



*Celebration, Floride : des acheteurs potentiels.*

Marie-Hélène Bacqué

# DE LA RÉFORME URBAINE AU MANAGEMENT SOCIAL :

L'EXEMPLE DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AUX ÉTATS-UNIS<sup>1</sup>

Les expériences de développement communautaire aux États-Unis sont souvent citées en France comme exemple d'un « nouveau » mode de gestion de la ville appliqué dans ce cas aux quartiers dits « en difficulté ». Ce modèle repose sur : (i) le développement d'un partenariat public/privé qui laisse une place importante aux acteurs économiques et sollicite la participation des habitants, ce processus s'accompagnant d'un désengagement de la puissance publique et notamment de l'État ; (ii) une valorisation de l'échelon local comme niveau pertinent d'intervention et comme lieu d'élaboration de consensus territoriaux, (iii) le développement de pratiques professionnelles dites de médiation ou de management social et urbain.

En France, la politique de la ville s'est partiellement inspirée de l'exemple américain des *Enterprise communities* pour favoriser l'installation d'entreprises dans les quartiers dits en difficulté et la reformulation de politiques urbaines autour de la question sociale repose sur les mêmes attendus. Cette approche prévaut également au niveau européen où un programme intitulé « *exclusion and urban regeneration* » vise à mettre en évidence les corrélations entre transformation urbaine et « intégration » sociale.

## De la communauté au capital social

La tradition communautaire dans l'histoire et la culture américaines va de pair avec un rôle faible de l'État, un poids important du secteur privé et l'existence de nombreuses fondations philanthropiques. Cette tradition est également celle d'une société civile active qu'Alexis de Tocqueville décrivait déjà dans *La démocratie en Amérique*. L'expression de *grassroot democracy*, fréquemment employée, indique l'idée de base, de racine, qui opposerait les « gens ordinaires » aux élites au pouvoir. La communauté s'inscrit dans l'idéal américain comme entité existant entre l'individu et l'État et structurant le fonctionnement de la société. Elle représente un corps intermédiaire entre sphère privée et sphère publique qui renvoie à des rap-

ports d'appartenance, d'origine, de natures diverses, choisis ou non par les individus qui la composent : il peut s'agir d'un lien territorial, religieux ou ethnique, de pratiques ou de cultures communes. Elle renvoie tout à la fois à un idéal, qui constitue l'une des valeurs communes de la société, à des définitions conceptuelles et à des problématiques opératoires. Dans tous les cas la notion de *community* telle qu'elle est utilisée aux États-Unis revêt une acception beaucoup plus large que celle de communauté en France. C'est pourquoi nous conserverons au cours de ce texte le mot en langue anglaise.

Dans le domaine de la transformation urbaine, la *community* désigne une entité sociale dans son rapport au territoire. Cette entité peut recouvrir d'autres dimensions : le lien entre ethnicité et territoire est notamment très fort aux États-Unis<sup>2</sup> où les ghettos, barrios ou enclaves<sup>3</sup> correspondent à des territoires de ségrégation sociale et ethnique. Ainsi, certains sociologues nord-américains emploient indifféremment la notion de *neighborhood*, que l'on pourrait traduire par quartier ou par voisinage, et celle de *community*. Dans ce cas, l'espace social et le territoire géographique ne sont pas dissociés : le *neighborhood* est défini comme « un tout social et physique »<sup>4</sup>, « un système social, comme unité d'identité et d'action »<sup>5</sup>. Cette conception emprunte à l'école de Chicago son approche écologique de territoires qui ne se réduisent pas à leur

1. Cette recherche a pu être conduite grâce à un séjour à l'Université de Harvard au Center for European Studies. Je remercie la direction du centre pour son accueil, ainsi que les collègues nord-américains et plus particulièrement Xavier Briggs et John Driscoll pour le temps qu'ils m'ont accordé et leurs conseils, ainsi que Yves Sintomer qui m'a aidé tout au long de ce travail par ses conseils, ses critiques puis sa relecture attentive.

2. Nous avons volontairement laissé de côté d'autres formes de regroupement communautaire, qui ont également une consistance dans l'occupation de l'espace, comme les *gay communities*.

3. Marcuse P., 1997

4. Briggs de Souza X. et Mueller E., 1997

5. Chaskin R. et Brown P., 1996

seule dimension géographique, et au sein desquels se définissent des solidarités<sup>6</sup>.

Les débats sur la définition et le rôle des *communities* se sont longtemps focalisés sur l'hypothèse de la disparition des structures communautaires dans la ville industrielle, par l'utilisation du concept de « désorganisation sociale » utilisé par les sociologues de l'école de Chicago. Mais des études ethnographiques comme celle de Whyte<sup>7</sup> puis de Gans à Boston ont montré la persistance d'une « sous-culture ouvrière » (*subculture*) dans les quartiers populaires. Prolongeant cette perspective, des travaux plus récents analysent non la disparition des *communities*, mais leur transformation en entités aux échelles et frontières mouvantes, de moins en moins territorialisées<sup>8</sup>. Elles opposent à la vision des *neighborhoods* comme système, comme tout, une représentation qui laisse place à la confrontation entre différents groupes sociaux et ethniques, l'identité des *neighborhoods* se construisant autant de l'extérieur que de l'intérieur, dans des jeux de négociations entre groupes et individus. Cette dernière perspective semble plus proche des recherches françaises sur la notion de quartier.

Des approches socio-politiques, et notamment celle Robert Putnam<sup>9</sup>, l'un des auteurs les plus cités dans la littérature communautaire, montrent qu'aujourd'hui la faiblesse de la vie politique électorale (depuis les années

confiance facilitant la coordination et la coopération dans un groupe ou une société. Le capital social se décline à la fois au niveau des relations interindividuelles, et au niveau collectif de la vie associative. Cette notion de capital social diverge du concept défini par Pierre Bourdieu dans la mesure où elle n'engage aucune analyse en terme de rapports de domination et de lutte sociale, bien que Putnam montre qu'il existe de fortes inégalités dans la possession du capital social. Elle s'apparente plutôt à l'approche des économistes français qui insistent sur l'importance des relations et interactions sociales dans la qualification d'un territoire.

## Un local de contestation

Aux États-Unis, le « local » se construit et se définit à partir de la *community*, comme entité sociale plutôt que comme territoire géographique. Une entité communale peut ainsi se déterminer à partir d'une démarche dite d'*incorporation* menée à l'initiative de ses habitants<sup>10</sup>. Ce processus a permis aux couches aisées de faire sécession territoriale en quittant les centres-villes pour s'installer dans des banlieues socialement contrôlées et en constituant leurs propres collectivités territoriales. L'autorité publique entérine ainsi la prise de possession d'un territoire par un groupe. De la même façon, les premiers plans de zonage réglementant l'urbanisme des villes américaines ont été conçus et proposés sur la pression des habitants des quartiers aisés, dans un souci de protection et de contrôle de leur environnement social et urbain, et non sur la base d'un projet urbain ou de planification à l'échelle de la ville.

Ce rapport au local a contribué à produire des formes particulièrement riches d'investissement et de participation des habitants. Les associations locales possèdent un réel pouvoir de pression, par leur poids politique et électoral et par l'arsenal juridique dont elles disposent, qui va selon les cas, de la pratique obligatoire de l'audition publique au recours au référendum ou au procès. Elles ont un poids dans le débat public et créent, souvent sous forme de lobbying, de véritables contre-pouvoirs qui peuvent remettre en cause des projets importants, organiser des boycotts



*Celebration City : une ville construite par Disney.*

soixante le nombre de votants a diminué d'un quart) s'accompagne de la transformation des formes de participation civique. Le taux de syndicalisation, l'inscription dans des structures de jeunesse comme les scouts, la participation aux associations de parents d'élèves ont chuté depuis les années soixante, indiquant une érosion des formes d'organisation sociale traditionnelles. Par contre, l'engagement dans les groupes religieux n'a diminué que faiblement alors que se multiplient les formes de participation plus individuelles et plus ciblées, par exemple dans des comités de défense. Cette évolution met en évidence la diminution du « capital social » (*social capital*), notion définie par Robert Putnam comme l'existence de liens, de normes et de

6. Herbert Gans (1982) par contre, détache la définition du *neighborhood*, qui est territorialisé, de celle de *community*. Il emploie le terme de *community* dans son sens purement social, pour décrire l'ensemble des institutions et organisations utilisées par les habitants d'un quartier alors John Mollenkopf (1973) se référant aux travaux de Tonnies, Wirth ou Simmel conçoit la *community* en tant qu'idéal-type, et reproche à la tradition sociologique d'avoir romancé cette notion en l'opposant à la vie en ville.

7. Whyte W., 1943

8. Bennett L. W., 1993

9. Putnam R., 1995

10. Ghorra-Gobin C., 1992

commerciaux par exemple, déstabiliser les instances politiques locales. On peut voir une association d'habitants, comme « *Dudley Street Initiative* » à Boston, remettre en cause un projet de rénovation au nom du refus de la gentrification, proposer un nouveau plan d'aménagement élaboré par ses propres experts et obtenir de la ville une délégation du pouvoir d'expropriation pour conduire ce projet.

Mais la démocratie locale est également mobilisée dans des perspectives de protection et de repli social et identitaire. L'Amérique urbaine ségréguée, que le développement péri-urbain a contribué à construire, oppose les banlieues aisées essentiellement blanches aux ghettos noirs des centres-villes. La *community* peut prendre le sens de l'autoprotection et de l'exclusion, symbolisées par les *gated communities*, ces nouveaux quartiers fermés socialement et physiquement qui se sont beaucoup développés dans les États du Sud-Ouest et dont la conception s'inscrit dans un processus de privatisation de l'espace. Ces *communities* correspondent à plusieurs types d'aspirations : la recherche d'un mode de vie basé sur la consommation des loisirs, une volonté d'agrégation sociale et la construction de fortifications défensives par rapport à un environnement social jugé dangereux, mais on n'y observe néanmoins pas de vie sociale ou de forme de participation plus poussée qu'ailleurs<sup>11</sup>. De fait, ces espaces locaux se définissent plus par un processus d'exclusion sociale que par une logique d'appartenance territoriale. C'est dans la même perspective que Disney construit une ville nouvelle, *Célébration*, dont l'urbanisme post-moderne et l'environnement médiatique réactif, à l'intention des couches moyennes aisées, une mémoire aseptisée de l'Amérique d'avant-guerre<sup>12</sup>.

Les communautés pauvres et ethniques résultent à la fois de processus d'agrégation et des effets de politiques publiques, telles que les projets d'*urban renewal*<sup>13</sup> conduits dans les années soixante, qui au nom de la suppression de quartiers insalubres ont cassé des quartiers populaires et déplacé des populations, de pratiques de ségrégation acceptées ou encouragées par les pouvoirs publics telle celle du *redlining*.

## Mouvement social, encadrement social ou lobbying ?

Les initiatives communautaires dans les quartiers pauvres s'articulent, sans s'y réduire, avec les étapes successives des politiques contre la pauvreté. La tradition communautaire se constitue et se transforme à la croisée de plusieurs influences et expériences socio-politiques qui mobilisent diverses traditions de la pensée et de l'action.

Celle du *progressive movement* apparaît au tournant du siècle, à un moment de transformation profonde du monde agricole et de croissance industrielle urbaine.

Promu par des membres des couches moyennes et supérieures, ce mouvement s'inscrit dans une perspective de défense, d'éducation des plus pauvres, et de moralisation de la vie municipale<sup>14</sup>. Il est à l'initiative de la création de centres d'œuvre sociale (*settlement houses*) dans les quartiers pauvres, qui proposent une série de services et tentent d'instaurer des formes d'entraide à l'échelle du quartier et de la *community*. Du mouvement progressiste que l'on pourrait rapprocher du solidarisme français de la Troisième République, sont issus les grands réformateurs qui seront à l'initiative, dans les années trente, des réformes du New Deal, amorçant ainsi la mise en place de l'État providence. Suzanna Magri et Christian Topalov ont montré comment émerge au tournant du siècle, en France comme aux États-Unis, « un projet qui vise à transformer les conditions urbaines de la vie quotidienne des masses populaires pour changer en profondeur les pratiques de celles-ci et créer un nouvel ordre social et productif<sup>15</sup> ». Ce consensus social conduit en France à la mise en œuvre pendant les trente glorieuses d'une politique publique forte conduite par l'État. Aux États-Unis les dispositifs d'aide sociale sont élargis après guerre, puis dans les années soixante quand le Président Johnson déclare la « guerre à la pauvreté ». Mais ce mouvement de réforme se distingue des mouvements européens par la moindre place accordée à l'État.

De ces premières expériences émanent certains principes du mouvement communautaire. La notion de *comprehensiveness* désigne une démarche large, incluant et liant des objectifs divers, dont s'inspire par exemple celle de transversalité utilisée en France dans la politique de la ville. Elle renvoie à une approche holiste du quartier. Les expériences de *cooperative planning* et de participation tentent d'associer les habitants à la transformation de leur cadre de vie et aux projets urbains. Il est plus difficile de traduire en français le terme d'*empowerment* qui indique le fait de renforcer la capacité d'action des individus et de groupes, et décrit un processus d'émancipation qui ne se réduit pas à la notion de participation : il s'agit d'un apprentissage social et politique. Cette démarche se caractérise néanmoins par une ambiguïté entre encadrement social et démocratie locale.

11. Blakely E. et Gail M., 1994

12. Rymer R., 1995

13. L'objectif initial des programmes de rénovation urbaine subventionnés par l'État fédéral est la disparition des taudis ; il devient progressivement la revitalisation des centres villes. Le bilan de ces opérations montre que le nombre de logements détruits est supérieur à celui des logements reconstruits et qu'elles se traduisent massivement par le déplacements des populations noires qui sont les premières touchées par ces restructurations. On parlera de *Negro Removal*.

14. Halpern R. 1995

15. Magri S. et Topalov C., 1987

À la fin des années trente, alors que la situation des couches populaires devient catastrophique dans les grandes villes et que la tension sociale augmente, Saul Alinski<sup>16</sup>, ancien étudiant de l'école de sociologie de Chicago, expérimente dans cette ville un modèle de *neighborhood organizing* (organisation communautaire) qui s'appuie sur les organisations locales déjà existantes et promeut des formes d'actions et de protestation communes. Ce modèle est théorisé et diffusé ; il sert par la suite de référence à de multiples initiatives conduites dans d'autres villes. À l'instar des réformateurs progressistes, Alinski pense que la lutte contre la pauvreté passe par la consolidation des *communities* et de la démocratie locale.

À partir des années cinquante, les politiques publiques encouragent fortement le développement communautaire. Dans les années soixante, les programmes de lutte contre la pauvreté initiés par l'État contribuent à engager le mouvement communautaire dans une nouvelle étape de développement. En 1965, l'administration Johnson expérimente le *National Community Action Program*, qui finance directement les associations sans passer par les échelons politiques locaux. À la fin des années soixante-dix, l'administration Carter prolonge cette politique d'aide à la constitution d'un tiers secteur, situé entre la sphère publique et la sphère privée, par la publication en 1977 du *Community Development Grant*, qui renforce le poids des organisations de quartier et du *Community Reinvestment Act* qui impose aux banques de réinvestir sur place une partie de l'épargne qu'elles collectent dans les quartiers populaires. Le mouvement communautaire est alors fortement appuyé par les politiques publiques, mais il est également porté par les mouvements sociaux urbains<sup>17</sup>. Ceux-ci se construisent sur la base de revendications locales, de demande de participation, de contestation des politiques urbaines fédérales d'*urban renewal* (rénovation urbaine) et des pratiques telles que le *redlining*. Le mouvement noir, à travers le mouvement des droits civiques, y joue un rôle essentiel. La *community* comporte alors une dimension ethnique explicite. Cette expérience politique représente sans doute l'un des seuls moments dans l'histoire politique américaine où s'articulent ainsi solidarités territoriales, solidarités de classe et de race<sup>18</sup>. La notion d'*empowerment*, de capacité d'action des habitants acquiert alors une dimension politique et collective et est utilisée par les leaders noirs dans un double sens de transformation de la communauté en elle-même et de conquête du pouvoir.

L'érosion des mouvements urbains à la fin des années soixante-dix est fortement liée, même si elle ne s'y réduit pas, à l'échec du mouvement noir<sup>19</sup> et n'est pas sans incidence sur la transformation et l'impact du mouvement communautaire. Susan Fainstein indique que « le militantisme s'est alors, dans les années quatre-vingt, resserré sur les politiques communautaires et les

mouvements urbains, s'ils existent encore, ont des enjeux moins larges, plus localisés, où l'enjeu du pouvoir est moins présent »<sup>20</sup>.

Les années quatre-vingt, années Reagan-Bush, sont marquées par le désengagement fédéral des politiques économiques, urbaines, sociales et de logement ; les différentes aides fédérales sont remplacées par un fonds global distribué aux collectivités. S'opère ainsi un transfert des charges en direction des collectivités locales et des États, qui contribue à provoquer une crise fiscale et conduit ceux-ci à un endettement croissant. Les interventions du secteur privé sont par contre très fortement encouragées, sans être régulées, par des dispositions législatives et des incitations fiscales. Dans ce contexte le soutien fédéral aux associations communautaires est supprimé, ce qui pousse celles-ci à se tourner vers le secteur privé pour financer leurs activités. L'action des gouvernements démocrates « visait à constituer des quartiers en entités politico-administratives de gestion des affaires urbaines »<sup>21</sup>, et donc à lier de façon privilégiée ce tiers secteur à l'État. Par contre, la politique républicaine cherche à déplacer la gestion urbaine du champ politico-administratif au champ économique, laissant le marché maître des arbitrages et des régulations. Le gouvernement Clinton, quant à lui, intervient dans un contexte de démantèlement du système d'aide sociale.

Ce rappel historique montre que le mouvement communautaire se réfère à des idéologies et des légitimités de l'action différentes. Celles de l'encadrement social, liées aux différentes modalités de lutte contre la pauvreté et d'intégration des pauvres dans la société s'habillent aujourd'hui des habits du management social se donnant comme objectif de mieux gérer ou encadrer les quartiers populaires. Celles des mouvements sociaux ont laissé place au lobbying faisant pression sur les pouvoirs locaux et parfois sur certains acteurs privés contre des projets de développement ou pour des réalisations ponctuelles. La collectivité peut aider les pauvres, mais ceux-ci doivent en contrepartie faire des efforts pour entrer dans le modèle social et moral américain qui est celui des couches moyennes. « Chaque fois que cela est possible, nous devons aider les individus à prendre le contrôle de leur vie, en res-

16. Alinsky S., 1969

17. Définis par Susan Fainstein comme « des groupes d'actions qui recherchant une transformation sociale et dont le succès dépend de la mobilisation de leur collectivité sociale ».

18. Fainstein S. et Fainstein N., 1974

19. Le mouvement noir s'est notamment trouvé pris dans les contradictions d'un programme racial et la difficulté de structurer une alliance interraciale avec les couches populaires dans leur ensemble.

20. Fainstein S., 1991

21. Jacquier C., 1992

taurant le sens et le bénéfice du travail, de l'épargne, de l'accession à la propriété privée, de l'accumulation des biens, de l'acquisition d'une éducation. Nous devons ouvrir l'accès à de nouvelles sources de capital et de crédit qui peuvent transformer les idées et les rêves des gens en activités économiques et faire des quartiers une floraison de possibles »<sup>22</sup>.

## Les représentations de la pauvreté

Le succès de la thèse pseudo-scientifique de deux universitaires, Richard Herrnstein et Charles Murray, selon laquelle la place sociale occupée par les populations noires et par d'autres minorités s'expliquerait par leurs faibles quotients intellectuels<sup>23</sup> donne une idée du contenu et des enjeux du débat sur la pauvreté. Une telle approche permet de justifier la suppression des aides de la collectivité présentées comme des formes d'assistanat qui empêchent les individus de se prendre en charge.

Les recherches portant sur la pauvreté urbaine aux États-Unis recouvrent trois types d'approches : (i) l'approche structuraliste fait reposer la situation des populations pauvres, et plus particulièrement de la minorité noire, sur les transformations économiques de la société post-industrielle ; (ii) l'approche comportementale en appelle aux conduites et à la responsabilité des individus, (iii) l'approche écologiste tient compte des effets de territoire ou de milieu dans l'appréhension de la pauvreté. Les travaux de William Julius Wilson présentent l'intérêt d'articuler ces trois perspectives, et de rendre compte des effets sociaux et culturels du contexte socio-économique dans les territoires spécifiques que sont les ghettos noirs. Son ouvrage, *The Truly Disadvantaged*, a contribué, il y a une dizaine d'années, à reposer les termes de la discussion. William Julius Wilson décrit l'*underclass* comme une entité constituée d'individus et de familles, en majorité noirs, confrontés à un chômage structurel, dépendants de l'aide sociale et caractérisés par des traits comportementaux tels que l'affaiblissement des liens au travail, l'augmentation des familles monoparentales touchant de très jeunes femmes, la diminution du mariage, l'échec scolaire, l'augmentation de la criminalité notamment chez les jeunes adultes masculins et, plus généralement, l'isolement social. Dans cette perspective l'*underclass* est territorialisée, puisqu'elle rend compte « d'effets de concentration »<sup>24</sup> dans des quartiers de populations pauvres économiquement et culturellement. Elle comporte également une dimension ethnique, les ghettos étant des quartiers habités par des populations noires victimes de la discrimination raciale, que Douglass Massey et Nancy Denton ont décrit dans leur ouvrage *American Apartheid*<sup>25</sup>. L'utilisation même de la notion d'*underclass*, dont l'origine n'est pas académique mais médiatique<sup>26</sup>, a suscité des

débats importants outre-atlantique, qui ont amené William Julius Wilson à la remplacer, dans ses recherches ultérieures, par celle de « ghetto ». Selon William Julius Wilson, le critère ethnique ne peut être considéré isolément du critère social, et il voit là l'une des limites des politiques d'*affirmative action* menées dans les années soixante. Celles-ci ont profité aux classes moyennes et à une classe ouvrière qualifiée plus qu'aux couches les plus en difficulté. Elles ont favorisé la mobilité sociale de la classe moyenne noire en lui permettant d'accéder à des emplois publics, de changer de quartier, alors que, dans le même temps, la situation des familles noires pauvres s'aggravait. Ainsi, les inéga-



Celebration, Floride : famille en lieu sûr.

lités de richesse se sont accrues de façon générale au sein de la société américaine, mais de façon encore plus significative au sein de la communauté noire, contribuant à accentuer l'isolement social des ghettos.

Le point de vue adopté sur ces différentes dimensions de la pauvreté urbaine n'est pas indifférent dans les orientations opérationnelles. Les enjeux et méthodes diffèrent considérablement dès lors qu'il s'agit de « remettre des individus sur le droit chemin » (on retrouve alors la notion minimale d'*empowerment* présentée plus haut) ou bien de leur donner les moyens de s'insérer économiquement et socialement, ce qui passe par des transformations importantes, en terme d'accès au travail, au logement et à l'éducation à l'échelle de la société dans son ensemble et non seulement dans les quartiers ou *community* pauvres.

22. Kemp J., 1994

23. Herrnstein R. et Murray C., 1994

24. Wilson W. J., 1998

25. Massey D. et Denton N. A., 1995

26. Fassin D., 1996

## Les CDC, une forme de gestion locale communautaire

Les *Community Développement Corporations* (CDC) constituent l'un des pivots à partir desquels le développement communautaire s'est organisé sous l'impulsion des gouvernements démocrates. Les CDC sont des structures privées à but non lucratif, représentant les habitants d'un quartier et fonctionnant sur des principes relativement démocratiques. Leurs conseils d'administration, élus, sont composés d'habitants de la *community*, de représentants associatifs locaux, de professionnels, de banquiers, de représentants de la collectivité locale, de donateurs. Agréées par l'administration locale pour recevoir des fonds, les CDC peuvent soit collecter directement des fonds émanant des collectivités locales, des fondations privées, des banques et des entreprises, en les utilisant pour la mise en œuvre de projets de développement local, soit passer par des structures intermédiaires.

Leur nombre observe une croissance exponentielle ; plus de 2000 CDC fonctionnaient en 1990 alors qu'elles n'étaient que 200 en 1980<sup>27</sup>. Elles constituent un secteur en développement, bien que la diminution des fonds publics limite leurs activités. De manière générale, elles émanent de structures ou associations de quartier, et interviennent surtout dans des quartiers mixtes : une étude réalisée sur 130 CDC montre qu'elles ne sont que 23 % à intervenir dans les quartiers les plus difficiles<sup>28</sup>. Les CDC créées dans les années soixante sont le produit de la guerre contre la pauvreté, du mouvement des droits civiques et de la réaction aux programmes de rénovation. Elles voient leurs activités évoluer de la gestion de services urbains vers le développement économique. Un deuxième groupe est composé de structures créées dans les années soixante-dix, souvent initiées par des mouvements de protection ou de défense, mais dans un contexte plus local. Leurs actions, qui s'inscrivaient dans des programmes fédéraux, répondaient la plupart du temps à un objectif spécifique. Enfin, le troisième tiers est celui de la « génération Reagan », période de restriction des fonds pour le développement communautaire où les CDC ont dû, plus qu'avant, se tourner vers des partenaires privées ; 39 % des CDC avaient moins de dix ans en 1995.

La plupart des CDC restent de petites structures qui, pour celles qui ont une activité régulière et importante, emploient 5 à 6 salariés<sup>29</sup>. Les fonds fédéraux, essentiellement ceux du *Community Block Grant Program*, représentaient en 1990 environ un tiers de leurs crédits (moyenne sur les budgets de l'ensemble des CDC). Viennent ensuite les fonds privés, puis les fonds des États fédérés et des municipalités. Les financements complémentaires ne rattrapent néanmoins pas toujours la baisse permanente des aides fédérales.

Les CDC jouissent aujourd'hui d'un bilan non négligeable en terme de construction/réhabilitation de logements et de développement de services. Pour faire face aux difficultés de financement, elles font preuve d'une grande créativité dans les montages de leurs actions. En 1994 elles avaient réalisé 400 000 logements sociaux durant les trente dernières années. Elles se tournent de plus en plus vers d'autres activités, implantations et parfois gestion de commerces, développement d'activités économiques, formation. De façon générale, en répondant à la demande d'opérationnalité exigée par les financeurs, les CDC se sont professionnalisées et institutionnalisées au fil des années affaiblissant par contrecoup leurs relations avec les habitants.

## Professionnalisation et culture du consensus

Dans les années soixante, les CDC inscrivait leur action dans un cadre large de prise en charge, de gestion et de développement d'un quartier par ses habitants. Les politiques républicaines ont par la suite poussé les associations communautaires à recaler leur fonctionnement et, paradoxalement, celles-ci ont profité du désengagement de l'État du financement du logement social pour se construire une légitimité et un savoir-faire sur ce terrain. Elles ont ainsi initié de nouvelles formes de partenariat tant avec le secteur privé qu'avec le secteur public, et elles constituent aujourd'hui l'un des acteurs du développement urbain dans les quartiers populaires.

Une nouvelle orientation, dite du « *consensus organizing* » (organisation consensuelle) s'exprime aujourd'hui par la voix de professionnels et d'experts. Elle cherche à faire évoluer les CDC d'une « philosophie basée sur le conflit et la contestation, à un modèle de partenariat et de négociation » visant à « partager le pouvoir pour gagner du pouvoir »<sup>30</sup>. Il s'agit d'une démarche très consensuelle qui fait appel à une forme de réalisme politique et part du constat que « le pouvoir est devenu plus fragmenté, qu'il n'y a plus un ennemi unique », que « la ville ne peut résoudre les problèmes sans l'implication des citoyens et du secteur privé », que « les gens sont devenus plus conservateurs, dans et hors les quartiers pauvres » et que les moyens diminuent. Les principaux promoteurs de ce courant sont des professionnels regroupés au sein du « *Consensus Organizing Institute* », organisation à but non lucratif soutenue par des fonds privés. Intervenant comme

---

27. Clavel P., Pitt J. and Yin J., 1997

28. Vidal A., 1995

29. Les budgets des CDC sont très variables, l'étude déjà citée évalue à 700 000 dollars leur revenu moyen annuel.

30. Entretien avec Michael Eichler, Président du Consensus Organizing Institute, mars 1997

experts, ils contribuent à créer une nouvelle génération de CDC initiées par des professionnels mais qui se revendiquent d'une dynamique habitante. On observe ici un renversement de la démarche communautaire puisque l'initiative vient « du haut ». Ce courant d'idées irrigue le contenu des formations professionnelles et universitaires qui sont largement axées sur la construction de consensus, d'objectifs communs aux différents partenaires pour une dynamique de projet. Les logiques privées pèsent, alors de façon décisive, sur l'action des CDC. La décision se joue à travers un processus de négociation caractérisé par son opacité, d'où le débat politique est en quelque sorte évacué au profit d'une médiation professionnalisée.

## Un développement alternatif est-il possible ?

De nombreuses CDC ont élargi leur champ d'intervention au développement économique. Cet élargissement se fonde sur une problématique sociale. Ces quartiers pauvres ont souvent été abandonnés par l'activité commerciale et les façades vides et délaissées des commerces fermés sont l'un des premiers signes de la paupérisation. Les habitants ne trouvent plus sur place les produits nécessaires si ce n'est à des prix prohibitifs. Les banques n'ont plus d'agence locale, ce qui n'est que la face la plus visible de leur désinvestissement. Il s'agit donc d'améliorer la vie quotidienne par le retour des services marchands de proximité et de réintroduire de l'argent dans ces quartiers, notamment celui dépensé par les habitants, pour reconstituer une économie locale autre que l'économie informelle. Par ailleurs, la création d'emplois représente un enjeu en tant que tel dans des quartiers où la persistance de taux de chômage importants dans un contexte de croissance met en évidence l'exclusion du développement économique d'une partie de la population<sup>31</sup>.

Les CDC développent diverses formes d'intervention économique, endogène, en s'appuyant sur les potentialités locales, en terme de main d'œuvre, de capitaux, d'expérience, exogène, en attirant de nouveaux acteurs économiques dans leur territoire d'intervention. Ces deux modèles peuvent être éclairés par l'exemple de deux CDC situées dans le Grand Boston. L'une, Wellspring House, implantée à Gloucester, petit port de pêche de la façade atlantique, a participé à la constitution d'une coopérative de pêcheurs qui possède aujourd'hui dix-sept bateaux. Cette coopérative, pour écouler son poisson, a ciblé les collectivités ou associations caritatives et proposé un produit particulièrement bon marché. Parallèlement, la CDC, avec d'autres partenaires, a conduit un mouvement de protestation contre l'implantation d'activités en site portuaire qui posait des problèmes d'environnement, et elle a obtenu gain de cause. Enfin, elle s'est engagée

dans la définition d'un projet de développement durable, qui défend le principe d'une solidarité économique à l'échelle locale, donnant priorité aux productions et services locaux, et refusant l'uniformisation de l'appareil commercial par les chaînes franchisées.

À l'opposé de cette démarche, Urban Edge, CDC rayonnant sur les quartiers populaires de Roxbury et de Jamaica Plain à Boston, a cherché à attirer de grandes enseignes commerciales comme la pharmacie CVS et le fast food Doghnut, et obtenu, en contrepartie, la création d'emplois pour les habitants du quartier. Négociant le retour d'une banque dans le quartier, elle a de même favorisé une grande banque du Massachusetts plutôt qu'une banque coopérative. Ses animateurs se positionnent comme des intermédiaires vis-à-vis du secteur privé, cherchant avant tout à insérer le quartier dans un fonctionnement dit « normal ».

Les CDC négocient au cas par cas, mais la plupart de leurs interventions dans le champ économique leur posent question. Par exemple, les prêts débloqués pour monter une petite entreprise doivent-ils être réservés à ceux qui n'ont aucune chance d'en obtenir par ailleurs ou au contraire à ceux qui réunissent les meilleures conditions pour réussir ? Dans tous les cas, elles ont à



Celebration City : Dave Pace et Joe Barnes, partenaires du projet.

composer avec des stratégies économiques du marché privé qui se situent à d'autres niveaux que celui de l'échelle locale, dans des processus d'internationalisation. Au niveau national, les CDC font face au même dilemme dans la gestion du *Community Loan Funds*, organisation à but non lucratif sponsorisée par les CDC qui prête de l'argent, dans des conditions parti-

31. Il faut aussi compter, comme le montre W.J. Wilson, avec la discrimination raciale à l'emploi qui rend plus difficile aux minorités, notamment noires, l'insertion professionnelle.

culièrement intéressantes, à des individus ou à des groupes sur la base de projets.

On peut s'interroger sur le statut de la gestion communautaire et sur la consistance de ce tiers secteur qui semble parfois se réduire à un mode de financement mixte. La spécificité de l'action des CDC est égale-



La ville fermée aux champs et en pleine limite : Celebration, Floride.

ment posée dans des domaines tels que ceux du logement, des services et équipements. Les modes de production et de gestion du logement initiés par les CDC sont par exemple rarement innovants. Une évaluation conduite sur la relation entre habitants et structure de gestion communautaire montre qu'au bout du compte les habitants considèrent la CDC comme un bailleur comme les autres<sup>32</sup>. Dans la plupart des cas on observe ainsi plus un déplacement d'un champ d'activité, celui de la gestion et du développement local, vers un nouvel acteur, que la constitution d'un mode de développement alternatif. Il peut s'agir, à l'extrême, d'une forme de recombinaison des institutions locales tendant à rapprocher celles-ci des habitants par la création d'un nouveau échelon de gestion territoriale.

## Le mouvement communautaire à l'échelon local

Le désengagement de l'État Fédéral a donné une importance déterminante aux contextes locaux dans la mesure où les États fédérés et les municipalités sont devenus, pour les CDC notamment, des partenaires obligés. La qualité et les formes de relations développées entre structures communautaires et institutions locales varient selon les contextes, mais elles ne sont jamais acquises *a priori* et sont dans tous les cas le résultat de rapports de force et de négociations permanentes. Elles peuvent aller de l'ignorance par les pouvoirs locaux à des formes d'institutionnalisation et d'incorporation des structures communautaires en passant par la constitution d'un partenariat actif<sup>33</sup>.

Le secteur communautaire est particulièrement actif et influent dans les grandes villes de l'Est. Des groupe-

ments d'associations ont ainsi vu le jour dans des grandes villes comme la *Massachusetts Coalition of CDCs*, le *Chicago's Rehabilitation Network*, ou la *New York's Association for Neighborhood and Housing Development*. La MACDC, qui regroupe entre autres la vingtaine de CDC bostoniennes, a été l'un des acteurs à la fin des années quatre-vingt d'une coalition contre les pratiques du *redlining* qui a poussé le Maire à une alliance avec les CDC contre les banques pour imposer de nouvelles règles de prêts. Mais il est plus courant que la concurrence entre les associations pour l'obtention de financements et les conflits d'intérêt prédominent et empêchent toute forme d'alliance.

La capacité de ces organisations, officiellement politiquement indépendantes, à mobiliser contre ou pour les instances locales, représente une part non négligeable de leur pouvoir<sup>34</sup>. Dans plusieurs grandes villes comme Boston, Chicago, New York, le mouvement communautaire a servi de point d'appui à l'élection de candidats<sup>35</sup>. A Chicago, les organisations communautaires ont fortement contribué à l'élection d'un maire noir, Washington puis à celle de Sawyer<sup>36</sup>. Mais une partie des responsables communautaires a été happée par l'appareil municipal, laissant les associations de quartier démunies de leur encadrement.

## Les limites du développement communautaire

Ce mode d'intervention centré sur l'échelle locale et sur de nouveaux partenariats produit-il plus de démocratie, une participation plus importante des groupes dominés, ou une gestion plus innovante répondant mieux aux demandes d'une population en difficulté? Permet-il de juguler, au moins partiellement, la pauvreté urbaine?

Les associations communautaires ont incontestablement produit des résultats concrets en terme de construction ou de réhabilitation de logements, de réalisation d'équipements ou de gestion sociale, faisant souvent preuve d'une grande ingéniosité dans un contexte où leurs financements et leur place sont toujours à négocier. Leurs initiatives ont de fait relayé une action publique en retrait, dans le domaine du logement ou de la santé par exemple. Elles ont contribué à opérer un déplacement des compétences et responsabilités du secteur public vers une sphère dite intermédiaire. D'une certaine façon, les associations communautaires tentent de recoudre ce que l'État

32. Bratt R., Langley K., Schwart A., Vidal A., 1992

33. Jezierski L., 1990

34. Weir M., 1996

35. Fainstein N. et Fainstein S., 1993

36. Wiewel W. and Gills D., 1995

défait, ce qui n'est pas sans importance pour les populations concernées. Soutenues dans un premier temps par la sphère publique, elles sont aujourd'hui largement dépendantes du secteur privé ce qui amène à reconsidérer le statut même de ce « tiers secteur », sa capacité à proposer des logiques de développement alternatives, ou des modalités de gestion partagée.

Si le mouvement communautaire représente l'une des seules formes d'organisation des habitants des quartiers pauvres aux États-Unis, il reste fortement contraint et limité par le cadre local et gestionnaire au sein duquel il se structure aujourd'hui. La plupart des recherches et évaluations décrivent des processus de cooptation individuelle plus que la constitution d'espace d'expression pour des minorités au sein des structures communautaires. Les bureaux et conseils d'administration des CDC sont souvent formés par cooptation des habitants les plus actifs. Il n'est pas rare que leurs responsables rencontrent des difficultés à pourvoir l'ensemble des postes électifs occupés par les habitants. Par ailleurs, la vision holiste du *neighborhood* envisagé comme un tout conduit parfois à la négation de la diversité et de la conflictualité.

La culture « consensuelle » qui s'est peu à peu imposée dans le mouvement communautaire, et sin-

gulièrement dans les CDC, rend celles-ci peu aptes à s'attaquer aux problèmes de fond qui engendrent la nouvelle pauvreté urbaine et moins encore à se confronter avec les puissants acteurs sociaux qui profitent de cette situation structurelle. La logique du lobbying reste condamnée à s'attaquer aux effets indésirables plutôt qu'aux causes fondamentales des restructurations économiques et des processus de ségrégation sociale et ethnique. Elle peut même dériver sur de nouvelles formes de paternalisme assistantiel, exercé cette fois par des associations largement institutionnalisées et coupées des couches les plus marginalisées.

Si les approches de développement fondées sur la mobilisation de ressources locales peuvent constituer une forme alternative du développement, elles ne portent pas en elles-mêmes la garantie d'une plus forte égalité. La définition d'un projet politique démocratique ne saurait se réduire à la mise en forme d'un partenariat local, managé par des experts, duquel sont évacués une part des habitants et dont les règles de fonctionnement demeurent opaques. La mise en commun des problèmes et solutions appelle d'autres démarches.

**Marie-Hélène Bacqué**

## BIBLIOGRAPHIE

Alinsky S., *Reveille for Radicals*, Random House, 1969.

Bennett L. W., « Rethinking Neighborhoods, Neighborhoods Research, and Neighborhood Policy ; Lessons from Uptown », *Journal of Urban Affairs* 15 (3), 1993.

Blakely E. and M. G. Snyder, *Fortress America : Gated and Walled Communities in the United States*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 1995.

Body-Gendrot S. et Lefevre C., *Les Villes des États-Unis*, Masson, 1988.

Body-Gendrot S., *Les villes américaines, les politiques urbaines*, Hachette, Les Fondamentaux, 1997.

Bratt R., Langley K., Schwart A., and Avis V., *Confronting the Management Challenge*, Community Development Research Center, 1995.

Briggs de Souza X. and Mueller E., *From Neighborhood to Community, Evidence on the Social Effects of Community Development*, Community Development Research Center, (NY), 1997.

Fainstein S. et Fainstein N., *Urban political movements, the search for power by minority groups in american cities*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1974

Fainstein S. et Fainstein N., *The Changing Character of Community Politics in New York City : 1968-1988*, Dual City, 1991.

Fassin D., « Figures contemporaines de la pauvreté urbaine », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXVII-1, 1996.

Gans H., *The Urban Villagers, Group and Class in the Life of Italian-Americans*, Free Press, 1962.

Ghorra-Gobin C., « Planification urbaine et incorporation aux États-Unis, les fondements de la politique d'exclusion », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1992.

Halpern R., *Rebuilding the Inner City, a history of Neighborhood Initiatives to address Poverty in the United States*, New York, Columbia University Press, 1995.

Jacquier C., *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Jeziarski L., « Neighborhood and Public-private Partnership in Pittsburg », *Urban Affairs Quarterly*, vol 26, n° 2, déc. 1990.

Katz M., *Improving poor people*, Princeton University Press, 1995.

Kemp J., « Enterprise Zones Would Improve Inner Cities », in *Viewpoint*, 1994.

Kuklick H., « L'école de Chicago et la politique de planification urbaine. La théorie sociologique comme idéologie professionnelle », in *L'École de Chicago naissance de l'écologie urbaine*, Yves Grafmeyer et Isaac Joseph éd., Aubier, 1984.

Magri S. et Topalov C., « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue Française de Sociologie*, XXXVIII-3, 1987.

Marcuse P., «The Enclave, the Citadel, and the Ghetto», *Urban Affairs Review*, Vol. 33, n° 2, nov. 97.

Massey D. and Denton N. A., *American apartheid*, Descartes & Cie, 1995.

Mollenkopf J., *Community organization and city policies*, Harvard, PHD, 1973.

Putnam R., *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

Topalov C., «L'urbanisme comme mouvement social, militants et professionnels du City Planning aux États-Unis (1909-1917)», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 44-45, 1989.

Vidal A., *Rebuilding communities*, Community Development Research Center NY, 1992.

Wacquant L., «Urban Outcasts : Stigma and Division in the Black American Ghetto and the French Urban Periphery»,

*International Journal of Urban and Regional Research*, sept. 1993.

Wiewel W. and Gills D., «Community Development Organizational Capacity and U. S Urban Policy ; Lessons from the Chicago experience 1983-93», in *Community Empowerment*, Marjorie Mayo and Gary Craig (ed), Zed Books, 1995.

Whyte W., *Street Corner Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1943.

Wilson W. J., *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, Chicago University Press, 1987 (trad. fr. *Les oubliés de l'Amérique*, Paris, 1994).

Wilson W. J., *When work disappears*, Alfred A. Knopf NY, 1997.

Wilson W. J., «Ségrégation aux États-Unis : l'effet cumulatif» interview réalisé par M. H. Bacqué, *Urbanisme*, n° 298, 1998.

**Marie-Hélène Bacqué** est maître de conférences à l'École nationale des ponts et chaussées et à l'Institut français d'urbanisme et chercheuse au Centre de recherche sur l'habitat. Elle travaille sur les recompositions des anciens quartiers ouvriers, les politiques locales et les formes d'investissement politique dans ces quartiers. Elle a publié récemment «L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social», en collaboration avec Yves Sintomer, dans *Espace public et engagement politique*, sous la direction de Catherine Neveu, L'Harmattan 1999.