



Empowerment : une notion qui fait fureur aux États-Unis... Applicable en France ?

Catherine Mével, sociologue au centre d'études des politiques sociales et Jacques Donzelot, maître de conférences à l'université de Nanterre, ont étudié la politique sociale et urbaine menée aux États-Unis. Ils développent ici la notion d'*empowerment*, qui est à la base de cette politique, et qui selon eux ne peut faire sens chez nous qu'au prix d'une remise en question de notre philosophie du pouvoir.

DEPUIS LES ANNÉES 1960, le mot d'*empowerment* connaît aux États-Unis une faveur croissante, aussi bien chez les démocrates que chez les républicains. Pour les premiers, il met l'accent sur la force du collectif, de la « communauté ». Pour les seconds, il désigne la sortie de la dépendance des individus envers l'État, le dépassement de la logique assistancielle. Pour les deux courants politiques, il plaît parce qu'il valorise la construction d'un pouvoir sur soi et entre soi en lieu et place de l'isolement et du renoncement. Force du collectif, dignité de l'individu : n'est-ce pas ce que nous recherchons avec la participation des habitants via la vie associative ? En l'occurrence oui, mais en réalité on ne peut comprendre le sens du mot *empowerment* qu'en bousculant précisément le terme de participation et la conception du pouvoir qui lui est associée chez nous.

DE LA PARTICIPATION À L'EMPOWERMENT

Le mot de participation est chez nous l'objet d'incantations rituelles de la part des pouvoirs publics dans le domaine de la politique de la ville, mais aussi de ricanements tout aussi réguliers de la part de ceux qui sont censés œuvrer à cette participation. Durant les années 1960, les États-Unis connurent un malaise équivalent par rapport à cette notion et les déceptions qu'elle avait engendrées dans les programmes de rénovation urbaine et de guerre à la pauvreté. Un grand programme urbain lancé en 1966 (*Model Cities*) en vue de mettre fin à la ségrégation des pauvres appartenant le plus souvent aux minorités noires et latinos développait le concept d'un maximum de participation possible (*maximum feasible participation*). L'espérance ne fut pas au rendez-vous. Trop flou et ambigu pour donner dans la pratique satisfaction, le concept de participation devint l'objet de nombreuses critiques. Il suscita l'ironie d'un conseiller politique de l'époque, Daniel Moynihan, qui qualifia cette intention de plus grand malentendu possible (*maximum misunderstanding*). Tirant la leçon de cette déception, Sherry Arnstein, conseillère au ministère du Logement publia, en

1969, un article célèbre sur les différents niveaux de réalité que recouvrait le terme de participation¹. Au niveau premier, la participation était comprise comme un équivalent à la manipulation puisque le pouvoir décisionnel, en l'absence d'interlocuteurs, oriente l'action comme il le veut. Un cran au-dessus, on trouvait la participation symbolique, faite d'information et de consultation, destinée à « apaiser les gens ». Puis, venait la participation impliquant un pouvoir des citoyens, pouvoir de contrôle et de partenariat. Mais restait à déterminer la méthode permettant la mise en œuvre de ce troisième niveau. Comment faire en sorte que les gens aient le pouvoir de parler et la capacité de se faire entendre au niveau décisionnel ? C'est là qu'intervient le terme d'*empowerment* pour désigner ce processus de mise en capacité de peser sur les décisions concernant son environnement et sa vie propre.

LE POUVOIR COMME CONSTRUIT

Arrivés là, nous ne pouvons comprendre le mot d'*empowerment* qu'en opérant une rupture avec notre conception française du pouvoir. Car cette capacité de contrôle, les habitants ne l'obtiendront que si on leur octroie une part de pouvoir ou s'ils la prennent. Soit une philosophie du pouvoir considérée comme un avoir, un bien limité que l'on détient, donne ou prend, mais qui reste fixe, inextensible. Sans doute cette philosophie nous vient-elle d'un héritage de sa représentation absolutiste dont seule la source de légitimation aurait changé : après Dieu, le peuple mais un peuple uni par une volonté générale introuvable portée à faire place à un intérêt général que la technocratie sait, elle, trouver et imposer contre l'étroitesse des intérêts particuliers. Or, cette idée d'intérêt général, pas plus que celle d'un pouvoir limité dans son étendue, détenu par les uns ou les autres, donné ou pris, n'ont de sens aux États-Unis. Le pouvoir n'y est pas de l'ordre d'un avoir mais d'un construit. Le pouvoir se construit par ceux qui s'y adonnent et sert non pas à prendre celui des autres mais à s'y ajouter en jouant le rôle de contre-pouvoir. Il est illimitatif, fait de composantes qui s'ajoutent et s'entendent au prix de procédures de négociations. Ce qui compte, c'est la connexion, l'inscription dans les réseaux de pouvoir. Encore faut-il pour cela en construire un. C'est là qu'intervient l'*empowerment*, art de cette construction, de cette capacité de se donner du pouvoir.

En quoi cette conception du pouvoir comme fruit d'une construction et non d'un octroi ou d'une

conquête modifie-t-elle la vision de la participation des habitants par rapport à celle qui est la nôtre ? En ceci : que la principale formule d'action essayée dans les quartiers défavorisés consiste à fédérer les associations qui y existent autour de l'idée de relever le quartier en question tandis que la nôtre revient plutôt à susciter une vie associative susceptible de s'inscrire dans le cadre d'un projet de développement dont les concepteurs sont les services de l'État et les municipalités.

LE CHOIX DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Aux États-Unis, les Corporations de Développement Communautaire ont partie liée avec cette notion d'*empowerment* depuis leur naissance, dans les années 1960, et surtout leur orientation, à la fin des années 1970, vers la réhabilitation des *inner cities*. Par leur statut, elles disposent d'un conseil d'administration devant compter obligatoirement plus de la moitié des habitants d'un territoire dont les fondateurs déterminent le périmètre. Surtout, elles résultent de l'initiative prise par une association de rassembler et mobiliser les forces existantes autour de l'idée d'un relèvement dudit quartier. Cette initiative ne marche qu'autant qu'elle accorde une place équitable aux associations représentant les différentes ethnies, les différentes religions, les différentes activités, les différents pouvoirs légitimes sur ce territoire. Apprentissage de la tolérance mutuelle, cette formation de la CDC constitue aussi un exercice de la démocratie, l'obligation de communiquer dans les différentes langues des habitants pour éviter les malentendus et ne laisser personne de côté, de distinguer plusieurs options pour que les votes aient un sens. **Les responsables des CDC se décrivent comme des intermédiaires qui ont pour mission d'organiser la communauté.** Car, ainsi que le résume une directrice de CDC « *we can't empower someone, they have to do it themselves* » (nous ne pouvons donner du pouvoir à personne, il faut que les gens le fassent eux-mêmes). Il ne s'agit pas de se faire les avocats des populations les plus démunies, de parler à leur place, mais de les amener à la table des négociations et faire en sorte qu'elles s'y fassent entendre. Construire un pouvoir, pour une CDC, consiste également à chercher à s'agrèger des personnalités extérieures au quartier qui fassent le lien avec les milieux des affaires, de l'université, de la municipalité. Bref, aux États-Unis, la notion d'*empowerment* désigne, pour les quartiers défavorisés, la mise à disposition de leurs habitants d'une formule propre à leur per-

mettre de construire un pouvoir qui prenne effet dans le quartier et dans la ville.

Comparé à cette formule des CDC, **le DSU ne fait pas jouer le pouvoir comme objet d'une construction mais comme un dispositif** dans lequel on peut s'inscrire et donc « participer » à diverses conditions dont la première est de renoncer à se présenter à travers les appartenances ethniques ou religieuses qui constituent la force basique dont ils disposent. La seconde consiste également en un renoncement : celui de prétendre s'organiser en un réseau constitutif d'un pouvoir propre. Le DSU cherche à disposer les associations de façon complémentaire en occupant la position de détenteur de l'intérêt général qui va ainsi s'opposer aux prétentions de telle ou telle association à représenter « tout » le quartier. Enfin, l'exercice de l'apprentissage de la citoyenneté ne se fait pas tant dans une capacité de choix que d'appui aux institutions de la République. Les habitants sont là pour aider à ce qu'on les aide, pas pour démontrer par la maîtrise de leurs relations qu'ils sont des gens avec lesquels il faut compter. ■

Catherine MÉVEL et Jacques DONZELOT

1. *A ladder of citizen participation*, Journal of American Planning association, n° 4 vol 35, juillet 1969.