriétés. Le territoire surgit, non plus comme simple support ou champ de manœuvre du messianisme gouvernemental (éternel Christ conduisant ses locomotives dans la forêt vierge), mais comme espace concret où se déroule une expérience anthropologique. La territorialisation des conflits leur confère une dimension irréductible à toute « montée en généralité », ce qui les situe dans une logique bien différente de la participation citoyenne ou économique. Ces deux formes classiques de la participation visent une généralisation : le citoyen comme membre d'un corps politique ou le producteur comme élément du corps social (de l'atelier, du groupe des producteurs, etc.). Ici, le territoire ne peut être réduit, comme dans le cas de la politique de la ville, à une catégorie ou un cas particulier d'un ordre plus général, car c'est à cause des caractéristiques spécifiques du lieu que surgit le conflit. Il ne peut d'ailleurs se résoudre qu'à partir du moment où il prend en compte ces caractéristiques qui peuvent être sociales, paysagères ou biologiques (par exemple, l'habitat de telle espèce, menacée par un projet d'aménagement).

Corrélativement, et c'est le troisième élément, les conflits portant sur le thème de l'environnement mettent en avant, face à l'expertise de l'administration ou des corps techniques, l'expérience des habitants comme une donnée de valeur équivalente. Cette expérience qui avait été niée dans la représentation politique et qui se trouvait, dans la représentation économique, subsumée par le groupe social, retrouve ici droit de cité, si l'on peut dire. Il s'agit d'une expérience concrète et pratique du territoire qui demande à être reconnue comme telle et comme équivalente au savoir des experts. Il est particulièrement intéressant de noter qu'une telle expérience est intransmissible ; aussi, si les mouvements fondés sur le syndrome « NIMBY » ont des portes paroles, ils n'ont pas véritablement de représentants – d'où d'ailleurs une autre difficulté fondamentale pour « monter en généralité »³⁰. En ce sens, le syndrome « NIMBY » constitue une irruption de l'expérience singulière dans des domaines ordinairement régis par le droit et l'expertise.

....
(30) LOLIVE, 1998.

On a pris cet exemple parce qu'il s'agit d'une catégorie générale et souvent péjorative, que les défenseurs de la « participation » utilisent pour la rejeter comme relevant du refus des servitudes collectives et de « l'autre » en général. On ne souhaite pas faire du syndrome NIMBY le parangon de toutes les vertus démocratiques – ne serait-ce que parce qu'il emprunte souvent des accents peu sympathiques. Pour autant, on ne peut pas dénier à ces mouvements, extrêmement divers par ailleurs, ce caractère de « participation des habitants » tant recherché en d'autres lieux. Qu'il s'agisse le plus souvent de populations riches n'a rien à voir avec le problème ; d'autant qu'il n'est pas certain que le syndrome NIMBY concerne exclusivement des territoires peuplés de classes moyennes.

LA REVANCHE DE L'HABITANT SUR LE CITOYEN ET LE PRODUCTEUR

....
(31) DURAN, THOENIG, 1996.

Cette nouvelle donne suscite deux types d'interprétation. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig³¹ considèrent, implicitement, qu'elle manifeste une perte : perte de centralité de l'État, renvoi des responsabilités aux acteurs locaux, fin des grands récits substantiels, éclatement des politiques publiques. C'est très largement, d'ailleurs, l'avis des spécialistes de politiques publiques. Dans les actes du colloque de l'association française de science politique, consacré aux *nouvelles politiques locales* (1999), les auteurs, à propos des politiques « locales » parlent de « complexité », de « fragmentation », de « kaléidoscope ». Ces mots ne sont pas innocents : ils renvoient implicitement à une belle totalité perdue, à l'ordre holistique de la représentation civique ou économique. Ils renvoient à la nostalgie de la centralité étatique, ou, pour un temps relativement long, se sont rejoints à la fois le citoyen et le producteur, le messianisme gouvernemental et la vision organique de la société. Pour tous ceux pour qui ce référentiel représente l'aune à laquelle on doit juger toute action publique, l'émergence de l'habitant, du territoire et de l'expérience comme composantes essentielles de l'action collective constitue, on le comprend, une perte et, parfois, pire, une régression. Une autre façon de considérer cette

évolution comme négative ou régressive consiste à en pointer les coups qu'elle porte à la solidarité: refus de construction de logements sociaux, refus d'accepter le voisinage d'installations classées, (« ni ici, ni ailleurs » clamaient les manifestants toulousains après l'explosion de l'usine AZF, comme pour se défendre par avance de tout nimbisme) ou de décharges de matières dangereuses par exemple. L'usage récent du terme de sécession à propos de certaines catégories sociales, construisant des «clubs», fondés sur «l'entre-soi»³² et refusant «l'autre» (c'est-à-dire précisément l'habitant des quartiers d'habitat social) renvoie à cette nostalgie d'un ordre social où le ballet du citoyen et du producteur se trouve orchestré par l'État omniscient – par la grâce, il faut dire, de la médiation notabiliaire.

D'autres considèrent au contraire que cette résurgence de l'habitant se situe dans la ligne tracée par Ulrich Beck, selon laquelle l'individualisation constitue une contrainte collective³³ et non pas le choix de quelques privilégiés. Pour U. Beck, les institutions démocratiques et celles de l'État social sont devenues des «cavaliers sans chevaux»: elles ne parviennent plus à ordonner le collectif; celui-ci ne peut se construire que «librement consenti», sur la base singulière des biographies et non plus par le jeu de la catégorie (de producteur) ou du droit public (le citoyen). Il ne s'agit pas, on le voit, d'une hypothèse triomphaliste, où l'on assiste à la revanche du singulier sur l'universel et le collectif. Il s'agit plutôt du sentiment d'une évolution inéluctable. Cette participation des habitants, qui a surgi de façon éphémère entre les années soixante et quatre-vingt, qui a constitué la principale déception de la politique de la ville est en passe de devenir l'une des conditions même de possibilité de l'action collective. On peut le déplorer au nom de la nostalgie d'un ordre ancien; on peut en pointer les effets pervers. On ne peut en nier l'actualité, et même, dans une certaine mesure, l'urgence.

CONCLUSION : UN RETOUR AMBIGU

Il faut donc admettre que le retour de l'habitant comme «participant» des politiques publiques n'est pas exempt

....
(32) JAILET, 1999.

....
(33) BECK, 1998.

d'ambiguités. La disparition de l'habitant comme figure politique est le produit d'une histoire : celle de la double construction d'un espace public démocratique représentatif et d'un mode de représentation du social. L'habitant a dû s'effacer devant le citoyen et le producteur. Ces constructions historiques sont à la base du régime républicain et de l'État social. La comparaison avec les États-Unis montre une grande différence de tradition, non seulement dans les conceptions du rapport entre le public et le privé mais dans le rôle même dévolu à l'individu habitant un territoire dans les deux histoires politiques. La perte de l'habitant, en France, est à la base de notre édifice – celui que, par ailleurs, nous défendons parfois comme étant une «exception française». Cette exception française est fondée sur l'élimination du rapport concret au territoire comme ressort des affaires publiques. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si une première résurgence de l'habitant s'est produite à un moment où la question territoriale est devenue un enjeu de politique publique – c'est-à-dire dans les années soixante.

Il faut donc admettre que la disparition de l'habitant a une fonction – et qu'elle n'est pas seulement la résultante du complot séculaire des élites. Cette disparition participe du contrat social – ou, plus simplement de notre héritage politique et culturel.

La résurgence actuelle est liée à de nombreux facteurs convergents. L'affaiblissement des affiliations démocratiques et sociales en représente l'un des plus importants. L'incapacité croissante des appareils démocratiques et sociaux à ordonner l'action collective en est le corollaire. Cependant, on peut aussi supposer que la montée des thèmes sécuritaires – dans les domaines de l'environnement et de la santé par exemple – alimente une exigence croissante de protection individuelle en même temps qu'elle nourrit une méfiance graduelle envers les organisations chargées de cette protection. Les habitants surgissent alors : le territoire, expérience commune et immédiate, constitue un substitut ou un complément aux autres logiques d'intégration – la citoyenneté ou la production.

Cette présence est ambiguë : elle participe d'une certaine décomposition des systèmes classiques de participation

politique et sociale et témoigne d'une relation essentiellement réactive à l'action collective. Cependant, elle constitue un élément décisif des changements politiques en cours. On ne peut l'ignorer. On peut même se demander s'il n'y a pas là un grand chantier politique, consistant à prendre appui sur la force des habitants pour (re)construire des espaces publics de délibération et de décision. Ce serait, du moins, toujours plus intéressant que de passer le temps à pleurer la disparition de ces beaux jours où le citoyen et le producteur constituaient les figures dominantes et exclusives de la participation politique.

■ **Philippe ESTÈBE**

Coopérative ACADIE

B I B L I O G R A P H I E

170

- ARENDT (H.), 1967, *Essai sur la révolution*, Gallimard, Paris.
- BATTEGAY (A.), BOUBEKER (A.), 1991, «Des Minguettes à Vaulx-en-Velin. Fractures sociales et discours publics», *Les Temps Modernes*, n° 545-546, p. 51-76.
- BALME (R.), FAURE (A.), MABILEAU (A.) (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science Po, Paris.
- BALME (R.), 1989, «L'association dans la promotion du pouvoir municipal», in MABILEAU (A.), SORBETS (C.) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Pédone, Paris.
- BECK (U.), 1998, «Le conflit de deux modernités et la question de la disparition des solidarités», *Lien social et politique*, n° 39, p. 15-25.
- BOURDIEU (P.), 1993, *La misère du monde*, édition du Seuil, Paris.
- CHALAS (Y.), GAUDIN (J.-P.), GENESTIER, (Ph.), 2000, *Intégrer par le quartier ? L'échelle du développement social en question*, dact. 400 p.
- DUBEDOUT (H.), 1983, *Ensemble, refaire la ville*, La Documentation française, Paris.
- DUGUIT (L.), 1927, *Traité de droit constitutionnel*, Paris.
- DURAN (P.), THOENIG (J.-C.), 1996, «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, 46/4.
- ESTÈBE (P.), 1999, *L'usage des quartiers. Géographie et action publique dans la politique de la ville (1989-1998)*, Thèse de doctorat, université de Paris X, Nanterre.
- GRÉMION (P.), 1976, *Le pouvoir périphérique*, éditions du Seuil, Paris.
- HIRSCHMAN (A. O.), 1995, *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris.

B I B L I O G R A P H I E

- ION (J.), MICOUD (A.), PÉRONI (M.), NIZEY (J.), 1986, *Montchovet ou la question de l'exemplarité*, CRESAL, Saint-Etienne.
- JAILLET (M.-Ch.), 1999, « Peut-on parler de sécession à propos des villes européennes ? », *Esprit*, numéro spécial « Le travail social ».
- JOBERT (A.), 1998, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, p. 67-92.
- JUILLARD (J.), 1985, « La ville, lieu politique », in DUBY (G.), (dir.), *Histoire de la France urbaine*, T.5 « la ville aujourd'hui », éditions du Seuil, Paris.
- LASCOUMES (P.), LE BOURHIS (J.-P.), 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66.
- LEFEBVRE (H.), 1981, « Quelle décentralisation ? », *Le débat*, n° 16, novembre 1981.
- LOLIVE (J.-P.), 1998, « La montée en généralité pour sortir du NIMBY », *Politix*, n° 39
- MICHELS (R.), 1912, *La démocratie et les partis politiques*, Paris.
- OSTROM (V.), BISH (R.), OSTROM (E.), 1988, *Local government in the United States*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco.
- ROSANVALLON (P.), 1998, *Le peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Paris.
- SOREL (G.), 1919, *Matériaux d'une théorie du prolétariat*, Paris.
- TAPIE-GRIME (M.), 1997, « Le NIMBY, une ressource de démocratisation », *Ecologie et politique*, n° 21.
- TOCQUEVILLE (A. de), 1981, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, Paris (1^{er} édition 1835).
- WEBER (E.), 1983, *La fin des terroirs*, Fayard, Paris.
- WORMS (J.-P.), 1966, « Le préfet et ses notables », *Revue française de sociologie*, 3, p. 255-260.

L'APPORT ORIGINAL DE LA RECHERCHE SOCIO-ÉCONOMIQUE DANS LA CONNAISSANCE DU TRAFIC DE DROGUES

— par Christian GEFFRAY, Guilhem FABRE, Michel SCHIRAY

L'ensemble des trois textes qui suivent émane du rapport final du projet de recherche MOST-Drogues de l'UNESCO¹. Le projet, commencé en 1997 et achevé en 2002, porte sur les transformations économiques et sociales liées au trafic de drogues illégales dans quatre pays (la Chine, l'Inde, le Mexique et le Brésil) telles que mises en lumière par des recherches de sciences sociales originales, effectuées sur le terrain.

L'actualité et l'originalité de ce rapport de recherche nous ont incités à en donner ici un aperçu que le public français pourra apprécier dans cette version condensée en même temps que le public anglais dans sa version exhaustive.

Le premier texte qui introduit le rapport énonce différentes recommandations en matière de politiques publiques de contrôle, au niveau national et international, au vu notamment de l'observation du dysfonctionnement des systèmes rigides et des

réalités économiques en perpétuelle évolution, et de celle du décalage entre les dispositifs prohibitifs mis en place et la capacité réelle de répression. La question lancinante qui parcourt ce texte est quel véritable crédit peut être accordé aux modes de gouvernance et de contrôle quand la criminalité économique sert le pouvoir et permet même l'accession à celui-ci.

Ce premier texte permet également de comprendre les enjeux de cette recherche interdisciplinaire.

Le deuxième document, quant à lui, énumère en quelque sorte les résultats de la recherche qui révèlent l'importance, voire le caractère incontournable, d'une prise en compte de la dimension économique en matière de politique publique.

Enfin, le dernier document donne un aperçu bibliographique des différents ouvrages publiés dans le cadre de ce projet de recherche.

•••• (1) L'ensemble du rapport est disponible en anglais, en trois volumes, sur le site :
http://www.unesco.org/most/globalisation/drugs_1.htm

Contributions préalables à des recommandations en matière de politiques publiques de contrôle, au niveau national et international

La drogue occupe la réflexion universelle depuis des siècles et de nombreux travaux à caractère scientifique ont été engagés avec une intensité nouvelle aux États-Unis en premier lieu, depuis les années soixante au moins et, au cours des deux dernières décennies, dans la plupart des pays d'Europe comme dans toutes les autres grandes régions du monde. L'accent a le plus souvent été mis sur les problèmes soulevés par l'usage et l'abus de drogues, leurs conséquences socio-sanitaires et les politiques de prévention et de traitement de la toxicomanie. Progressivement, s'est également imposé le besoin d'une connaissance plus approfondie de l'offre des produits et des conséquences de marchés illégaux de drogues, non seulement sur les conditions de la consommation, mais aussi pour la société et l'économie dans leur ensemble. C'est sur ce dernier point que ce rapport de recherche s'est particulièrement concentré.

Le problème-clé de la recherche et de la connaissance des questions de trafic de drogues et de leurs effets sur l'économie et la société résulte évidemment du caractère occulte de ce secteur d'activité, directement lié à son caractère illégal. L'organisation du secteur est hors la loi et, donc, en

dehors de tout système d'information contrôlé. Considérées ainsi, les conséquences en sont graves. Tout peut être dit. Du point de vue des mesures quantitatives et de l'ampleur du phénomène comme des implications de chacun des acteurs ou, parfois même des non acteurs. Il est temps aujourd'hui de reconnaître que nous sommes dans un domaine privilégié d'un «cirque informationnel». Le travail de répression des trafiquants et de saisies des produits qui relève parfois d'un très grand courage et d'une haute habileté intellectuelle et technique des autorités policières chargées de les contrôler et de les réprimer produit les seuls indicateurs permettant d'en suivre les mouvements et d'en évaluer les montants. Mais le travail de répression n'est pas toujours très conscientieux. Il est lui-même aléatoire, souvent opportuniste quand il n'est pas dicté par des motifs tactiques, parfois légitimes, pour l'action policière et, parfois – ce qui est trop fréquemment le cas –, tout à fait illégitimes, illégaux et même proprement criminels. Il nous faut, en effet, reconnaître et le dire, à des fins strictement scientifiques que, de manière générale, dans des mesures variables et dans toutes les régions du monde, la criminalité liée au trafic de drogues

notamment est aussi étroitement associée à certains segments des autorités chargées d'en assurer le contrôle. Comment dès lors pourrait-on suivre l'information qu'elles nous donnent? Ceci complique beaucoup l'effort de connaissance que l'on peut en avoir, quand on ne se satisfait pas des données de «routine» produites par les organismes officiels les organismes officiels qui ont la responsabilité de les produire.

Le présent travail entreprend un essai de dépassement de la connaissance courante du trafic de drogues présentée par la presse et les institutions spécialisées ou les ouvrages généraux établis essentiellement à partir de leurs données. Dans les quatre grands pays où a pu se concentrer la recherche – l'Inde, la Chine, le Brésil et le Mexique – un vaste ensemble de méthodes a été expérimenté et développé pour tenter de construire des bases solides de connaissance – au niveau territorial où il était, chaque fois, possible – capables d'appuyer des interprétations des grands phénomènes sociaux, économiques et politiques qui entourent le trafic de drogues et les autres activités criminelles auxquelles il se trouve lié. Toutes les questions qui se posent n'ont, bien sûr, pas pu être traitées et, selon les pays et les régions, certaines d'entre elles se sont trouvées privilégiées. On a pu ainsi regrouper l'ensemble des contributions en deux parties principales. La première permet de discuter la question des rapports entre l'État, le trafic de drogues et les criminels. La

deuxième approfondit un ensemble d'autres questions sur l'organisation du trafic de drogues, ses liaisons avec les autres activités criminelles et ses conséquences économiques et sociales. Une troisième partie complète le travail en insistant sur des questions plus spécifiquement socio-culturelles du trafic de drogues qui sont apparues importantes au cours des échanges entre les chercheurs, pour compléter la compréhension du sujet dans son ensemble.

L'ensemble de ces travaux facilite une circulation permanente des questions qui se posent aux différents niveaux, du local au global, avec une importance particulière donnée au niveau national. Il permet de montrer les liaisons qui s'établissent entre d'un côté, le social, le politique, le juridique, le culturel et de l'autre l'économique et le financier. Il témoigne de l'importance de l'effort interdisciplinaire entrepris au cours du projet entre anthropologues, sociologues, géographes, politologues et économistes, principalement. Comme il permet de développer des approches comparatives indispensables à une connaissance plus complète des diverses formes d'insertion du trafic de drogues et de ses conséquences dans les différents pays et la variété des contextes locaux.

Une des conclusions pratiques sans doute les plus importantes du projet est de démontrer que dans les secteurs occultes de la grande criminalité économique, la recherche socio-économique est possible. Menée avec de strictes règles déontologiques,

d'intelligence et de prudence scientifiques, elle n'est pas aussi dangereuse que beaucoup de nos collègues universitaires voudraient le prétendre. Elle constitue un enjeu essentiel pour la connaissance sociale et la décision politique, pour parvenir à dépasser «le cirque informationnel» qui entoure ces sujets, depuis que sont apparus les premiers romans policiers qui ont envahi la littérature et l'écrit d'une manière générale avant même, le cinéma et la télévision. Ces bases médiatiques et de culture de masse ont bien facilité une certaine production et une interprétation des faits du quotidien par les journaux et les revues grand public. Elles se sont largement substituées, dans la formation des opinions publiques et pour l'imaginaire social à l'information qui aurait dû relever des institutions publiques et de la recherche scientifique qui sont trop longtemps restées extrêmement discrètes et réservées sur ces sujets.

Ce qui apparaît grave, et ce que l'effort scientifique peut montrer, est que, si certains «foyers» de ces activités criminelles, comme les quartiers pauvres ou défavorisés des grandes villes, sont soumis à une répression et une stigmatisation sociale souvent incessantes, d'autres secteurs de ces activités et des milieux qui y sont associés bénéficient non seulement d'une impunité surprenante, mais disons même d'une tolérance souvent choquante, non pas seulement de la part des institutions chargées de les contrôler mais aussi, ce qui paraît plus

grave encore, de larges secteurs de l'opinion publique. Il est vrai que la grande criminalité économique, ou disons les segments supérieurs qui dominent l'ensemble, requiert une certaine discréetion, avec de faibles nuisances directement visibles, quand elle ne fait pas aussi l'objet d'une certaine valorisation sociale, avec l'admiration et la reconnaissance envers certains de ses «héros». Ces contrastes sont socialement et politiquement très dangereux.

Les travaux de ce projet apportent beaucoup d'éléments de connaissance en profondeur. Ils montrent l'utilité de l'effort de recherche, pour compléter l'information de source policière et judiciaire, forcément limitée et définie en fonction des objectifs opérationnels de répression. Cette connaissance porte bien sûr sur les réalités de l'organisation du trafic de drogues et des activités criminelles qui lui sont liées. Mais surtout la recherche permet d'élargir la réflexion sur les conséquences de l'ensemble de ces activités sur l'économie et la société, aux différents niveaux, du local au global, et d'apporter des éléments de compréhension suffisamment stabilisés et confirmés pour contribuer sérieusement à la base d'un débat scientifique et social sérieux, préalable à l'action plus proprement politique. Ces résultats, aussi importants soient-ils, ne prétendent pas couvrir tous les éléments et toutes les interrogations de recherche. Les moyens mis à la disposition de ces travaux, non négligeables,

restent excessivement modestes par rapport à l'ampleur de la tâche et des défis scientifiques et politiques posés par ces sujets. Ils permettent, par contre, de montrer l'intérêt de soutenir et de développer ces champs de recherche pour mettre à disposition de l'opinion publique et des décideurs politiques des éléments d'information et des réflexions qui ne soient pas soumis aux exigences événementielles ou souvent sensationnalistes des médias et aux stratégies trop prudentes et parfois tactiques ou manipulatrices des institutions de répression et des responsables politiques.

La recherche sur le trafic de drogues confirme les liaisons entre l'ensemble des activités criminelles à caractère économique. Ces liaisons s'expriment à travers les hommes, au niveau individuel comme au niveau social. Elles s'expriment dans les activités ou les territoires, comme finalement, au niveau financier aux différents niveaux géographiques, local, régional, national ou mondial. Le trafic illicite de drogues a pourtant une position particulière intéressante dans l'ensemble des activités économiques criminelles. Il repose sur des produits de consommation de masse interdits par la loi, au niveau international, au moins au plan de la production et du commerce. Il est original et mérite une attention spécifique à ce titre. Même la prostitution ou le trafic d'êtres humains ou d'organes

ou le trafic d'armes, de certaines matières stratégiques, et de déchets dangereux, soumis à de strictes réglementations ne connaissent pas une interdiction aussi étendue. Les parties interdites de ces activités ne sont que des «extensions» ou des «appendices» illégales de secteurs qui se veulent socialement contrôlés ou, disons, légalement acceptés. La plupart des activités criminelles à caractère économique correspondent plutôt à des détournements (corruption), à des prélèvements abusifs (vols et extorsion) ou des contournements de la loi ou des règles, notamment en matière fiscale (contrebande, jeux, fraude fiscale). Les circuits de blanchiment d'argent d'origine illégale qui prolongent la valorisation de ces activités retrouvent évidemment indifféremment l'ensemble de leurs produits et de leurs profits. Toutes ces dernières activités peuvent être considérées comme «parasitaires» à l'égard des activités de l'économie officielle. Les activités concernant les drogues illicites constituent des filières «autonomes» complètes et la production² la consommation et les systèmes de distribution se développent selon des logiques spécifiques, toutes inscrites dans l'illégalité et soumises et largement déterminées par les répressions policière et judiciaire. Elles font l'objet, dans des conditions particulières liées à leur caractère illicite, de prélèvements à caractère criminel sous forme

•••• (2) Même si la filière pavot/morphine et dérivés destinée à la production officielle peut avoir certaines relations avec la production illicite d'opium/héroïne et dérivés. Il en est de même pour la production tolérée de cannabis et de feuille de coca destinée à la consommation locale dans les régions productrices. Ces productions légales et illégales sont normalement différencierées et peuvent être considérées comme destinées à des marchés autonomes, même si certains exemples montrent parfois leur interpénétration.

d'extorsion et de corruption, tant de la part des milieux criminels que de certains secteurs ou de certains membres des institutions publiques chargées de les réprimer pour les contrôler.

Une des principales interrogations du projet de recherche concerne les défis que pose le trafic de drogues, considéré comme le résultat du régime global de prohibition qui s'est imposé au niveau international, ainsi que les activités criminelles auxquelles il est lié, pour la gouvernance et la capacité des États, des autorités locales et des institutions internationales à contrôler non seulement leur développement, mais surtout leurs conséquences en matière économique et sociale et plus encore au niveau politique et des institutions publiques. Une des contributions essentielles de ce travail est en effet de montrer comment les activités criminelles et les criminels peuvent, dans certains contextes et à certains moments, s'associer au pouvoir d'État par la corruption et des alliances avec certains de ses membres. Ce travail montre aussi comment la criminalité économique peut aussi servir, parfois, de support privilégié pour faciliter l'accès de certains de ses représentants à des charges d'État et aux responsabilités publiques. Ces coexistences, ces liaisons et ces associations posent des problèmes vraiment sérieux pour la gouvernance aux différents niveaux territoriaux, du local au global. Considérons-les comme un problème mondial fondamental, puisqu'il

concerne la légitimité même de ceux qui sont chargés de dicter les lois et surtout de les appliquer.

Au niveau le plus opérationnel, toutes les enquêtes développées dans les quatre pays confirment l'étonnante implication d'un nombre et d'une proportion parfois élevés de représentants des institutions chargées de combattre la criminalité en général et le trafic de drogues en particulier avec les milieux et les activités criminelles. Ceci pose un grave problème d'information et de connaissance, pour le chercheur. Mais le problème est plus grave encore pour la société, qui subit un régime international de prohibition et ses conséquences en favorisant l'ascension sociale, économique et parfois politique de grands criminels et, de manière plus massive encore, l'insertion dans les criminalités économiques d'agents de l'État, à tous les niveaux territoriaux, du local au global. Cette observation n'est pas sans portée. Elle contribue à penser que la question principale du problème de la drogue n'est sans doute pas tant dans le dilemme éthique fondamental que nous considérons essentiel entre prohibition/législation, mais comme les hypothèses implicites du projet le posaient, la question porte bien sûr la capacité de gouvernance et de contrôle d'un régime international de prohibition, aux différents niveaux territoriaux, du local au global. Ce que les exemples du projet montrent n'est pas seulement – ce qui est pourtant essentiel, mais espérons-le en nombre relativement

limité – l'implication de grands décideurs politiques dans le monde du crime. Mais surtout la participation massive des agents de base – à différents niveaux hiérarchiques – chargés de la répression et du contrôle qui parvient à modifier parfois à ce point les configurations du marché des drogues, que le scientifique ne sait plus reconnaître clairement qui mène le jeu et au plus grand profit de qui il est mené : le trafiquant ou celui qui est chargé de le contrôler et le réprimer. Ces observations apparaissent applicables, à des degrés évidemment divers, dans des contextes socio-politiques aussi variés que le Mexique, le Brésil, l'Inde ou la Chine et à tous les niveaux territoriaux, du local au national.

Il semble, en effet, que l'expérience acquise au cours des dernières décennies notamment, avec l'intensification et une certaine clarification des objectifs de la lutte contre les criminalités économiques et le trafic de drogues en particulier, devrait permettre de poser quelques questions simples et de portée globale sur l'efficacité des politiques publiques nationales et des régimes internationaux de contrôle et de coopération.

Tout le monde a aujourd'hui compris que les profits extraordinaires, en volume, issus des activités proprement criminelles et le trafic de drogues illicites en particulier, sont convoités non pas seulement par les grands criminels et les petits bandits mais aussi par des représentants du monde des affaires et des entreprises comme

des représentants des pouvoirs publics. De nombreux secteurs de l'activité économique officielle se prêtent plus particulièrement à une participation directe aux activités du crime, à commencer, parmi les plus exposés, par les secteurs des transports et du fret, du tourisme, des loisirs ou des secteurs financiers, au sens large... qui offrent les logistiques matérielles à leur développement. Au niveau des autorités publiques, toutes les enquêtes montrent, à la base, la collusion facile des agents de répression chargés du contrôle des marchés locaux, qui s'assurent aisément les prélèvements sur les fruits de ces activités pour compléter leur salaire. Et au-delà, existe aussi le modèle dans lequel le contrôle des activités criminelles est proprement assuré par des responsables chargés de leur répression. Ces situations sont une inversion des objectifs de contrôle. Elles soulèvent évidemment la question centrale de la capacité de mise en œuvre générale des politiques mises en place. Cette capacité ne résulte pas seulement des moyens matériels, en hommes et en équipements, mais d'abord des valeurs morales et professionnelles des membres des institutions chargées de lutter contre le crime et des systèmes de contrôle interne et social. Ces situations au niveau opérationnel du terrain ne font que traduire dans toute son extension territoriale et, souvent de manière caricaturale, les limites de la probité morale et sociale au sein des États, de leurs administrations et de certains de leurs représentants. Sans

a priori, ni volonté d'insister particulièrement sur la question, les résultats des enquêtes menées dans les quatre pays convergent finalement pour donner la plus grande importance aux relations de « complicité », voire parfois d'alliances concrètes, – à la limite compréhensibles – entre des responsables publics, parfois du plus haut niveau, avec non seulement des milieux criminels, mais aussi dans les circuits économiques criminels dont les profits financiers qu'ils parviennent à en tirer peuvent servir aussi bien à des fins d'organisation politique, pour accéder et se maintenir au pouvoir, qu'à des fins tout à fait personnelles. La légitimité des régimes internationaux d'interdiction ne s'en trouve certainement pas renforcée, en ne parvenant pas à maintenir, dans les faits, les limites claires entre le monde de la loi, celui des hors la loi et des responsables politiques et économiques qui se situent au-dessus des lois.

Les observations qui se sont multipliées tout au long des travaux, montrant les graves dysfonctionnements des contrôles des systèmes légaux, économiques et politiques aux différents niveaux territoriaux, du local au global, obligent à considérer sérieusement ces décalages entre les systèmes actuels et les réalités socio-économiques qui connaissent une grande transformation au cours des dernières décennies. Ceci nous conduit à placer au centre de notre réflexion la question de la révision en profondeur des règles du jeu au niveau mondial par les lois et les

institutions chargées de les mettre en œuvre.

Nul doute que, depuis les années quatre-vingt et surtout la dernière décennie, l'accélération de la mondialisation et de la libéralisation des économies et des échanges internationaux, notamment en matière financière, a favorisé aussi le développement des activités économiques criminelles. Elle a certainement conduit à des changements dans la composition de ces activités en favorisant celles les plus directement liées à ces ouvertures, comme en premier lieu sans doute, le trafic de drogues illicites ou le blanchiment de l'argent issu des activités criminelles dont les mouvements se sont trouvés considérablement facilités. Les activités de contrebande de produits licites, par contre, auraient dû normalement, prendre une place plus mineure avec l'abaissement de la taxation douanière. Elle a pourtant repris une ampleur nouvelle pour certains produits, soumis à des taxations importantes au plan national, comme les cigarettes ou l'alcool, ou plus généralement de produits contrôlés comme certains produits agricoles, et ce également dans certains pays, comme la Chine, qui connaissent des ouvertures extérieures plus limitées. Le mouvement général de libéralisation a certainement contribué à un nouvel essor de ces secteurs d'activités de contrebande. Or, un des traits caractéristiques, au niveau mondial, du mouvement général de globalisation et de libéralisation des échanges commerciaux et financiers

est le contrôle croissant et les restrictions de plus en plus strictes exercés sur les mouvements de population et de main d'œuvre. Ceci a ouvert un champ d'une ampleur nouvelle pour les activités criminelles liées à l'importation clandestine de travailleurs mais aussi de prostitution, comme d'autres formes de trafic d'êtres humains, y compris pour approvisionner les marchés licites et illicites d'organes humains. L'extension de ces régimes de restrictions, de protection ou d'interdiction croissantes a ainsi ouvert des espaces nouveaux de secteurs criminels particulièrement durs, humainement et socialement, et sur lesquels il apparaît de plus en plus difficile et économiquement coûteux d'exercer un certain contrôle.

Ces observations nous renvoient à nouveau au problème de gouvernance et des capacités des États, dans leur ensemble, et des institutions internationales de dicter des règles et des lois – qui peuvent certes s'imposer sur le fond – mais qui ne permettent pas de mesurer l'ampleur économique et politique nécessaire à leur application. Cette démesure ouvre, finalement, des espaces, qui peuvent être considérables dans certains secteurs, pour le développement des activités criminelles qui se déploient justement dans les écarts entre la loi et les moyens de l'appliquer. On assiste actuellement, avec une vigueur nouvelle donnée par le mouvement de globalisation et de libéralisation, à un développement concomitant des opportunités de crime à caractère

économique et de l'impunité qui les couvre. Les institutions internationales et de nombreux États ont, bien sûr, répondu à la plupart de ces défis par la création d'organismes spécialisés et en mobilisant les secteurs des administrations concernées sur ces questions. Il n'empêche que l'effort important déployé en matière législative et institutionnelle au niveau des États comme au niveau des structures de coordination internationale reste bien en deçà de ce que ces défis requièrent. À un plan national notamment, les écarts entre les capacités matérielles et financières – mais aussi, évidemment, politiques – de mise en œuvre effective de ces politiques sont considérables. Les États-Unis, puis l'Union européenne et l'ensemble des pays de l'OCDE se sont évidemment dotés les premiers des législations et des instruments institutionnels et opérationnels pour lutter contre l'ensemble de ces criminalités. La plupart des pays « émergents » tentent de se donner, avec une vigueur parfois impressionnante, des instruments comparables. Mais quels peuvent être les moyens dont peuvent se doter les pays les plus « marginalisés », notamment en Afrique ? Tout le monde a pourtant compris, à partir de l'expérience des marchés financiers, que l'existence de « paradis fiscaux » et de « places off-shores » rend particulièrement difficile le contrôle et la lutte contre la criminalité qui s'exerce au niveau, désormais, mondial.

Au plan international, les institutions des Nations unies spécialisées sur le

crime et le trafic de drogues ont été créés depuis plusieurs décennies. Elles ont eu un rôle essentiel dans la mobilisation des États sur ces sujets et la diffusion des dispositifs législatifs de contrôle à travers le monde, mais leurs moyens opérationnels ou d'appui sont extrêmement limités. Les institutions les plus opérationnelles de Police – Interpol – ou des Douanes, comme les systèmes de coopération juridique qui tentent de se mettre en place au niveau international se heurtent, évidemment, aux limites des capacités nationales d'intervention des différents pays et connaissent des difficultés particulièrement délicates de coopération, d'échanges et de mise en commun des informations et des procédures pour répondre à l'ampleur des besoins que nécessitent les politiques de contrôle et de répression au niveau international. Les institutions financières internationales, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale en premier lieu, ont donné publiquement une certaine importance à ces questions beaucoup plus tard, alors que les circuits de capitaux étaient les premiers impliqués dans la circulation de l'ensemble des profits d'origine criminelle, qu'ils soient issus des secteurs d'activité proprement criminels ou des secteurs tout fait officiels, privés ou publics, comme les fruits de la fraude fiscale, la corruption ou les détournements divers. L'analyse réalisée au cours du projet sur le cas mexicain dans les dernières années semble même montrer une liaison directe possible entre les

mouvements de blanchiment des capitaux d'origine criminelle et les crises financières dans certains pays. Le mode d'intervention des institutions financières internationales dans ces domaines reste, cependant, encore imprécis, bien que l'on constate, de manière encore modérée et ponctuelle, une participation plus grande des institutions bancaires et financières, en général, dans les efforts internationaux et nationaux de lutte contre l'argent d'origine criminelle. Compte tenu de la prudence également observée dans ces domaines par l'OCDE, ce sont, on le sait, les gouvernements des grands pays du G7, à l'époque, qui ont pris l'initiative de lancer le cri d'alarme le plus percutant sur ce problème mondial et de susciter et d'appuyer activement la mise en place de dispositifs de prévention et de répression auxquels adhère aujourd'hui un nombre croissant de pays, à travers le Groupe d'action financière internationale (GAFI). Après plus d'une décennie d'expérimentation de ces dispositifs, les résultats obtenus dans les différents pays les plus concernés par leur mise en œuvre ne sont pas négligeables mais restent bien loin de convaincre sur les capacités nationales et internationales de contrôler et surtout de réprimer le développement des flux internationaux et nationaux de capitaux d'origine criminelle comme les investissements dans l'économie réelle officielle auxquels ils donnent lieu.

Ces tendances nous amènent à insister, en termes d'évaluation des

politiques publiques et de recommandation, sur les décalages inquiétants entre la rigueur des régimes internationaux de prohibition et de réglementation, les dispositifs légaux nationaux concernant les activités criminelles à caractère économique et la faiblesse des capacités nationales et internationales de les appliquer. Ces décalages engendrent des distorsions considérables de la répression entre les lieux et les milieux impliqués. Ils sont à l'origine d'une perversion des institutions chargées du contrôle, par la collusion et la corruption dérivée d'une grande partie de leurs représentants. Ils permettent aussi des alliances entre le monde des criminels avec celui qui nous gouverne, quand le premier n'a pas directement pénétré le second.

Nous pensons que ces constats graves doivent être préalablement considérés dans toute leur ampleur, avant de commencer à présenter des recommandations pragmatiques de politique publique. Il ne nous semble pas possible, en effet, d'appuyer le cynisme opportuniste trop fréquent qui consiste à constater la gravité des problèmes traités et à proposer quelques mesures plus ou moins originales prétendant résoudre ces problèmes, sans engager un travail approfondi de réflexion associant les chercheurs avec des représentants des secteurs opérationnels des activités de contrôle et des responsables politiques.

C'est ce que nous souhaitons entreprendre à l'issue de ce rapport de recherche.

Principaux résultats

Les travaux entrepris dans le cadre du projet illustrent, documentent et analysent une grande variété de problèmes issus du trafic de drogues illégales à des niveaux local, régional, national et international dans les grands pays étudiés. Certains sont généralement connus, d'autres le sont moins, mais tous restent soumis à controverse, en raison de l'incertitude des informations disponibles sur ces sujets.

Toutes les recherches confirment et développent les graves dysfonctionnements et les externalités provoqués

par les marchés de drogues, notamment la violence extrême développée dans certaines grandes villes, les pouvoirs acquis par certains traîquants au niveau urbain ou davantage encore, dans des régions plus périphériques. Partout, les jeunes et, de plus en plus, les très jeunes sont les premiers touchés, dans un contexte général de pauvreté, de chômage et de désintégration socio-culturelle où les difficultés d'insertion coexistent avec la promotion d'un modèle consumériste, souvent plus accessible par le biais des activités illicites.

Mais les travaux ont permis également d'aller plus loin, en permettant de mieux appréhender les conséquences du trafic de drogues, à des niveaux encore plus élevés et toujours plus difficiles à connaître, pour comprendre son impact dans la vie économique, les circuits financiers, les institutions publiques spécialisées ou même les institutions de l'État, en général. Quelques conclusions peuvent, à cet égard, être énoncées.

- Le trafic de stupéfiants avec sa contre-partie, le blanchiment d'argent, est directement lié à un ensemble d'activités criminelles (vols, racket, jeux illicites, proxénétisme, trafic d'armes et d'être humains, contrebande, etc.) dont ils constituent des maillons essentiels, du fait de l'ampleur des profits réalisés. Si certaines spécialisations peuvent exister, ce sont en général les mêmes organisations qui en assurent le contrôle. Leur développement général, dans les dernières décennies, s'explique largement par la multiplication des opportunités liées à la mondialisation des échanges, dans un contexte de relative impunité pour les grands opérateurs.

- Cette impunité est favorisée par le décalage entre la loi et son application, entre le régime international de prohibition et les limites existantes des moyens de contrôle et de répression. Ces limites ne s'expliquent pas seulement par les opportunités croissantes de blanchiment local et international *via* les places offshore, qui créent une

forme d'*illégalité légale*. Elles trouvent aussi leur origine dans les stratégies des acteurs criminels, qui parviennent le plus souvent soit à neutraliser ou pervertir les forces de répression par le biais d'une corruption systémique, soit même, parfois, à intégrer l'appareil d'État.

- Cette intégration de l'appareil d'État prend des formes distinctes selon la nature des régimes. Au niveau local, la «manne» dégagée par les activités illicites permet l'établissement d'une *légitimité clientéliste* des acteurs criminels qui redistribuent une partie des bénéfices mafieux en les blanchissant dans l'économie formelle et en stimulant par ce biais le développement de certains territoires qu'ils parviennent à contrôler. Dans les pays démocratiques, cette légitimité clientéliste permet à certains acteurs criminels d'accéder à l'appareil d'État en finançant leur propre élection ou l'élection d'hommes politiques qui deviennent leurs obligés. Dans les pays longtemps régis par un seul parti, comme le Mexique jusqu'en 2000 ou la Chine depuis 1949, le rôle d'arbitre dévolu à l'État par rapport à l'économie licite se reproduit dans l'économie illicite, et facilite la captation d'une partie des rentes criminelles par l'appareil d'État, en maintenant, par ailleurs, un haut degré de répression. Si les structures de pouvoir restent monopolistiques, on peut alors assister à une forme de *criminalisation pacifique*. La légitimité clientéliste permet aux segments supérieurs de la grande criminalité, qui

dominent l'ensemble, de jouir à la fois d'une tolérance des autorités chargées de les contrôler et d'une valorisation sociale auprès d'une certaine frange de l'opinion qui s'identifie parfois à ces « héros » au-dessus des lois.

- L'influence politique de réseaux criminels, observée au niveau local, régional et national, pose la question centrale de la capacité réelle de mise en œuvre des politiques de prohibition. L'écart entre la loi et son application très sélective, concentrée en aval sur les filières de distribution et la petite délinquance très visible, crée un espace favorable aux entrepreneurs criminels, tout en remettant insensiblement en cause les normes légales et la légitimité des institutions qui les représentent.

Si le trafic de stupéfiants occupe une place relativement marginale par rapport à l'économie formelle, le blanchiment des profits de l'ensemble des activités contrôlées par les réseaux criminels peut avoir un impact sur les crises financières. La démonstration qui a été faite pour les crises mexicaine (1994-1995), thaïlandaise (1997) ou japonaise (depuis 1990), dans les travaux du programme, pourrait

s'étendre à d'autres pays comme la Turquie, l'Argentine ou le Nigeria, en 2000-2001.

- Ces découvertes invitent les autorités de régulation au niveau national et international à prendre en compte dans toute son ampleur, dans leurs analyses et leurs stratégies d'action, la dimension de l'économie et des réseaux criminels, qui explique en partie la croissance de la corruption, sur laquelle s'est focalisée jusqu'à présent la réflexion des grands organismes internationaux.

Enfin, une des conclusions importantes – pour le chercheur comme pour la société – est la confirmation, dans des pays aussi complexes que le Brésil, le Mexique, l'Inde ou la Chine, que la recherche socio-économique soit possible au niveau local, régional, national et international dans des domaines aussi occultes et parfois dangereux, et qu'elle peut très utilement pallier aux insuffisances de l'information des médias et des institutions spécialisées de contrôle pour contribuer à mieux éclairer les opinions publiques et infléchir les choix des décisions et des politiques publiques.

Principales publications du projet international de recherche MOST-UNESCO/PNUCID-UNODCCP

Transformations économiques et sociales liées au problème international des drogues

Trois principales publications de numéros spéciaux de revues et d'ouvrages ont été réalisées à partir du programme de recherche. Elles complètent, pour une grande part, certaines contributions présentées dans le rapport final.

- SCHIRAY (M.), GEFFRAY (C.), FABRE (G.) (dir.), 2001, «Drug trafficking: Economic and Social Dimensions», *International Social Science Journal*, 169, september, p. 339-474.

Ce numéro est publié en français, en anglais, en arabe, en russe et en chinois par différents éditeurs et sera disponible en espagnol sur le website du programme MOST de l'UNESCO.

- SCHIRAY (M.) (dir.), en collaboration avec GEFFRAY (C.), FABRE (G.), 2000, «Trafic de drogues et criminalités économiques», *Monde en développement*, n°160, p. 1-106.

- FABRE (G.), 1999, *Les prospérités du crime: trafic de stupéfiants, blanchiments et crises financières dans l'après Guerre froide*, La Tour d'Aigues:

Editions de l'Aube/UNESCO, 215 p. (traduit et publié en chinois en 2001, et en anglais en 2002).

Par ailleurs, plusieurs versions préliminaires ou parties des contributions présentées dans le rapport final et quelques travaux complémentaires ont été diffusés dans la collection MOST Discussion paper, disponible sur le Website du programme MOST/UNESCO.

Un ouvrage en langue allemande a également été publié, à partir des travaux :

SCHOENENBERG (R.) (dir.), 2000, *Internationaler Drogenhandel und gesellschaftliche Transformation*, Wiesbaden, Deutscher Universitaets-Verlag (DUV), 171 p.

De nombreux articles, plusieurs numéros spéciaux de revues et d'autres ouvrages ont été publiés à partir de travaux du projet dans différents pays, et notamment en France, en Allemagne, au Portugal, en Belgique, aux États-Unis, en Inde, au Brésil, au Mexique et en Chine.

UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT POUR LES GENDARMES ?

par Jean-Hugues MATELLY

Parmi les nouvelles orientations de la politique de sécurité en France, le recours aux méthodes de management dans le domaine opérationnel est un élément central. Pour la gendarmerie, la gestion par objectifs et la valorisation des résultats étaient jusqu'à présent cantonnées dans le domaine du soutien, les statistiques de service étant souvent décriées en interne par le personnel de la gendarmerie départementale.

Une expérience menée sur trois ans dans le cadre d'une compagnie de gendarmerie départementale permet de donner une première approche des possibilités et des limites des formes de commandement par objectif à l'échelon opérationnel local. L'encadrement des unités, directement impliqué, y trouve une orientation ou un point d'appui, tandis que les gendarmes se déclarent moins convaincus. L'enquête réalisée auprès d'eux permet d'identifier les points d'opposition et d'en déduire des conséquences et des dangers dans le cadre d'une mise en œuvre globale d'obligations de résultat dans le domaine de la sécurité intérieure.

N o t e s e t é t u d e s

187

La politique de sécurité mise en place par le nouveau gouvernement fait une référence marquée aux méthodes du « *management* ». Ainsi, les discours du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, comme le texte même de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure¹ évoquent, une « culture du résultat », une « gestion par

objectif » ou encore la « reconnaissance des résultats obtenus ».

Certes, le « *management* », issu de l'entreprise privée, avant d'être transposé aux administrations civiles, inspire toujours plus certaines réflexions sur le commandement militaire². Parallèlement, le commandement classique, en particulier pour la gendarmerie, peut sembler bousculé et fragilisé par des

•••• (1) Loi n° 2002-1094 du 29/08/2002.

(2) Une définition militaire du management : la direction, dans un contexte donné, d'équipes ayant à définir et atteindre en commun des objectifs conformes aux finalités de l'organisme d'appartenance, en privilégiant la recherche de performance par une mobilisation globale des ressources.

Pour quelques éléments de bibliographie :

BOYER (L.), 1979, « Le management et l'organisation militaire », *Direction et gestion*, n° 5, p. 7-16.

CHATY (L.), 1997, *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan.

COURTHIEU (A.), 1998, « Commandement ou management », *Défense*, n° 82, p. 44-46.

LÉPISSIER (J.-C.), 2001, *Manager – Une responsabilité sociale*, Paris, Liaisons.

LE ROY (F.), 1999, « Les conditions de l'application de la stratégie militaire au management », *Revue française de gestion*, n° 122.

MORIN (P.), DELAVALLÉE (E.), 2001, *Le manager à l'écoute du sociologue*, Paris, Éditions d'Organisation.

THIETART (R.-A.), 1992, *Le management*, Paris, PUF Que sais-je ?.

crises comme celles qu'a connues cette institution en 1989 et surtout en 2001³.

Certes, la gendarmerie avait mis en œuvre, dès le milieu des années quatre-vingt-dix, des projets inspirés du *management*, dans le domaine de l'organisation, du soutien et de la logistique, tel le plan d'action «gendarmerie 2002» ou «l'axe de progrès» de la légion de gendarmerie de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Mais aujourd'hui, la gestion des problèmes de sécurité en termes d'objectifs et de résultats représente un défi nouveau pour cette institution : appliquer des techniques de management au domaine opérationnel. Les expériences antérieures en ce domaine sont rares et n'ont guère fait l'objet d'études. Cet article vise donc, à partir d'une telle expérience, à identifier les problématiques liées à l'introduction d'une logique de résultats dans le service de la gendarmerie départementale.

UN EXEMPLE DE COMMANDEMENT PAR OBJECTIF

Mais justement, dans le domaine opérationnel, pour les métiers de la gendarmerie, existe-t-il des objectifs et des indicateurs pertinents ? Oui, si l'on se réfère aux statistiques, très

régulièrement publiées et commentées, de la sécurité routière et de la délinquance. Mais, on sait aussi toutes les imperfections, les limites et surtout les enjeux de ces chiffres⁴. Pas toujours très fiables pour évaluer l'insécurité, même objective, ces statistiques tendent cependant à donner quelque idée de l'action des forces de police⁵.

Dans la gendarmerie, le contrôle des performances opérationnelles est cependant marqué d'une connotation très négative de la part des sous-officiers, qui ne s'opposent pourtant pas à l'expérimentation de démarches nouvelles, telle celle qui a été menée sur la compagnie de gendarmerie de Blois.

QUEL CONTRÔLE DES PERFORMANCES OPÉRATIONNELLES ?

Si le commandement, à de hauts niveaux décisionnels, tend à développer des initiatives de gestion en termes d'objectifs et de résultats sur le plan de l'administration, de la logistique et du soutien, tel n'est pas le cas dans le domaine des véritables missions de la gendarmerie : sécurité publique, police judiciaire, police de la route, en particulier aux échelons de terrain. Il convient, à ce stade, de rappeler que la brigade de gendarmerie est l'unité de

•••• (3) Pour une tentative d'analyse globale de cette crise :

DIEU (F.), 2002, «Retour sur la crise de la gendarmerie», *Défense nationale*, n° 3, mars, p. 163-165.

MATELLY (J.-H.), 2002, «Quel avenir pour les gardiens de la Cité?», *L'Essor de la gendarmerie*, n° 333, février, p. 8-12.

(4) Par exemple sur ce sujet : ROBERT (P.), AUBUSSON DE CAVARLAY (B.), POTTIER (M.-L.), TOURNIER (P.), 1994, *Les comptes du crime*, L'Harmattan, Paris.

MUCCHIELLI (L.), 2001, *Violences et insécurité. Fantasmes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris.

(5) Encore faut-il être conscient des multiples manipulations dont ces données chiffrées peuvent faire l'objet. Pour la gendarmerie, cf. DIEU (F.), MIGNON (P.), 1999, *La force publique au travail*, L'Harmattan, Paris.

base de l'organisation territoriale de la gendarmerie départementale assurant, au niveau du canton généralement, l'ensemble des missions (police administrative, judiciaire, militaire) de l'institution. La compagnie, située au niveau de l'arrondissement comprend plusieurs brigades territoriales et éventuellement des unités à vocation spécialisée (brigade de recherches (BR), peloton de surveillance et d'intervention (PSIG), etc.).

Le commandement traditionnel⁶ d'une compagnie de gendarmerie départementale peut schématiquement être présenté en trois volets : la direction des opérations dont l'envergure dépasse les capacités des brigades (affaire criminelle, important accident routier, ordre public lors de grands rassemblements, etc.), la gestion des ressources humaines au premier échelon (notation administrative, avancement, etc.) et le contrôle de l'action des unités subordonnées. Ce commandement est assuré par un officier du grade de capitaine ou de chef d'escadron.

Si le contrôle exercé par le commandement n'est guère problématique sur le plan de la vérification du respect des règles juridiques et déontologiques, il est souvent malaisé dans le domaine de l'activité opérationnelle. Le premier

écueil vient des connaissances professionnelles très variables des officiers, dont la formation et la carrière n'offrent aucune spécialisation, ce qui conduit à confier le commandement de compagnies, dont l'activité est directement liée à la sécurité publique et à la police judiciaire, à des militaires n'ayant aucun diplôme juridique et aucune expérience dans ces domaines⁷. Le deuxième obstacle est lié à une résistance des gendarmes à certaines formes de contrôle chiffré de leur activité.

Ces réticences ne sont pas à rechercher dans l'inexistence d'outils statistiques d'évaluation de l'action ou des résultats. Au contraire, la gendarmerie a depuis longtemps développé des systèmes de comptabilité statistique très précis.

Ces instruments ont surtout été utilisés pour assurer un contrôle *a posteriori* de l'activité des unités, à travers le système des inspections annuelles. Ainsi, chaque unité de gendarmerie départementale, aux différents échelons hiérarchiques et plus particulièrement aux niveaux de contact (brigade et compagnie), fait l'objet d'un contrôle et d'un bilan annuel.

Historiquement, la nature de ces inspections⁸ a évidemment évolué, vers une diminution de l'étendue du contrôle

•••• (6) Pour une vision des relations de commandement habituelles au sein des échelons locaux de la gendarmerie départementale :

DIEU (F.), 1993, *Gendarmerie et modernité*, Montchrestien, Paris, en particulier la section « Discipline et loyauté ». MOUHANNA (C.), 1999, « Contrôle hiérarchique et autonomie du terrain : l'exemple de la gendarmerie départementale », *Les Champs de Mars*, n° 6, p. 61-77.

(7) Un stage de quelques semaines prépare cependant les futurs commandants de compagnie à leurs nouvelles fonctions.

(8) C'est aujourd'hui la circulaire n° 25100 DEF/GEND/OE/EMP/SERV du 17/10/80, modifiée, qui régit les modalités des inspections.

(plus de visite du domicile, ni de revue de détail des effets militaires, etc.) et vers un assouplissement progressif de sa rigueur, surtout notable après 1989. Dans les années quatre-vingt, le contrôle de l'activité des unités était régulièrement réalisé à partir des éléments issus de documents remplis à l'échelon de la brigade et agglomérés à l'échelon central. Les bulletins de services, les cahiers de service, les bulletins d'analyse de procédure, les bulletins d'analyse d'accident de la circulation, les consultations réalisées auprès des fichiers centraux offrent alors de multiples indicateurs.

Le contrôle, plus par tradition que par une volonté clairement affichée, se focalise en particulier sur les modalités d'exécution du service : pourcentage des services externes, pourcentage des services nocturnes, répartition équilibrée des services dans le temps et dans l'espace, nombre d'identifications de personnes et de véhicules auprès des fichiers... Les indicateurs de résultats (délinquance et accidentologie constatée, affaires résolues, etc.) sont également sollicités, mais souvent de manière secondaire, à l'exception du nombre total des procès-verbaux dressés qui est une valeur cardinale.

Cependant, le caractère souvent tatillon du contrôle ainsi exercé, sur des données qui paraissent peu pertinentes aux gendarmes des unités

territoriales, amène le développement de stratégies de contournement. Les statistiques, émanant de la brigade, y sont faussées par mille astuces, de services externes fictifs, à un allongement des horaires effectivement réalisés pourtant déjà conséquents, en passant par l'identification de personnes sur la base de listings ou celle des véhicules stationnés sur un parking de grande surface... Le bulletin de service et la page journalière du cahier de service prennent ainsi l'appellation officieuse de « petit menteur » et de « grand menteur ». Évidemment nombre d'officiers ne sont pas dupes de ces pratiques, qui leur permettent aussi, au niveau des compagnies ou des groupements d'afficher à leur tour des indicateurs statistiques satisfaisants. Reste que ces tricheries, rendues de fait quasiment obligatoires dans un contexte d'accroissement général des charges, pour ne pas reconnaître qu'ici et là il n'est plus possible d'assurer la qualité du service, sont fort mal vécues par leurs auteurs eux-mêmes.

La grogne de 1989⁹, essentiellement motivée par les conditions de travail des gendarmes départementaux, dont les horaires et les astreintes apparaissent en décalage toujours plus grand avec le développement d'une société de loisirs, ne manque pas de porter de sévères critiques sur la manière de commander de nombreux

•••• (9) Sur la grogne des gendarmes durant l'été 1989 :

ANAXAGORE (W.), 1990, « Gendarmerie : l'histoire, la crise », *Regards sur l'actualité*, La Documentation Française, n° 157, p. 21-31.

DIEU (F.), 1999, « Autopsie d'un mouvement social atypique : la fronde des gendarmes de l'été 1989. Dix ans après », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, n° 4, p. 414-430.

officiers et sur la nature particulièrement tatillonne de leurs contrôles et inspections.

Dès lors, le contrôle des performances opérationnelles des unités devient progressivement moins prégnant¹⁰ et permet de réduire quelque peu le recours aux multiples techniques de « bidonnage » des statistiques. Encore faut-il nuancer ce constat, les habitudes acquises étant parfois fort lentes à se dissiper. En tout cas, la hiérarchie, si elle dispose toujours d'un large panel de données statistiques, exerce une pression moindre sur les commandants de brigades. Divers comportements tendent ainsi à être stigmatisés, tels « la course aux numéros » qui désigne la tendance à vouloir systématiquement augmenter d'une année sur l'autre le nombre de procès-verbaux dressés, par référence aux numéros de ces PV.

Pour autant, à la fin des années quatre-vingt-dix, la pression exercée en matière de résultats statistiques n'a pas disparu, elle s'est dissimulée dans le « non-dit »¹¹. Dans un tel contexte, l'assignation clairement affirmée d'objectifs chiffrés, évalués à partir des statistiques des unités, apparaît délicate. L'expérience a cependant été tentée.

EXPÉRIENCE AU SEIN D'UNE COMPAGNIE DE GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE

Sur trois années, de 1999 à 2001, à Blois, les principes du commandement par objectif, puis du commandement participatif, ont été mis en œuvre progressivement entre l'échelon du commandant de compagnie et celui de commandant de brigade territoriale¹².

Les objectifs choisis, en dehors du recrutement, relevaient directement des missions principales de la gendarmerie : lutte contre la délinquance et l'insécurité routière. Les indicateurs retenus, ont été choisis pour leur simplicité : nombre de crimes et délits constatés et résolus, nombre d'accidents constatés, de victimes, d'infractions routières relevées. Dans chaque grand domaine se croisent donc un indicateur de la prévention et un indicateur de la répression.

Après une première phase de présentation de ce projet aux commandants de brigades, celui-ci a été formalisé par une note de service, précisant d'abord l'esprit de ce « nouveau commandement » :

La présente note définit les objectifs généraux de la compagnie pour l'année. Ces objectifs sont classés dans

•••• (10) On remarquera notamment la diffusion, dès 1990, d'une note par la direction générale de la gendarmerie, destinée à interdire le contrôle chiffré de l'activité individuelle des personnels. (Note n° 3910 DEF/GEND du 13/02/90).

(11) Un commandant de brigade : « Personne ne vous dit en face qu'il faut faire du chiffre. C'est plus subtil et per vers à la fois. Avec mon commandant de compagnie, on n'en parle jamais, c'est le major qui me téléphone de temps en temps pour me rappeler à l'implacable logique du chiffre et du pourcentage », in DIEU (F.), MIGNON (P.), 1999, *La force publique au travail*, L'Harmattan, Paris, p.226-227.

(12) La compagnie de gendarmerie de Blois, est l'une des trois compagnies du département de Loir-et-Cher (41). Elle comprend, outre un groupe commandement, une brigade de recherche, un peloton de sécurité et d'intervention, un poste permanent à cheval et neuf brigades territoriales. Les circonscriptions de ces brigades sont essentiellement en zone « gendarmerie », exceptées la ville de Blois et quelques communes de sa périphérie qui relèvent de la zone « police ». Le taux de criminalité est faible (70^e rang sur 96 en 2000 pour le Loir-et-Cher). La délinquance constatée en 2000 sur la compagnie de gendarmerie de Blois est de 2 550 faits.

un ordre de priorité, étant entendu que parmi la multitude des missions des unités territoriales, il est nécessaire de privilégier tel ou tel axe d'effort au vu de la situation actuelle et des perspectives d'évolution. Il ne faut cependant pas abandonner pour autant les autres missions traditionnelles et notamment le renseignement.

Les objectifs sont quantifiés et font donc référence à une évaluation statistique. Ils ne représentent cependant pas une obligation de résultat, mais seulement une direction à suivre, un but vers lequel les commandants d'unité feront tendre leur action.

Les objectifs sont ensuite fixés dans le détail: recrutement de plus de X sous-officiers, de plus de Y gendarmes-adjoints; délinquance réduite à moins de X crimes et délits, résolution des affaires dans plus de Y cas; accidentologie réduite à moins de X accidents, moins de X1 morts, moins de X2 blessés, sanctions routières de plus de Y infractions relevées...

Ces objectifs font ensuite l'objet d'une ventilation, par unité, en fonction de ses caractéristiques et de ses résultats antérieurs, sans nécessairement rechercher une progression d'une année sur l'autre dans tous les domaines.

La mise en œuvre de cette forme de commandement par objectif, n'a soulevé aucune difficulté particulière de la part des commandants de brigade (CB). Le principe, malgré les propositions de certains CB, n'a cependant pas été étendu au commandement des brigades, c'est-à-dire aux relations de

commandement entre les CB et leurs subordonnés. En effet, il était envisageable de répartir les objectifs à atteindre par chaque unité entre tous les gendarmes. Ce choix n'a pas été fait, pour d'une part éviter un changement majeur et rapide dans les habitudes de travail des sous-officiers et d'autre part laisser à chaque gendarme la liberté d'orienter son action en fonction de ses domaines de prédilection, y compris sur des sujets essentiels (contact avec la population, recherche du renseignement) qui n'étaient pas couverts par les objectifs.

Le suivi des résultats a été assuré trimestriellement, par un point de situation pour chaque unité et des indications sur les efforts à accomplir dans les domaines où des écarts importants étaient constatés par rapport aux objectifs. Le bilan annuel était dressé lors des inspections annoncées des brigades.

Par la suite, pour l'année 2001, la définition des objectifs a été réalisée brigade par brigade, en concertation, lors d'un entretien entre chaque commandant d'unité et le commandant de compagnie, s'apparentant ainsi à un style de commandement participatif. Certaines rubriques ont été affinées, en particulier la répression liée à la police de la route, en ciblant seulement certaines infractions accidentogènes (alcoolémie, vitesse excessive, etc.). Pour formaliser cette concertation, les notes définissant les objectifs de chaque brigade ont été cosignées par les commandants de brigade et de compagnie.

Restait évidemment à évaluer objectivement les résultats de cette expérience, tâche particulièrement ardue, dans la mesure où l'observateur est également acteur, et impliqué bien au-delà d'une simple observation participante. La problématique est classique en sciences sociales et exprimée notamment par Max Weber. Une difficulté supplémentaire et non moindre était liée à la primauté donnée volontairement, non pas à l'évaluation de l'activité mais à celle de la perception de ce style de commandement par les sous-officiers engagés dans cette expérience.

LES PERCEPTIONS CONTRASTÉES DES GENDARMES

Avant tout, en matière de réalisation des objectifs et de résultats obtenus, il convient évidemment de rester très prudent dans l'interprétation des chiffres fournis par les statistiques, pour les raisons déjà évoquées *supra* et parce que l'échelle de l'expérimentation – une compagnie de gendarmerie départementale – n'est pas nécessairement significative. Enfin, la brièveté des temps de commandement n'a pas permis de poursuivre l'expérience jusqu'au terme de l'année 2001. On retiendra seulement de nets progrès en matière de recrutement, mais sans que les objectifs fixés soient atteints, une baisse marquée de l'accidentologie, correspondant aux objectifs, mais au contraire une augmentation de la

délinquance enregistrée, au-delà des seuils fixés, avec pourtant un taux de résolution important des crimes et délits correspondant parfaitement aux objectifs.

Ces résultats sont particulièrement perceptibles au niveau de la compagnie. Brigade par brigade, vu la très petite échelle de certains indicateurs numériques¹³, les écarts entre les objectifs et les résultats peuvent être importants, dans un sens positif ou négatif.

Mais, au-delà des statistiques d'activité, l'intérêt principal de cette expérimentation était l'évaluation du sentiment et des observations des sous-officiers concernés par ce nouveau style de commandement.

UNE ENQUÊTE RÉVÉLANT DES PERCEPTIONS DIFFÉRENTES ENTRE GRADÉS ET GENDARMES

Afin de favoriser une expression aussi libre que possible des militaires concernés, le recours à un questionnaire anonyme, avec un minimum de références à la situation personnelle du répondant, pour éviter tout risque d'identification à partir par exemple de l'âge ou de l'ancienneté, était indispensable. Il s'ensuit cependant aussi un appauvrissement important des indications fournies par l'enquête.

Deuxième précaution, la période d'enquête a été placée en fin de temps de commandement, de mi-juin à mi-juillet 2001, les répondants étant ainsi assurés de ne plus avoir de relation

•••• (13) Par exemple le nombre de décès annuels liés à des accidents de la circulation routière était fixé à moins de deux ou trois par brigade.

hiérarchique avec leur commandant de compagnie.

Dernière garantie, les présidents des sous-officiers (PSO), représentants institutionnels des différentes catégories de personnel (gendarmes et gradés) ont été associés au recueil des questionnaires, servant d'intermédiaire à la réception des réponses. Il s'agissait là d'éviter toute identification de l'unité d'où émanait le questionnaire rempli. La réponse était évidemment facultative¹⁴.

Avec un taux de réponse de 73,33 % (55 répondants sur 75), la participation du personnel et la représentativité des avis émis paraissent honorables, même si les CB (8 sur 9) et gradés (12 sur 13) ont répondu plus massivement que les gendarmes (35 sur 53).

On pourrait craindre cependant, que les répondants soient d'abord influencés par un réflexe hiérarchique et que leurs avis soient entachés d'un préjugé favorable envers les initiatives du commandement. Pourtant, l'examen des réponses, et notamment des observations libres exprimées à la question 9, tend à montrer une grande liberté d'expression, et une confiance non moins grande dans la neutralité de l'examen des réponses. Le rôle des présidents des sous-officiers dans la réception des questionnaires paraît indéniablement essentiel sur ce point.

Les réponses montrent une vision très contrastée du commandement par

objectif, très critiqué par certains, au contraire apprécié par d'autres. Évidemment les contraintes liées à la recherche de sincérité et donc d'anonymat des réponses empêchent de créer une typologie des positions en fonction de l'âge, de l'ancienneté, du temps de présence à l'unité, etc. Le seul critère de distinction entre CB, gradés et gendarmes fait déjà apparaître des appréciations différencierées.

On ne s'attardera pas sur l'existence d'objectifs pour les brigades, ni sur la connaissance des objectifs chiffrés, qui varient logiquement en fonction du poste tenu.

Question 2 : Êtes-vous informés de l'existence d'objectifs annuels pour votre brigade ?

Q.2	CB	Gradés	Gendarmes
OUI	100 %	100 %	94,3 %
NON	-	-	5,7 %

Question 3 : De mémoire, connaissez-vous les principaux objectifs chiffrés de la brigade ?

Q.3	CB	Gradés	Gendarmes
OUI	100 %	66,7 %	48,6 %
NON	-	33,3 %	51,4 %

Les questions suivantes visaient à percevoir la place que pouvaient prendre les objectifs fixés dans l'activité

•••• (14) Extrait de la note accompagnant le questionnaire et adressée à chaque sous-officier :

[...] Mais, évidemment, la pertinence de l'évaluation sera liée au nombre de réponses reçues. Cette évaluation veut être la plus objective possible. Il vous est donc demandé de répondre en toute liberté. Le fait que le principe du commandement par objectif ait été mis en œuvre à mon initiative ne doit pas constituer une contrainte. C'est volontairement d'ailleurs, que je ne procède à cette évaluation qu'à la fin de mon commandement[...]

quotidienne, qu'il s'agisse de l'orientation du service par les CB et gradés ou de son exécution par tous.

Question 4 : Orientez-vous le service de l'unité en tenant compte des objectifs assignés ? (CB et gradés) :

Q.4	CB	Gradés
Non-réponse	-	8,3%
Jamais	-	-
Rarement	-	-
Parfois	37,5%	33,3%
Souvent	62,5%	58,3%
Toujours	-	-

Question 5 : Dans l'exécution quotidienne du service, cherchez-vous à atteindre les objectifs de la brigade ?

Q.5	CB	Gradés	Gendarmes
Non-réponse	-	-	2,9 %
Jamais	-	-	14,3 %
Rarement	-	-	11,4 %
Parfois	37,5 %	33,3 %	51,4 %
Souvent	62,5 %	66,7 %	17,1 %
Toujours	-	-	2,9 %

La mobilisation de l'encadrement se retrouve dans les deux cas, avec 62,5 % des CB disant se référer souvent aux objectifs pour orienter leur service, ainsi que 58,3 % des gradés (question 4). Ils sont toujours près des deux tiers (respectivement 62,5 % des CB et 66,7 % des gradés) cherchant souvent dans leur action quotidienne à atteindre leurs objectifs. Par contre, les gendarmes, dans l'exécution journalière de leur service ne s'y réfèrent que

parfois (51,4 %), avec une gamme de réponse large (question 5).

Pourtant, en réponse à la question 6, tous s'accordent à reconnaître une influence du commandement par objectif sur les résultats, influence qualifiée de moyenne, c'est-à-dire évaluée au point médian des modalités proposées. C'est le point de vue de 50 % des CB, de 58,3 % des gradés, mais aussi de 60 % des gendarmes. Seule une infime minorité de gendarmes (2,9 %) dénie tout effet au commandement par objectif.

Question 6 : Selon vous, quelle est l'influence de la définition d'objectifs sur les résultats de la brigade ?

Q.6	CB	Gradés	Gendarmes
Aucune	-	-	2,9 %
Faible	25 %	8,3 %	22,9 %
Moyenne	50 %	58,3 %	60 %
Forte	25 %	33,3 %	14,3 %
Déterminante	-	-	-

On note par ailleurs que les CB et gradés relativisent les résultats obtenus par rapport à leur engagement. En effet, s'ils se réfèrent souvent aux objectifs (questions 4 et 5), ils ne les créditent que d'une influence moyenne (question 6).

Parmi les explications envisageables de cet écart, l'observateur peut avancer la faible motivation des gendarmes autour des objectifs à atteindre par leur brigade. En effet, au vu de la question 7, les CB et gradés ne considèrent pas, à une large majorité (80 % et 75 %

respectivement), la définition d'objectifs pour la brigade comme un facteur de plus grande motivation du personnel. Une des raisons possibles de ce déficit de motivation est notamment à rechercher dans le lien aux objectifs : les commandants de brigade sont impliqués directement, mais pas les gendarmes.

Question 7 : La définition d'objectifs pour la brigade vous semble-t-elle un facteur de plus grande motivation du personnel ? (CB et gradés)

Q.7	CB	Gradés
Non-réponse	-	8,3 %
OUI	25 %	8,3 %
NON	75 %	83,3 %

Globalement, cette moindre implication des gendarmes se retrouve dans le jugement d'ensemble sur l'utilité du commandement par objectif, dans la question 8. En effet, s'il est essentiellement utile pour les CB et les gradés, il l'est peu pour les gendarmes.

Question 8 : Globalement, quelle vous semble l'utilité du commandement par objectif ?

Q.8	CB	Gradés	Gendarmes
Inutile	--	8,3 %	14,3 %
Peu utile	25 %	8,3 %	51,4 %
Utile	62,5 %	75 %	31,4 %
Très utile	12,5 %	8,3 %	2,9 %
Indispensable	-	-	-

Finalement, se dégage l'image d'une population schématiquement divisée

entre les CB et gradés d'une part qui paraissent plus concernés et intéressés par les apports du commandement par objectif, sans pour autant en ignorer les limites, et les gendarmes d'autre part, moins impliqués, voire hostiles, et jugeant ce procédé peu utile. Paradoxalement, en apparence, les gendarmes ne nient pourtant pas un effet du commandement par objectif sur les résultats (question 6), ils semblent seulement réticents à adopter un système qui exerce sur eux une pression nouvelle.

LES RÉTICENCES FACE AUX NOTIONS D'OBJECTIFS ET DE RÉSULTATS

L'exploitation des réponses libres à la question 9 (Quels sont vos commentaires, observations, idées sur ce sujet?) fournit quelques pistes permettant d'identifier les principaux aspects du commandement par objectif qui focalisent les oppositions.

Le refus des objectifs est d'abord, pour certains, très minoritaires certes, lié à l'assurance que leur action est sans effet possible sur les résultats : les résultats ne seraient pas maîtrisables :

« Certains objectifs fixés par le commandement ne sont pas compatibles avec le service. Certains paramètres sont complètement indépendants de notre action et ne se maîtrisent pas » (gradé).

« De plus, certains facteurs ne sont pas maîtrisables (délinquance-accident routier) et rendent surréaliste la notion d'objectif » (gradé).

«Même si la présence routière peut être un facteur de baisse, il n'en est pas moins certain que nous n'avons pas encore le don d'influer sur les événements de la vie et qu'un accident et ses conséquences reste du domaine de l'aléatoire et de l'imprévisible» (gendarme).

«Quant à éviter les accidents de la circulation et surtout faire baisser le nombre de morts, cela me semble utopique avec nos pratiques gendarmeresques. Les accidents n'ont aucune logique, contrairement à ce qui est officiellement déclaré (alcool, vitesse)» (gendarme).

Ces réponses invitent à s'interroger sur la perception de l'utilité du métier exercé, problème qui va bien au-delà du sujet de notre enquête.

Pour d'autres, le choix des objectifs et des indicateurs serait inadéquat :

«Il ne peut y avoir de quota dans la constatation des délits et accidents, cela inciterait à "shooter" certains faits pour rester dans la limite des objectifs. Par contre, cela est une incitation à mieux faire dans certains domaines, dont le recrutement, et une motivation supplémentaire dans l'élucidation des crimes et délits» (gendarme).

«Les objectifs sont la suite logique des statistiques, qui, hélas, ne représentent pas le vrai travail de la gendarmerie» (gendarme).

«Il n'en reste pas moins que notre travail ne peut se définir au travers de la notion de quota» (gendarme).

«Certains objectifs ne sont pas réalistes: maintenir une tendance à zéro ou une personne décédée lors des accidents. Il arrive fatalement un seuil sous lequel il n'est pas possible de descendre» (gradé).

Ces commentaires sont en fait multiformes. Premièrement, est avancée l'idée que le travail effectué par les gendarmes n'est pas ou très difficilement quantifiable. Effectivement, il faut bien convenir que la mission de sécurité publique générale, en tant qu'instrument d'un sentiment de sécurité pour la population ne pourrait être évaluée que par des sondages *ad hoc*, bien difficiles à réaliser objectivement et régulièrement sur les circonscriptions de plus de 3 500 brigades. Dans d'autres domaines tels que les secours ou le renseignement, des indicateurs peuvent au contraire être aisément mis en œuvre.

Deuxièmement, la mise en place d'indicateurs pourrait entraîner des effets pervers, en favorisant notamment l'absence d'enregistrement de certains faits délictueux ou accidentels. De telles pratiques, réalisables, trouvent cependant des limites matérielles dans la nature même de certains indicateurs : impossible de «tricher» sur le nombre de morts dans les accidents de la route, sur le nombre de personnes déférées au parquet à la suite d'une enquête judiciaire...

Le caractère incomplet et perfectible des objectifs et indicateurs retenus pour cette expérience n'en est pas moins avéré. Ils ont été d'abord choisis pour leur simplicité.

L'argument invoqué ensuite à l'encontre du suivi des objectifs serait une opposition irréductible entre la réaction à l'événement et la poursuite d'objectifs :

« L'unité dans laquelle je sers actuellement doit gérer l'événementiel plus que les objectifs » (gendarme).

« Ils [les objectifs] ne peuvent être régulièrement suivis en raison de l'événementiel » (CB).

« Nous sommes soumis aux aléas de l'événement qui nous obligent en permanence à revoir notre copie » (gendarme).

« La gendarmerie est un service public qui répond aux sollicitations de la population et qui réagit aux événements. Alors comment fixer des objectifs? » (gendarme).

Ces points de vue mettent en exergue l'opposition classique entre les visions réactives et proactives du travail policier¹⁵. Toutes les démarches récentes, en matière de police communautaire¹⁶, de police de proximité¹⁷, visent justement à redonner aux modes d'actions policiers une dimension proactive. La référence à la proximité, à la connaissance de la population et des lieux, à la prévention par la présence et la dissuasion, font d'ailleurs la force et l'originalité du dispositif de maillage territorial dense de la gendarmerie

départementale. Mais il apparaît que, face à l'augmentation des tâches, à la diminution parfois des effectifs et à la réduction du temps de travail et de disponibilité, excédant pourtant encore très largement les équivalents de la fonction publique civile ou militaire, les gendarmes conçoivent de plus en plus leur fonction comme réactive.

Cependant, la poursuite d'objectifs, recouvrant également le domaine de l'intervention, ne paraît pas antinomique de la gestion de l'événement.

Les thèmes associés revenant le plus régulièrement dans les réflexions des répondants sont ceux de la contrainte supplémentaire induite par les objectifs, et de la crainte d'une obligation de résultat :

« Les militaires se sentent sous la pression du commandement pour une obligation de résultats. Malgré tout, le commandement n'a pas cherché à faire la chasse aux sorcières afin d'établir un tableau de chasse » (CB).

« Le commandement par objectif peut être utile s'il s'agit uniquement d'une indication pour le CB. Dans le cas contraire, s'il faut atteindre les objectifs fixés, le personnel peut le ressentir comme une contrainte, voire une condition à l'obtention d'une bonne notation » (gradé).

•••• (15) Cf. ERICSON (R. V.), 1981, *Making crime*, Toronto, Butterworths; Reproducing order, Toronto, UTP, 1982.

(16) Sur la police communautaire :

MONET (J.-C.), 1992, *La police communautaire dans les pays anglo-saxons*, Paris, IHESI.

SKOGAN (W. G.), 1993, « La police communautaire aux États-Unis », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, "Systèmes de police comparés et coopération", n° 13, mai-juillet.

VAN DEN BROECK (T.), 1995, « Community policing : une base destinée à la police de proximité dans notre pays ? », *Politeia*, n° 9, p. 5-14.

(17) Cf. JANKOWSKI (B.), 1993, « La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, "Systèmes de police comparés et coopération", n° 13, mai-juillet.

« Le commandement par objectif n'est qu'un indicateur dans l'orientation du service. Il doit se faire en toute transparence et ne pas servir de base de données pour la notation du personnel et l'évaluation de l'ensemble de l'unité par le commandant de compagnie. C'est comme cela qu'il est ressenti depuis 1999 car il a été instauré dans un climat de confiance avec la hiérarchie. Si cet esprit n'est pas respecté, il pourrait être dommageable à l'esprit d'initiative du CB » (gradé).

« Les objectifs fixés par le commandant de compagnie apparaissent pour les gendarmes comme une contrainte de service. Les militaires ont l'impression d'être épiés et surveillés en permanence sur leur activité et pensent que la course aux numéros¹⁸ est toujours d'actualité » (gradé).

« Une nouvelle contrainte pour les commandants de brigade et le personnel, avec le risque d'une certaine dérive (course au numéro de PV) » (gendarme).

« Alors, pour la bonne image de la gendarmerie, il faudrait arrêter de travailler avec des statistiques de résultat, car il y a plus de personnes que l'on croit au courant de ces objectifs et cela nuit à la gendarmerie. Les gens pensent que l'on travaille en fonction de ces objectifs et non en fonction des événements, ce qui

entraîne une gêne dans notre travail de tous les jours et une nuisance à notre intégrité » (gendarme).

La référence à une contrainte semble directement liée à l'immixtion du commandement dans des domaines qui relèvent le plus souvent de l'initiative de chaque gendarme. L'autonomie de la patrouille dans la gestion de son travail est en effet bien réelle, et correspond en partie au phénomène d'inversion hiérarchique mis en évidence par Dominique Monjardet¹⁹ à propos de la police nationale.

Cette contrainte se révélerait particulièrement forte, si les objectifs se transformaient en obligation de résultat, d'où les observations de CB et gradés visant à mettre en garde contre le risque d'une telle dérive.

En outre, la création d'objectifs est par ailleurs perçue par quelques-uns comme une mise en question de la motivation :

« Il semble que le gendarme soit plus attaché à fournir un travail de qualité en s'y investissant avec toute sa conscience professionnelle » (gendarme).

« Mais en aucun cas l'objectif fixé entre le CB et le commandant de compagnie ne motive le personnel. Le gendarme ne veut pas travailler à la commande mais en fonction des événements et des constatations qu'il effectue » (CB)

•••• (18) Rappelons que la « course aux numéros » est la dénomination usuelle en gendarmerie de la recherche indifférenciée du maximum d'infractions, donnant lieu au maximum de procès-verbaux (enregistrés numériquement d'où l'expression). Elle est souvent associée à une démarche quantitative s'opposant à la qualité et à une démarche répressive s'opposant à la prévention.

(19) MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La découverte, Paris.

« Si tous les militaires des unités participaient au commandement par objectif, les objectifs pourraient être atteints » (gendarme).

« Les objectifs influent sur les “jeunes un galon”²⁰ et sur les candidats à l’avancement » (gendarme).

« Toutefois, il semble que certains personnels se reposent sur les autres, ce qui était déjà le cas auparavant. Or, il serait souhaitable que tous se sentent concernés. Un personnel motivé n'a pas besoin d'être astreint à des objectifs » (gradé).

D'évidence, la position personnelle sur le commandement par objectif est aussi liée à une implication et une motivation personnelles dans le travail. Ainsi se distinguent ceux d'une part qui estiment les objectifs superflus dans la mesure où leur conscience professionnelle s'y substitue de fait et qui mettent en avant le manque d'efforts de leurs camarades, et ceux, d'autre part, qui ont une vision de la notion de motivation d'autrui limitée à des considérations de carrière.

Les premiers, comme nous l'avons signalé déjà de certains CB seraient favorables à une transposition du commandement par objectif au sein même de la brigade, permettant d'impliquer chaque gendarme.

Dernier point régulièrement évoqué dans les questionnaires, l'intérêt du commandement par objectif pour l'orientation de l'action :

« Cela sert de guide général au CB, surtout qu'ils [les objectifs] sont fixés en collaboration avec le commandant de compagnie. Ils ne sont pas considérés comme une fin en soi, mais comme un guide de travail » (CB).

« Très bon point d'appui pour un CB, en souhaitant que ce projet se prolonge dans le temps » (CB).

« Ils sont également utiles pour la remise en question de l'action de l'unité si les résultats s'éloignent trop de ce qui est fixé, ce qui permet de recentrer l'action de la BT. Tant qu'ils seront établis en collaboration entre le commandant de compagnie et le CB, ils seront jugés utiles, car correspondant aux réalités locales » (CB).

« Le commandement par objectifs est d'origine une bonne chose car il permet aux unités de terrain de savoir où et comment orienter le travail de l'unité » (gendarme).

« Le commandement par objectifs d'une unité de gendarmerie est une pratique perverse, car le CB tend à renverser sa manière de commander. En effet, il se retranche derrière les objectifs à atteindre, donc derrière le commandant de compagnie. “Ce n'est pas de ma faute, mais celle du capitaine”. Il fait ainsi preuve de démagogie pour son propre compte » (gendarme).

Au-delà de la satisfaction très nette de certains CB quant à la définition d'axes sur lesquels orienter leur service, on note également, à travers les propos

•••• (20) La référence à «un galon», au «mono-galon» désigne les gendarmes placés dans une situation contractuelle, avant leur intégration dans le corps des sous-officiers de carrière, dont le galon est constitué d'un unique chevron, contre deux pour le gendarme de carrière.

d'un gendarme, la possibilité offerte au commandant de brigade de se justifier, dans ses relations avec ses subordonnés, en invoquant les objectifs fixés.

La mise en œuvre d'une expérience de commandement par objectif ne laisse donc pas indifférent les CB, gradés et gendarmes qui ne manquent pas de soulever, à côté de points positifs, d'assez nombreuses critiques, sans toutefois rejeter systématiquement le principe.

Bien perçu par les CB et les gradés, le commandement par objectif suscite plus de résistances de la part des gendarmes qui semblent désireux de conserver une grande marge d'autonomie. Pour ce faire, ils mettent notamment en avant la prédominance de l'événement dans le travail quotidien, qui s'opposerait à la poursuite d'objectifs. Pourtant, certaines réponses laissent apparaître que les positions affichées sont également liées à la motivation professionnelle individuelle.

En faisant l'hypothèse de la représentativité de la compagnie de gendarmerie soumise à cette expérience, la question se pose de la perception par les gendarmes des nouvelles orientations définies par le ministre de l'Intérieur, faisant notamment référence à la recherche de résultats.

QUELS ENSEIGNEMENTS POUR UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ?

On sait toute l'importance qu'ont prise les questions liées à la sécurité des Français au cours des campagnes

électorales pour les élections présidentielle puis législative en 2002. La lutte contre l'insécurité est ainsi devenue la première priorité du nouveau gouvernement. Pour faciliter l'engagement concerté de tous les moyens de l'État, le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales est maintenant responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale pour l'exercice des missions de sécurité intérieure, même si la direction générale de la gendarmerie ne relève pas de son autorité²¹.

Outre l'accroissement considérable des moyens des forces de police et de la justice, tant sur le plan des effectifs que des équipements et des dotations budgétaires, à travers la LOPS²², les réformes procédurales destinées à faciliter le déroulement des enquêtes et donner plus d'effectivité aux sanctions prononcées, la nouvelle politique se caractérise par une optique nettement managériale. Pour autant, la nécessaire recherche de résultats ne risque-t-elle pas d'être confrontée aux aléas de l'évaluation statistique et aux réactions d'acteurs qui, on l'a vu, semblent réticents à une telle démarche?

VERS UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT À L'ÉVALUATION DÉLICATE...

La définition d'une véritable obligation de résultat pour les chefs de service des forces de police ne fait guère de doute à la lecture des différents textes

•••• (21) Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002, articles 2 et 3.

(22) Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

et discours intervenus ces derniers mois sur le sujet de la sécurité intérieure. Les discours du ministre de l'Intérieur, sous le titre « La sécurité première des libertés » paraissent clairs : « Je veux que vous soyez tournés vers des objectifs et des résultats ». Le texte même de la LOPSI est très explicite : « *Les responsables locaux de la police et de la gendarmerie rendront compte de ces résultats, chacun pour ce qui le concerne, et il en sera tenu compte dans leur progression de carrière* ». Il est prolongé par l'annonce de la réception par le ministre des responsables départementaux arrivés en tête ou en queue d'un classement national²³.

Rien ne paraît devoir distinguer les obligations des policiers et des gendarmes. Tout au plus, notera-t-on, la différence accordée au traitement de la question des résultats dans les discours prononcés par le ministre respectivement devant les responsables de la police nationale et les commandants d'unité de la gendarmerie²⁴. Le moindre développement accordé à la « culture du résultat » devant les gendarmes semble devoir s'expliquer par le niveau des responsabilités différent du public, avec d'un côté des fonctionnaires de police en charge notamment de circonscriptions de sécurité publique et ayant autorité à ce titre sur des effectifs souvent importants

et, de l'autre côté, principalement des gradés de gendarmerie commandants de brigade regroupant en moyenne moins de dix gendarmes. Toutefois, le choix de tels interlocuteurs n'est pas neutre, dans un cas comme dans l'autre, il s'agissait de s'adresser au maillon essentiel de l'organisation : le chef d'une unité élémentaire de police ou de gendarmerie, celui qui est le plus à même d'influer sur les résultats attendus.

Dès lors, le discours ministériel ne peut signifier une obligation de nature différente pour la police ou la gendarmerie.

Cependant, face à des objectifs quantifiés envers lesquels les services de police au sens large tendent donc à être tenus à une obligation de résultat, en particulier quant au nombre de crimes et délits constatés, se pose la question de la fiabilité des statistiques utilisées.

En matière de délinquance, les statistiques de la police et de la gendarmerie correspondent à un schéma standardisé dénommé « état 4001 ». Ce dernier recense tous les crimes et délits enregistrés sous forme de procédure par les différents services, les ventile en cent sept index différents, permet également de noter les affaires résolues et divers renseignements sur l'auteur présumé des faits et le déroulement de l'enquête. Mais il est soumis à de très régulières critiques.

•••• (23) Annonce faite lors du colloque annuel du service de coopération technique internationale de police, à Paris, le 02/09/2002.

(24) Discours sur « La sécurité, première des libertés » prononcé devant les commissaires de la police nationale, le 26 juin 2002 et devant des commandants de brigade et de compagnie de la gendarmerie, le 05 juillet 2002, au Carrousel du Louvre.

Sans tenter d'être exhaustif sur ce point²⁵, on peut relever des arguments au moins à deux niveaux :

- Concernant la pertinence de l'état 4001 pour identifier le niveau d'insécurité objective, on relève notamment que nombre de faits délictueux n'apparaissent pas, en particulier tous ceux qui ne sont pas signalés par la victime, et tous ceux qui, portés à la connaissance des forces de l'ordre, ne font pas l'objet d'une procédure. Le décalage est particulièrement important, par rapport aux résultats d'enquête de victimisation, qui évaluent les actes délictueux en interrogeant les victimes²⁶. Les registres de « main courante » dont disposent les commissariats de police permettent en outre aisément de noter la démarche d'un plaignant sans pour autant dresser un procès-verbal.
- Concernant la valeur de l'état 4001 pour évaluer l'activité des forces de police, on ne peut que constater le risque de subjectivité de l'outil, dans la mesure où la saisie et le contrôle des données s'effectuent en interne. En outre, le système comptabilise les faits au lieu de dépôt de plainte, sans les transférer au lieu de commission de l'infraction, imputant en quelque sorte un délit commis par exemple à Paris

au manque d'efficacité de la surveillance exercée dans une circonscription de la Marne.

La gendarmerie n'échappe pas à ces critiques. François Dieu note l'imprécision statistique des données et cite, entre autres, un CB : « *Vous comprenez, le commandant de compagnie, après son séjour dans un escadron de gendarmerie mobile, il vient ici pour trois ans, après il s'en retourne à la direction ou à la légion. Il ne veut pas de problèmes. Pas de vagues. Surtout, pas de vagues. Sinon, son quatrième galon, il devra attendre quelques années pour l'avoir. Alors son obsession, c'est d'avoir le moins de problèmes avec le groupement. Pour cela, il lui faut des stats²⁷ bien lisses, comme passées au fer à repasser. Nous, pour pas avoir d'emmerdes, on lui fait le pressing. C'est tout* »²⁸.

En outre, l'organisation même de la gendarmerie rend difficile l'utilisation des statistiques de la délinquance. Sur la compagnie ayant expérimenté le commandement par objectif, le niveau numériquement très bas des indicateurs rapportés à la brigade est susceptible d'importantes variations d'une année sur l'autre. Il serait donc particulièrement inadapté d'envisager une obligation de résultat, répartie tout au long de la chaîne hiérarchique descendante, de la direction générale ou des régions

•••• (25) Pour une approche complète, Cf. OCQUETEAU (F.), FRESNAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre*, La Documentation Française, Paris.

(26) PERETTI-WATEL (P.), 2000, *L'enquête de victimisation INSEE-IHESI, première exploration de l'enquête 1999*, IHESI, Paris.

(27) Statistiques.

(28) DIEU (F.), MIGNON (P.), 1999, *La force publique au travail*, L'Harmattan, Paris, p.226.

de gendarmerie jusqu'à la brigade et, qui plus est, évaluée mensuellement. Les brigades constatent en moyenne moins de trente délits par mois et enregistrent des évolutions trop saccadées pour en tirer de réelle conclusion sur le plan de l'efficacité.

Au regard de l'expérience réalisée, à l'échelle de la brigade, une périodicité inférieure au trimestre semble irréaliste. Même en rythme annuel, ce n'est qu'à l'échelon de la compagnie que les comparaisons chiffrées peuvent s'avérer significatives.

... SUSCEPTIBLE DE GÉNÉRER DES STRATÉGIES D'ACTEURS CONTRADICTOIRES

Cependant, en raison même de la malléabilité des statistiques, la construction d'objectifs chiffrés valant obligation de résultat, vu les réticences manifestées, peut inciter les acteurs à des stratégies vidant le management opérationnel de son sens. En effet, à partir d'un modèle de réflexion fondé sur l'analyse stratégique, par les acteurs, de leur organisation professionnelle et de ses modes de fonctionnement, deux risques de dérive peuvent être soulignés.

Premièrement, confrontés à des obligations de résultat forcément au niveau local, car le système hiérarchique de la gendarmerie conduira toujours à solliciter la brigade territoriale seule productrice de statistiques de délinquance, les commandants de brigade peuvent reprendre ou amplifier les

phénomènes de « bidonnage » des statistiques déjà relevés. De multiples moyens sont à leur disposition : déqualification de délits en contravention – en particulier en matière de dégradations –, non-enregistrement de plaintes, rassemblements de plusieurs délits sous un seul fait statistique, réduction des enquêtes d'initiative, concentration des efforts sur des séries d'affaires commises pour l'essentiel hors de la circonscription²⁹, erreurs d'enregistrement...

Dans un tel schéma, les niveaux hiérarchiques normalement chargés du contrôle des données statistiques en particulier les groupements de gendarmerie départementale, n'ont aucun intérêt, dans un modèle d'analyse stratégique, à corriger des erreurs qui leur sont favorables. En effet, l'agglomération des statistiques des brigades fonde les résultats des compagnies, des groupements et au-delà.

De plus, dans la mesure où le seul contrôle de la validité des données statistiques est interne à la gendarmerie, il n'est pas inimaginable d'envisager un « remodelage » des chiffres à l'échelon du département, voire au niveau central.

Deuxièmement, de manière moins générale, et en sens contraire, dans un contexte de redéploiement d'effectifs et de mise en place de renforts, les gendarmes, déjà sensibilisés par les études menées à la suite du rapport Carraz-Hyest³⁰ ont parfaitement conscience que le maintien de « leur » brigade ou

•••• (29) Ce qui permet de comptabiliser les faits résolus, alors que les faits constatés correspondant ont été comptabilisés par d'autres unités et d'améliorer le taux de résolution des crimes et délits de la brigade.

(30) CARRAZ (R.), HYEST (J.-J.), 1998, Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique, Paris.

l'assurance de ne pas perdre un poste budgétaire ou encore l'octroi d'un renfort d'effectifs est de plus en plus lié au niveau de délinquance constaté sur la circonscription. Dès lors, pour garantir la stabilité ou l'amélioration des conditions de travail, dans les régions menacées de fermetures de brigade ou de réduction d'effectifs, il peut leur paraître judicieux d'enregistrer scrupuleusement les moindres faits et de «faire du chiffre» en recherchant des délits «faciles»³¹ qui vont gonfler les statistiques. Cette position est d'autant plus aisée à adopter qu'elle prend tout simplement appui sur l'application stricte des lois et règlements.

Dans les deux hypothèses, une politique d'obligation de résultat risque de se traduire par une forte augmentation des tensions au sein de la gendarmerie départementale. En effet, si l'obligation première pèse sur la direction générale de la gendarmerie et les commandants de groupement de gendarmerie départementale, elle va se diffuser sur toute la chaîne hiérarchique, jusqu'à aboutir à l'échelon compagnie, objet de notre expérience. D'où des tensions entre les commandants de brigades et les commandants de compagnie, les premiers ayant le sentiment que les seconds incitent à produire des résultats biaisés; et également entre les gendarmes et leur hiérarchie au sein de la brigade quant à l'autonomie du sous-officier sur le terrain. De telles tensions viendraient renforcer une opposition

officiers/sous-officiers que chaque crise de la gendarmerie met en exergue.

En définitive, la facilité de manipulation, à l'échelon local, des statistiques de la délinquance devant servir de repère à une politique managériale de sécurité peut conduire à l'affichage d'un bilan en concordance avec les objectifs fixés, mais au prix d'un manque d'honnêteté intellectuelle et de vives tensions au sein de la gendarmerie.

L'une des méthodes permettant de réduire de tels risques pourrait consister à construire les objectifs non pas dans le sens hiérarchique descendant, mais à partir d'une concertation locale, chaque brigade contractualisant avec sa compagnie les résultats qu'elle souhaite et pense pouvoir atteindre, chaque compagnie agglomérant les objectifs de ses brigades, puis les groupements ceux des compagnies...

Il n'en demeure pas moins que les nouvelles mesures dont bénéficient les gendarmes depuis la fin d'année 2001 et les moyens supplémentaires qui leur sont attribués depuis sont intrinsèquement source de motivation et d'amélioration des performances.

En gendarmerie, le commandement par objectif et le commandant participatif restaient essentiellement inemployés dans le domaine opérationnel. Les nouveaux axes d'efforts définis par le ministre de l'Intérieur en matière de sécurité, passant par la définition d'objectifs chiffrés et la recherche de

•••• (31) Les textes liés à l'environnement offrent par exemple de nombreuses incriminations, par exemple l'affichage sur un arbre.

résultats, conduisent aujourd’hui à revoir cette approche.

L’expérience menée antérieurement sur une compagnie de gendarmerie départementale, malgré son caractère encore trop sommaire, montre qu’une gestion par objectif peut être conduite dans les unités de terrain, en utilisant des indicateurs directement liés aux missions principales de la gendarmerie. Néanmoins, de fortes résistances sont enregistrées, notamment face au risque de glissement d’un commandement participatif avec des objectifs négociés vers une obligation stricte de résultat.

Face aux réticences des gendarmes, l'imposition d'une telle obligation, dans un cadre où l'évaluation même de

l'efficacité est liée à des indicateurs chiffrés peu fiables, risque de se traduire par des tensions accrues entre officiers et sous-officiers et par un recours systématique à la manipulation des statistiques de service.

Profitant du contexte favorable lié aux mesures prises en faveur de la gendarmerie, la mise en œuvre réussie d'une démarche généralisée de commandement par objectif, semble conditionnée par le rejet d'un strict concept d'obligation de résultat imposé de manière centralisé, la définition des objectifs sur un mode participatif au niveau local et la diversification et l'amélioration des indicateurs statistiques de référence.

■ **Jean-Hugues MATELLY**
Capitaine de gendarmerie

CORRESPONDANCES ET DÉBATS

Réflexions de méthode au sujet de l'examen des violences policières

207

Fabien Jobard
Bavures policières?
La force publique et ses usages
 Paris, La découverte, 2002, 296 p.

Comment expliquer la persistance des brutalités policières dans la société et rendre compte des moyens de les faire diminuer durablement? Le présent ouvrage a le mérite de relever le défi de la première question sans apporter de réponse vraiment décisive à la deuxième. La spécificité du défi de l'auteur sur un sujet apparemment rebattu tient en ceci: il entend témoigner des brutalités policières sans avoir eu à en souffrir lui-même personnellement, sans en avoir été le témoin direct, sans être un législateur travaillant à la défense des libertés individuelles, sans être en position d'en juger professionnellement au titre d'une appartenance à «une autorité judiciaire» ou à un corps d'inspection policier, sans être ni un avocat ni un médecin (légiste), et surtout sans avoir pratiqué d'observation participante qui lui aurait

peut-être permis d'accéder plus aisément à la réalité des situations concrètes desdites brutalités.

UNE THÉORIE CIRCULAIRE CENTRÉE SUR LA VICTIMATION DES DÉLINQUANTS

Fabien Jobard a donc adopté une voie de compréhension médiane tentant d'échapper à deux travers classiques sur le sujet, la dénonciation (la théorie du complot) et l'«inférence abusive» (c'est-à-dire la généralisation induite à partir de cas d'espèce spectaculaires), selon un processus analytique astucieusement reconstruit, mais pas toujours convaincant sur le plan méthodologique.

L'auteur a d'abord recueilli des témoignages auprès de trente et un sortants de prison «ayant eu de fortes probabilités d'avoir été brutalisés», à cause de leur statut de personnes anomiques regroupées sur des territoires soumis à surveillance policière particulièrement intensive. Il les présente dans le premier chapitre. En

recouplant ensuite leurs discours avec des données de dossiers disciplinaires disponibles au sein des corps d'inspection policiers et des affaires mises en avant par la presse et portées en justice (dans les deuxième et troisième chapitres), il suggère que les mécanismes d'occultation des violences non mortelles par éviction des témoins laissent à penser que le volume réel des brutalités policières est beaucoup plus important que ce qui ressort du nombre des plaintes officiellement enregistrées.

Il existerait à ses yeux un «probable nécessaire», des faits sociaux autant que des normes juridiques propres à l'État, qui encouragerait les violences policières illégitimes, celles dont entend témoigner l'auteur beaucoup plus sensible à cet aspect d'encouragement qu'à l'analyse des mécanismes susceptibles d'en enrayer la survenue.

Dans un passage très suggestif au sujet des enjeux et des effets de la loi Guigou et de ses avatars, il montre par exemple comment le législateur est sans cesse partagé entre la volonté de maximiser les garanties des citoyens (par une meilleure normalisation de la tension opposant les policiers et des jeunes ou des marginaux anomiques par exemple) et celle de ne pas trop entraver les marges d'autonomie du travail des policiers en leur faisant *a priori* confiance pour apprécier librement les situations. Mais il conclut que le droit policier est *in fine* toujours mieux armé que le droit des citoyens : «*Les logiques d'anomie et d'isolement social, de territoire et de réclusion physique, de rendement et de clôture organisationnelle brisent la force des normes dont on voudrait, en les inscrivant dans le droit, qu'elles empêchent les violences policières.*»

La naïveté de l'auteur semble feinte quand il fait mine, sur des dizaines de pages, de penser découvrir dans la force de la loi et des jurisprudences pénale et administrative dont il retrace correctement une histoire par ailleurs bien connue des juristes, un mécanisme susceptible d'enrayer le rapport asymétrique entre délinquant et policier. Et cela, à l'occasion notamment de la présentation des armes dont ce dernier se trouve doté : l'usage des menottes dans le local de la garde à vue, ou la possibilité d'user et d'abuser de l'outil juridique de la «rebellion, de l'outrage ou de l'état de nécessité» quand le policier se trouve en difficulté pour asseoir une autorité défaillante. La fausse naïveté est encore de mise quand l'auteur feint de se demander si en réalité, l'entraînement au tir n'aurait pas pour effet de pousser le policier à l'utilisation de l'arme pour blesser ou tuer plutôt que pour se défendre. Ou quand enfin il fait mine de ne pouvoir trouver dans le fait divers de la bavure dénonciatrice, le relais journalistique d'une indignation populaire capable d'en prévenir efficacement le caractère répétitif.

Cette sorte de *fatum* qui pourrait s'apparenter au désenchantement du monde ne conduit pourtant pas l'auteur à baisser les bras, car il peut faire preuve de militantisme réaliste par ailleurs. On l'a vu récemment prendre position dans la presse au sujet de la tension extrêmement vive entre des policiers et certains groupes de jeunes, estimant notamment que «*toutes solutions sont bonnes à prendre qui permettent d'ouvrir le travail policier aux collaborations extérieures pour rompre l'enfermement de la relation entre les jeunes et la police*»¹.

Dont acte. Mais cette concession étant admise, il n'en reste pas moins que le

•••• (1) Cf. *Le Monde*, 26-27 mai 2002, p.23.

paradoxe de l'ouvrage, pour respectable que soit la tentative de rendre compte de la façon dont le probable devient nécessaire sur le sujet, recèle un effet conservateur très gênant, une forme de défaite de la pensée en quelque sorte... Tout se passe comme si, une fois le constat fait, il était mécaniquement impossible de réfléchir aux moyens d'amender les pratiques policières réelles, la récurrence des brutalités policières apparaissant comme une sorte de mal nécessaire immémorial auquel il faudrait se résoudre.

POSER UNE HYPOTHÈSE DE TRAVAIL ALTERNATIVE PUREMENT PROVOCATRICE

C'est dommage, car il est d'autres méthodes, nous semble-t-il, susceptibles de donner consistance à l'un des objectifs de la sociologie qui viserait, pour paraphraser H. Becker, «à élargir le champ de la pensée» ou en tout cas, à «ne pas se faire le pourvoyeur inconscient de la pensée conventionnelle»².

Essayons alors de réfléchir à l'une des ficelles de méthode proposée par H. Becker pour penser autre chose au sujet des violences policières, en rompant précisément avec la méthode de F. Jobard dite de la «démonstration par la congruence a contrario» (p. 109). Car cet artifice de justification méthodologique apparaît somme toute assez fragile et au total bien peu convaincant, quand il est uniquement basé sur la vraisemblance du témoignage des victimes de brutalités interrogées au sortir de prison, délinquants punis pour des délits que, dans l'ensemble, aucun d'entre eux ne récuse. Les victimes des brutalités policières seraient-elles seulement les «délinquants sortants de prison» dont le

corps porterait des traces de coups? Les entretiens eux-mêmes comportent à ce sujet des éléments tendant à indiquer précisément l'inverse, les «victimes» semblant amenées à résister aux présupposés du sociologue par crainte de son jugement éventuel en justifiant toujours des distinctions tranchées parmi les bonnes et mauvaises pratiques des policiers. Voire bien souvent à justifier les mauvaises (brutalités et humiliations subies, – du moins le lecteur est-il amené à poser cette hypothèse –), dans la mesure où ces «victimes» auraient en effet quelque chose à se reprocher. De toute façon, tant qu'il n'existe pas dans le texte le point de vue symétrique des policiers dits violents, le malaise et la perplexité du lecteur restent constants.

Une hypothèse alternative avancée en forme de postulat-test pourrait donc être formulée de la façon suivante: les victimes ne pourraient-elles pas être également à rechercher parmi les policiers eux-mêmes, auteurs des coups portés? Admettons en effet pour la nourrir que la société, ses représentants et la plupart des agents de l'État auraient un intérêt hypocrite au silence (fût-il assourdissant) au sujet de l'exercice concret des violences policières, un intérêt à ne pas savoir précisément pour quelle nécessité elles continueraient à s'exercer de façon archaïque sur le corps de certains individus dans le but de leur faire mal et de les déposséder temporairement de leur humanité. Si l'on pose en effet par hypothèse provocatrice que les victimes des brutalités sont à la fois certains types de délinquants et certains policiers eux-mêmes, c'est parce qu'il est hautement souhaitable d'éprouver différemment le vécu du «sale boulot» (l'expression est d'Everett Hughes)

•••• (2) BECKER (H.S.), 2002, *Les ficelles du métier, comment conduire sa recherche en science sociale*, Paris, La découverte, (première éd., 1998), p. 31.

des policiers dans leurs activités quotidiennes de contrôle, de surveillance ou d'arrestation de suspects ou de rebelles. Ce sale boulot les assimilerait peu ou prou à leur «clientèle» de prédilection. Ainsi, face à une société qui ne voudrait pas vraiment savoir de quoi il retourne au quotidien, pas d'autres moyens pour les agents de l'ordre, dans certaines occasions, que de chercher à se laver de cette image dans l'usage d'une violence confinée. Des situations rendues en somme possibles par le fait que trop rare serait la présence de collègues tiers assez déterminés pour les empêcher de s'y livrer... mais surtout possibles, à cause de la faiblesse des mécanismes inhibiteurs au sein de l'institution dans son ensemble, qui donnerait à penser à tous les agents qu'elle ne s'en désolidariserait pas vraiment, alors que la chasse au délinquant (avéré ou potentiel) et l'opération de rétablissement de l'ordre public constituerait toujours «la» vocation première de l'identité professionnelle policière. En sorte que seraient toujours inaudibles ou suspects les objectifs «maison» opposés, qui viseraient à asseoir prioritairement la vocation de l'identité professionnelle policière sur une fonction d'«assistanat du social» ou de «résolution de certains problèmes de la collectivité définis avec elle».

Étant placés *de facto* dans un statut analogue à celui de leurs «clients», – une forme de «misère de position» autant que de «condition»³–, maints policiers de terrain n'auraient pas d'autres moyens à leur disposition pour combattre l'image de cette assimilation dégradante, que de nier l'usage de la violence sur les corps dans

leurs pratiques routinières, ou alors de la justifier au nom d'une science spéciale de la rouerie de leur clientèle habituelle qu'il faudrait apprendre à briser pour se faire respecter, être respectés à leurs propres yeux ou aux yeux des collègues, à défaut de l'être par la société....

Comment instruire à charge et à décharge le dossier pour prévenir le caractère structurel des violences policières en situation, pour sortir d'une boucle analytique inducitive, afin de laisser une porte plus ouverte à un autre champ de pratiques possibles, non pour réenchanter le monde, mais bien plutôt pour satisfaire une certaine idée de l'utilité des sciences sociales dans l'édification d'une morale collective à ce sujet?

Si, par l'effet du postulat-test de l'analogie à transformer en méthode hypothético-déductive, on fait *a priori* du «délinquant et du gardien de la paix», pour des raisons différentes, des victimes de la cécité volontaire de tous les bien-pensants de la société ayant intérêt à fermer les yeux sur leurs pratiques de la violence, le problème devient celui de savoir comment vérifier, à défaut d'expliquer très précisément, ce double état victimaire⁴.

QUELLES MÉTHODES SUIVRE POUR SORTIR DES APORIES ANALYTIQUES ?

Cherchons alors, au cœur même de l'institution policière, comme des criminologues le font à l'égard de la rationalité limitée des délinquants normalement constitués, les leviers permettant d'affaiblir, voire d'anéantir des représentations de soi suffisamment dévalorisées pour empêcher chez le policier

•••• (3) Sur cette distinction cardinale, voir le collectif dirigé par P. Bourdieu, *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.

(4) Cela suppose de négliger, avant d'y arriver, plusieurs hypothèses: l'hypothèse à teneur psychanalytique du voyeurisme propre à ceux à qui la violence policière sur le corps délinquant procurerait du plaisir, par médias interposés; l'hypothèse idéaliste qui consisterait à soutenir que s'il n'y avait pas de violence réelle et symbolique à tous les niveaux de la société, il n'y aurait pas besoin de police (cette hypothèse a été émise par les «abolitionnistes du pénal» qui préfèrent évoquer des «situations problèmes» à réguler civilement); ou enfin l'hypothèse cynique qui consiste, depuis toujours, à s'accommoder de la nécessité du surplus de violence de l'État pour entraver la violence des personnes «rébelles» avec les armes dont la démocratie dote les policiers.

de base, d'avoir en permanence l'impression de se salir les mains pour le compte de la société. Une société portée à l'assimiler au délinquant qu'il humilie et violente parfois, plutôt que de le reconnaître et de le glorifier de savoir résister à cette facilité dans sa pratique professionnelle.

Comment opérationnaliser sociologiquement une recherche se donnant pour ambition d'enrayer ce genre de ratés structurels? Comment les représentations dominantes de la communauté policière s'accompagnant de l'existence de ces phénomènes de violences peuvent-elles se voir substantiellement modifiées sans «tiers extérieur»⁵, si ce n'est par l'introduction d'un foyer de conflit ou de discorde au sein de l'institution elle-même? Un conflit porté par des minoritaires au cœur même d'une institution vue comme solidaire de l'extérieur, mais profondément divisée de l'intérieur, un conflit mis sur la place publique capable de fissurer les logiques spontanées de la défense corporatiste face à l'opinion.

Sans trop préjuger de leur faisabilité mais en les croyant possibles, voici quelques suggestions de méthode évidemment non exhaustives pour que la sociologie joue son rôle de libération des pratiques confinées et taboues:

- Il serait possible tout d'abord de témoigner en ethnologue des pratiques concrètes des gardiens de la paix en endossant leur uniforme (métaphoriquement), c'est-à-dire en se faisant accepter d'eux sur un temps suffisamment long qui permette de partager la plupart de leurs routines. S'il n'est évidemment pas question de participer soi-même aux brutalités lors de gardes à vue ou d'opérations de contrôle et de surveillance, au moins pourrait-on
- (5) Puisque le réalisme commande – pour l'instant – de renoncer à la chimère de tiers extérieurs associés aux corps d'inspection ou à celle de citoyens regroupés en associations vigilantes par exemple.
- (6) Par ex., BOURGOIS (PH.), 2001, *En quête de respect, le crack à New York*, Paris, Seuil.

espérer témoigner des mécanismes par lesquels la solidarité joue ou ne joue pas entre collègues – pour la mésestimer, s'en accommoder, ou même la condamner quand ils y sont «vraiment» confrontés et refusent de la voir, etc. –, sachant que la présence intrusive d'un «étranger» modifie toujours les comportements au début de son indigénisation, mais qu'on l'oublie assez rapidement une fois qu'elle est acquise. Cela étant, le chercheur n'est pas non plus obligé d'annoncer d'emblée que la violence illégitime serait l'unique objet de son enquête. De telles observations participantes sont du reste abondamment pratiquées aux États-Unis, même si le risque y est grand pour le chercheur, il faut le savoir, de finir par épouser la cause policière justifiant le bien-fondé de certaines brutalités. Il resterait d'ailleurs à sociologiser ce type d'expériences pour au moins ne pas laisser à leurs auteurs le soin d'effectuer des plaidoyers *pro domo* de type psychologisant à l'égard de leurs propres expériences. Et que l'on n'aille pas parler de naïveté: après tout, on a vu des ethnologues, partageant très longtemps la vie de vendeurs de *crack* dans certains quartiers de New York, habilement rendre compte de la logique de viols collectifs parmi eux sans avoir le sentiment de les justifier en décrivant les logiques⁶.

• À défaut, solliciter des témoignages directs de policiers mis à l'écart par leurs collègues, dont les comportements auraient été jugés par eux insupportables, de façon à mieux objectiver les mécanismes de la désolidarisation. À défaut encore, solliciter

des témoignages indirects de policiers au sujet de leurs collègues écartés des rangs pour brutalités plus qu'illégitimement caractérisées ou dont ils auraient entendu parler, leçons qui leur auraient néanmoins permis momentanément et *in concreto* de se reposer d'utiles questions déontologiques que la routine professionnelle aurait peut-être tendance à leur faire rapidement oublier.

- Essayer en somme de «comprendre» chez eux où pourrait se situer la ligne de partage fluctuante (ou non) entre leurs représentations et pratiques du «tolérable» et de «l'intolérable», liées à la multiplicité des situations vécues, au sein d'un système historique spécifique, le système français dont on sait à quel point la procédure inquisitoire joue un rôle culturel non négligeable dans la représentation de la «nécessité» de l'usage des violences parmi ses agents⁷.
- Tester par le bas le degré de sécurité ou d'insécurité professionnelle induits chez les agents policiers instruits par l'expérience et le vécu des comportements de la hiérarchie directe au sujet des violences jugées par elle intolérables, par rapport une fois encore aux pratiques routinières. Se demander comment l'impact des piqûres de rappel périodiques à ce sujet a modifié ou pourrait modifier les pratiques des agents les plus exposés...
- Solliciter les témoignages des psychologues de la police intervenant lors de *debriefings* au sujet d'actions ayant «exigé» de recourir à de la violence

••• (7) Très différents en cela des systèmes de justice accusatoire qui, autorisant sous des formes diverses la négociation de la culpabilité avec l'auteur, enlèvent une bonne part de la «justification» de l'aveu extorqué, la reine des preuves, enseigne-t-on dans les facultés de droit françaises. Voilà par parenthèse une dimension culturelle totalement absente de l'ouvrage de F. Jobard. Or, cette dimension comparative des procédures aurait sans aucun doute permis à l'auteur de singulièrement relativiser l'enjeu franco-français. L'extorsion de l'aveu par la violence psychologique ou physique constitue encore en France une propriété structurelle du travail policier, affaire documentée par une très longue histoire. Or, il est encore permis aujourd'hui d'interroger la facilité de son exercice dans des situations autres que des situations liées à la seule enquête judiciaire.

individuelle ou collective et ayant générée un stress intensif. Comprendre en définitive la portée des mécanismes de réassurance professionnels par rapport aux sentiments de dépréciation de soi qui auraient pu s'ensuivre dans certaines épreuves.

- Tester enfin, au moyen d'une enquête bien échantillonnée à tous les échelons de la police et de la gendarmerie, en «sécurité publique» et en «police judiciaire» notamment, la réaction à l'hypothèse posée comme un postulat de la commune appartenance des fonctionnaires de la sécurité à leur clientèle, le chercheur présentant de façon non suspicieuse en cette occasion à ses divers interlocuteurs les agents concernés comme des «victimes du devoir d'accomplir un sale boulot que la société ne voudrait pas vraiment voir».

Il devrait ressortir de toutes ces modalités de collecte, comme il y a de fortes raisons de le croire, des stratégies de démarcation argumentative réfutant ce postulat-test, stratégies à relier aux univers de croyances, aux mécanismes de distanciation et de réassurance dans les représentations de soi, y compris, ce qui est assez connu, à travers les innombrables stratégies de «fuite» des policiers. Que ces stratégies d'exit aient lieu hors ou au sein de l'institution, l'important sera surtout de comprendre s'il s'agit bien de sauver la face pour échapper individuellement ou collectivement à l'amalgame et à la fatalité du «mandat» implicite de violenter les clients...

Il y aurait alors toutes les raisons de croire que ce chercheur-là aurait sans nul doute accompli un saut qualitatif beaucoup plus important pour la connaissance que ce que le présent ouvrage donne à comprendre. Le sociologue qui se serait livré à ce travail pourrait en effet découvrir *in fine* que l'hypothèse test posée en forme du « comment » plutôt que du « pourquoi » n'était peut-être pas tout à fait juste, les probables dénégations de ses témoins privilégiés prouvant *a contrario* qu'elle avait quelque raison d'être fondée. Au moins, se serait-il donné les moyens de reconstruire autrement les leçons à tirer de l'homologie de structure (in)égalitaire liant le délinquant au policier « anomiques ». Cette manière de procéder aurait surtout pour autre vertu, le bien-fondé de transformer quelque chose de la vision qu'ont bien souvent les policiers de leur travail en les aidant à admettre de regarder lucidement le point aveugle de leurs pratiques – celui qui

n'est précisément jamais interrogé ni *a fortiori* jamais enseigné dans les écoles de police. Elle aiderait de surcroît à faire changer les autres formes de cécité propres aux journalistes et aux politiques, et pourquoi pas enfin à atténuer les effets de la souffrance sociale liée à la victimisation collective des violents s'entretenant dans une spirale de justification stérile.

Car enfin, si le chercheur ne parvient pas à rendre compte de la trajectoire d'un jeune policier qui, entrant dans la police en l'idéalisant, en arrive assez rapidement à s'accommodeer de la nécessité de la violence au quotidien, alors subsistera l'impression d'un travail de simple déblaiement préalable. Un travail certes majeur, mais de plus-value assurément limitée, dans la mesure où il ne se sera pas véritablement donné les moyens de construire un objet sociologique tel qu'un Durkheim en concevait l'utilité quand il se penchait lui-même sur l'étude du crime.

■ Frédéric OCQUETEAU

CNRS – CERSA

A B S T R A C T S

SEGREGATION AND URBAN POLICY IN THE NETHERLANDS

Wim OSTENDORF, Sako MUSTERD

The policy of urban reconstruction in the Netherlands aims to diversify available dwellings within a particular area in order to foster social intermixing but also to improve the life chances of the disadvantaged population. This policy is implicitly based on a certain number of presuppositions: the existence of a significant number of disadvantaged people concentrated in certain zones; a sufficiently strong relationship between a dweller and his dwelling for the latter to be used as a means of altering the profile of the population; and finally the idea by which a social mix within a given area has a positive effect on the life chances of disadvantaged groups. This article demonstrates that such presuppositions do not have any empirical basis. In the present circumstances it would appear preferable to help disadvantaged population not in an indirect way via the housing market but directly by improving training and access to employment.

TERRITORIALISATION OF EDUCATIONAL PROVISION AND THE FORCES DRIVING THE TEACHING PROFESSION The case of educational priority zones

Martine KHERROUBI

215

This article analyses the motivations in schools located in low-income areas by repositioning them in the framework of a policy of decentralisation and territorialisation of education. It describes the resulting changes in teaching methods and stresses the tension between policies at the national and local levels and with the regional educational authority.

POLICE, POPULATION AND SENSITIVE NEIGHBOURHOODS Questioning Semantics

David KATANE

Written after research into the reform of proximity policing carried out in two former pilot areas (Nîmes, Garges-lès Gonesse), this article aims to challenge certain ideas often invoked in questions of urban policy and contemporary security measures: sensitive neighbourhoods, good

police-community relations in poor urban areas and the demand for security.

SECURITY AND GOVERNANCE ON THE MARGINS

*John CARTWRIGHT, Madeleine JENNEKER,
Clifford SHEARING*

All over the world, millions of people have come to the cities looking for a better life, and many of them are living – both literally and in terms of social services and resources – on the margins. A project based in Cape Town, South Africa, has been working with such communities to build a model of peacemaking and community-building (with a constitutional framework, financial incentives and reporting and monitoring procedures). Based on local knowledge and capacity, this model not only works for the community but also provides the basis for mutually respectful partnerships with state agencies.

THE ROLE OF COMMUNITY DEVELOPMENT CORPORATIONS IN DISADVANTAGED URBAN NEIGHBOURHOODS IN THE UNITED STATES

Catherine MÉVEL

Since the 1960s, the United States have been facing a crisis which, as is well-known, has manifested itself in the increasing number of ghettos. The

traditional idea of the ghetto as a place where migrants were able temporarily to settle and acclimatise to the rules and regulations of the New World has been replaced by a new kind of ghetto where ethnic minorities gather and cut themselves off from mainstream society, thereby suffering from a lack of prospects which, in turn, explains rioting and a propensity to violence.

Launched first of all as an experiment during the 1960s, the idea of community development corporations was to be increasingly accepted as a remedy for this form of urban crisis and to revive the initial function of the ghetto.

THE AMERICAN IDEA OF AFFIRMATIVE ACTION *EMPOWERMENT ZONES*

Thomas KIRSZBAUM

The launching of the Empowerment Zones program signifies a turning point in recent American urban policy. This policy brings back into favor the idea of federal intervention, but at the price of a redefinition of its function towards the service of «communities». At the local level, empowerment aims at transforming the economic, social and political conditions which prevent the urban poor from taking control of their lives. However, in practice, self-transformation and social interaction are difficult to harmonize in the same process.

**THE LOCAL INHABITANT,
OR THE DEARLY DEPARTED.
Appearance, disappearance
and reappearance of the local inhabitant
as a participant in French politics**

Philippe ESTÈBE

Much is said about local inhabitants but they are rarely seen – at least as players recognised as such by the public authorities. This article attempts to trace the background to this disappearance. The thesis is that, during the 19th and 20th centuries, this disappearance provided the preconditions for the construction of a democratic arena and a socially-inclined State based around the citizen and the producer. The local inhabitant made a brief appearance in French public life between 1960 and 1980 when municipal rights movements served as a springboard for the socialist left-wing to come to power, first at the local then at the national level. However, the policies in favour of the regeneration of urban territories failed to take advantage of the movement inspired by second generation North Africans living in France in order to integrate the local inhabitant into public affairs on a lasting basis. Now that exhortations to participate have reached their limit, it can be asked to what extent the Not in my Back Yard syndrome does not provide a real testing ground for a policy based on the local inhabitant,

in which the experience of a geographical area becomes the driving force behind public action, as was formerly the position of the citizen or producer.

**A TARGET PERFORMANCE OBLIGATION
FOR GENDARMES?**

Jean-Hugues MATELLY

Among the new directions in France's security policies, operational management methods have become key. For the gendarmerie Management By Objectives and the enhanced value given to performance have so far been limited to a supporting role, the service's statistics often being decried internally by the force employed in the *département*.

An experiment undertaken over 3 years within a section of the *gendarmerie* in a *département* provides an initial approach towards the potential and limitations of local operational command through performance targets. The command structure of the police units directly involved finds in them a set of guidelines and a base of operation while, on the other hand, the gendarmes are less convinced. The survey carried out amongst their ranks enables us to identify their main points of opposition and to deduce the consequences and dangers in the implementation of performance targets in the field of internal security.

ONT CONTRIBUÉ

219

John CARTWRIGHT, né en Afrique du Sud, a suivi des études supérieures aux universités du Cap, d'Oxford et de Toronto, où il a obtenu un doctorat en études médiévales. Il a enseigné aux départements d'anglais des Universités de Stellenbosch, Toronto et Le Cap et publié un ouvrage consacré à l'art dramatique hollandais et à la poésie écossaise. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, il évolue au sein d'ONG se consacrant à la formation des adultes et à la formation théâtrale des jeunes Noirs. Il rejoint le Community Peace Programme (CPP) en 1998, où il s'occupe principalement des questions de documentation et de communication.

E-mail : john.cartwright@ideaswork.org

Philippe ESTÈBE est directeur d'études à ACADIE - coopérative intervenant dans le champ de l'action publique territoriale. Il a participé à différents travaux dans le cadre de la politique de la ville, qui ont donné lieu à la publication, avec Jacques Donzelot de *L'État animateur*, (édition Esprit, 1994). Sa thèse, qui sera publiée à l'Harmattan, portait sur la formation de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Par ailleurs, il enseigne à l'université de Toulouse 2 (géographie) et à l'institut d'études politiques de Paris.

E-mail : estebe@univ-tlse2.fr

Guilhem FABRE, sinologue et socio-économiste, est professeur à la Faculté des Affaires Internationales de l'Université du Havre et chercheur au Centre d'Études sur la Chine Moderne et Contemporaine à l'École des Hautes Études de Sciences Sociales (EHESS). Il est l'un des coordinateurs scientifiques du projet MOST/UNESCO-PNUCID sur les drogues et l'auteur de l'ouvrage: *Les prospérités du crime: trafic de stupéfiants, blanchiment et crises financières dans l'après-guerre*, publié en français (UNESCO/Ed. de l'Aube, 1999) et traduit en anglais (Routledge, 2002) et en chinois.

E-mail : guilhemfabre@noos.fr

Christian GEFFRAY anthropologue, directeur de recherche de l'Institut de Recherche sur le Développement (IRD) et membre du Centre d'Études Africaines de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Depuis 1995, il étudiait les conséquences économiques, sociales et politiques du trafic de la cocaïne en Amazonie brésilienne. Il était un des coordinateurs scientifiques du projet MOST/UNESCO-PNUCID sur les drogues. Son dernier ouvrage est: *Trésors: Anthropologie économique de la valeur*, Paris, Arcanes, 2001. Il est décédé le 9 mars 2001.

Madeleine JENNEKER, née en Afrique du Sud, diplômée en sciences géographiques et

environnementales de l'université du Cap, a travaillé comme chef de mission au sein d'un projet national consacré à la biodiversité et à l'emploi avant de rejoindre le Community Peace Programme (CPP) comme responsable des opérations et des systèmes de développement. Ses centres d'intérêt concernent le développement communautaire et entrepreneurial dans les pays en voie de développement et l'expérimentation de systèmes culturellement appropriés pour la promotion de ces priorités.

David KATANE, doctorant en sociologie au Centre d'analyse et d'intervention sociologique de l'EHESS (CADIS). Après plusieurs années d'observations de terrain sur le travail policier, il consacre sa thèse à la notion générale d'insécurité et à la comparaison de trois déclinaisons de celle-ci: urbaine, routière et alimentaire.

E-mail : david.katane@libertysurf.fr

Martine KHERROUBI, maître de conférences, en sociologie de l'éducation à l'IUFM de Créteil, chercheur au centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS), CNRS-Paris V est détachée depuis septembre 2000 à l'INRP. Elle mène actuellement avec Daniel Thin une recherche sur les classes relais et les relations avec les familles. Elle a publiée de nombreux ouvrages et articles dont: KHERROUBI (M.), 2001, «La renégociation des territoires professionnels dans le contrôle des élèves», *VEI enjeux*, 127, p. 149-161.

E-mail : martine.kherroubi@inrp.fr

Thomas KIRSZBAUM, doctorant en sociologie politique, chercheur au Centre d'étude, de documentation et d'observation sur les Villes (CEDOV). Il enseigne à l'Université d'Évry-Val d'Essonne. Ses travaux portent notamment sur la politique de la ville en France et aux États-Unis. Il mène actuellement une recherche comparative sur les Empowerment Zones et les Grands Projets

de Ville et termine une thèse sur la «discrimination positive territoriale» à Paris X.
E-mail : thomask@noos.fr

Jean-Hugues MATELLY, Capitaine de gendarmerie, doctorant en science politique au Centre d'études et de recherches sur la police (CERP). Outre divers articles dans le domaine de la simulation, de la police judiciaire et de l'éthique, il a notamment publié: MATELLY (J.-H.), 1997, *Jeu de rôle*, Toulon, Les Presses du Midi, 182 p.; MATELLY (J.-H.), 2000, *Gendarmerie et crimes de sang*, Paris, L'Harmattan, 184 p.

Adresse : Centre de formation, Fort de Charenton, 94706 Maisons-Alfort.

Catherine MÉVEL, sociologue au Centre d'études des politiques sociales, a publié de nombreux ouvrages dont: MÉVEL (C.), DONZELLOT (J.), (à paraître) 2003, «*Faire Société, la politique de la ville aux États-Unis et en France*», Seuil, 384 p.; MÉVEL (C.), 2001, «La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire», *Plus* n°56 MELT.

E-mail : cdonzelot@aol.com

Sako MUSTERD, professeur de géographie sociale à l'Université d'Amsterdam et membre de l'AME (Centre d'étude de l'environnement métropolitain d'Amsterdam) de cette même université. De 1995 à 1998, il a été directeur scientifique de l'AME, avant de devenir président du département de Géographie et de Planologie de la Faculté des sciences sociales et du comportement. Depuis août 1999, il est président du conseil d'administration du Nethur (Institut néerlandais de recherche sur le logement et les questions urbaines).

Adresse : Universiteit van Amsterdam, AME, Department of Geography and Planning, Nieuwe Prinsengracht 130, 1018 VZ Amsterdam

Frédéric OCQUETEAU, chargé de recherche, habilité à diriger des recherches, au Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA), UMR 7106 du CNRS. Ses travaux récents portent sur l'évaluation des politiques publiques de sécurité. Il a récemment écrit deux ouvrages : OCQUETEAU (F.), FRENAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre, une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, La Documentation française ; OCQUETEAU (F.), FRENAIS (J.), 2002, *Violences, mobilités, territoires, regards croisés de chercheurs et de professionnels*, Les rapports-DGUHC, Paris-La Défense.

e-mail : f.ocqueteau@freesurf.fr
[:focqueteau@u-paris2.fr](mailto:focqueteau@u-paris2.fr)

Wim OSTENDORF, professeur associé de géographie urbaine, membre de l'AME (Centre d'étude de l'environnement métropolitain d'Amsterdam) de l'université d'Amsterdam. Ses travaux de recherche portent sur les évolutions démographiques, la ségrégation et ses effets, les politiques qui s'y rapportent, et sur les relations entre la ville et son environnement dans les agglomérations urbaines. La comparaison entre les villes néerlandaises et les autres villes européennes y occupe une place importante.

Adresse : Universiteit van Amsterdam, AME,
 Department of Geography and Planning,
 Nieuwe Prinsengracht 130,
 1018 VZ Amsterdam

Michel SCHIRAY, économiste, chercheur du CNRS, au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED) et au Centre de recherche sur le Brésil contemporain (CRBC) à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Il est l'un des coordinateurs scientifiques du projet MOST/UNESCO-PNUCID sur les drogues. Il a coordonné depuis dix ans plusieurs ouvrages sur l'économie de la drogue et notamment pour les revues : *Revue Tiers Monde* (1992), *Futuribles* (1994), *Monde en développement* (2000) et *Revue Internationale des Sciences Sociales* (2001).

E-mail : schiray@msh-paris.fr

Clifford SHEARING, né en Afrique du Sud, a étudié à l'université du Natal, à la New School of Social Research de New York et à l'université de Toronto où il obtient un doctorat en sociologie. Après de nombreuses années passées au centre de criminologie de Toronto, il rejoint en 2001 l'Australian National University où il est membre de RegNet (le réseau des institutions de régulation) et co-directeur de Security 21, une unité de recherche et d'action publique. Il est l'auteur de nombreuses publications consacrées aux questions d'action publique et de gouvernance à l'heure de la mondialisation néolibérale, et consultant ou membre d'une grande diversité de commissions au Canada, Afrique du Sud et en Australie. Il est également le directeur fondateur du Community Peace Programme (CPP).