



HAL
open science

Vers un empowerment à la française? À propos du rapport Bacqué-Mechmache

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Vers un empowerment à la française? À propos du rapport Bacqué-Mechmache. La vie des idées, 2013, <http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>. halshs-01098358

HAL Id: halshs-01098358

<https://shs.hal.science/halshs-01098358>

Submitted on 24 Dec 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vers un empowerment à la française ?

À propos du rapport Bacqué-Mechmache

Thomas KIRSZBAUM

La notion d'empowerment connaissait depuis quelques années un important succès rhétorique dans la politique de la ville. Le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache a proposé des mesures ambitieuses et concrètes pour l'adapter au contexte français. Selon Thomas Kirszbaum, les conditions politiques et institutionnelles de réception de la plupart de leurs propositions ne sont pas réunies.

C'est peu dire que le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, remis au ministre délégué à la Ville en juillet 2013, était attendu¹. On assistait depuis les émeutes de l'automne 2005 à un remarquable emballement de professionnels de la politique de la ville et du travail social autour de l'idée d'*empowerment*. Instruits sur les pratiques nord-américaines de développement urbain et social par des travaux français, ces professionnels se sont emparés avec ferveur de cette notion riche de promesses pour transformer le rapport des institutions avec les populations marginalisées des villes. Sans équivalent dans la langue française, le mot a fini par trouver sa traduction avec l'accolement du substantif « pouvoir » et du verbe « agir » – sans d'ailleurs que l'expression « pouvoir d'agir » (qui est aussi le nom d'un collectif créé en 2010 par des professionnels) restitue complètement la dualité de sens de l'*empowerment*, compris tout à la fois comme un processus et un résultat².

La vitesse de propagation de ce nouveau lexique n'allait pas sans risques. D'abord celui de devenir le dernier conformisme dans une politique de la ville qui en a connu d'autres. Ensuite, et surtout, celui de voir la floraison des discours tourner à vide car en décalage à peu près complet avec la réalité inchangée des pratiques institutionnelles. La politique de la ville française se singularise en effet dans le paysage international par un caractère bureaucratique et descendant qui n'a fait que se renforcer au fil des ans³. Si le mode de gestion des quartiers peut varier d'une ville à l'autre, partout le pouvoir est un monopole public exercé en commun par l'État et les municipalités, et par eux seuls⁴, au nom d'une vision très étroite de la légitimité à intervenir dans la fabrication d'un intérêt général local. Le stade ultime de

1 Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville*, juillet.

2 Yann Le Bossé, psychosociologue à l'Université Laval au Québec, à qui l'on doit l'expression « pouvoir d'agir », a en outre souligné les imperfections, proposant de parler de « développement du pouvoir d'agir » pour désigner le processus d'*empowerment* et de « pouvoir d'agir » pour parler du résultat de ce processus. Le Bossé, Y. (2003), « De l'"habilitation" au "pouvoir d'agir" : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'*empowerment* », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n°2.

3 Voir Kirszbaum, T. (2011), « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », *Urbanisme*, n°380.

4 On hésite à parler d'un pouvoir des intercommunalités en matière de politique de la ville car l'État a davantage renforcé le pouvoir des maires au cours des dix dernières années, et parce que le pouvoir mayoral reste très prégnant dans les instances de décision intercommunales.

dépossession des habitants et de leurs associations a été atteint dans les années 2000 avec le Programme national de rénovation urbaine.

Le pouvoir d'agir était d'abord un discours porté par certains professionnels, notamment ceux du volet social de la politique de la ville, qui l'invoquaient comme pour exorciser leur malaise devant la politique qu'ils mettent en œuvre, la jugeant dévoyée à cause de l'asymétrie des relations de pouvoir et du paternalisme découlant du « faire pour » plutôt que du « faire avec » les habitants. On a désormais affaire, avec le rapport Bacqué-Mechmache, à la première tentative sérieuse de combler l'écart entre le dire et le faire⁵. Tentative sérieuse car le binôme formé par la sociologue et le fondateur d'AC Le feu⁶ a su mobiliser des connaissances savantes tout en restant en prise avec les préoccupations de nombreux collectifs et associations d'habitants auditionnés ou rencontrés à travers la France. Dans leur périple, les deux auteurs ont délibérément contourné les pouvoirs institués (élus, préfets...) pour privilégier ce type d'échanges directs. Cohérents avec l'objet de leur rapport, ils ont soumis leurs conclusions à une « conférence de citoyens » réunissant une centaine de participants durant deux jours à Saint Ouen.

La vision de l'*empowerment* – ou du pouvoir d'agir – défendue par les auteurs recouvre une dimension essentiellement collective, sociale et politique. Se réclamant d'une « perspective de transformation sociale » (p. 14), ils récusent clairement les notions d'autonomie, d'activation ou de responsabilité telles que mobilisées dans les logiques de projet ou de contrat individuels (p. 20). Le rapport se situe en cela dans le droit fil de l'ouvrage publié quelques mois plus tôt par Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, dessinant une généalogie de la notion d'*empowerment*, de la circulation internationale du terme et de ses diverses ramifications idéologiques. Écartant ses traductions « sociale-libérale » et « néolibérale », les auteures proposaient un modèle normatif dans lequel il n'est de « bon » *empowerment* que porteur d'une contestation « radicale » du système capitaliste, cherchant à remettre en cause les rapports sociaux, de genre et raciaux générateurs d'inégalités structurelles⁷.

Tout en s'inscrivant dans cette veine radicale, le rapport Bacqué-Mechmache n'a pas pour dessein central d'engager une rupture avec le système capitaliste, mais de transformer les institutions républicaines françaises. Voulant saisir tout à la fois « les enjeux de pouvoir, les inégalités et la conflictualité dans le débat démocratique », le modèle de participation des deux auteurs ne se limite donc pas à ses dimensions « d'interpellation et d'initiative », mais doit embrayer sur des « transformations institutionnelles » (p. 14).

5 Le rapport de la Fondation Terra Nova, publié en avril 2012 par Jacques Donzelot, Yacine Djaziri et Anne Wyvekens, proposait quelques lignes directrices pour « mobiliser les moyens de la société », mais peu de recommandations concrètes intéressant la participation des habitants, sinon la création de « conseils locaux » ouverts à une pluralité d'acteurs et chargés d'orienter le travail des techniciens. Donzelot J. (dir.) (2012), *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Terra Nova.

6 Ce collectif a vu le jour à Clichy-sous-Bois au lendemain des émeutes de novembre 2005.

7 Bacqué, M.-H., Biewener, C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte.

Désaméricaniser l'*empowerment*

L'importance accordée aux processus institutionnels reflète l'effort des auteurs pour contextualiser l'idée d'*empowerment*, dont on peut rappeler la matrice étasunienne, au moins dans les politiques urbaines. Comme pour mieux le distinguer de ce référent étasunien, Bacqué et Mehmache dessinent les contours d'un « *empowerment* à la française », teinté de valeurs hexagonales telles que l'« égalité des territoires » (p. 9) et inscrit dans le combat contre « la logique d'intégration européenne, qui impose de repenser le statut et l'organisation des services publics dans une perspective d'inspiration néolibérale de démantèlement progressif de l'État-providence » (p. 17).

Tout à leur souci de définir un « *empowerment* à la française », les auteurs s'attachent donc à en « désaméricaniser » les racines – du moins celles qui viennent des États-Unis, évoqués seulement à trois reprises dans un rapport de près cent pages. Outre la mention de Saul Alinsky, père fondateur du *community organizing*, lequel serait parfois réinterprété en France dans une « approche libérale » quand il est tourné vers l'entrepreneuriat, les projets individuels ou la lutte contre les discriminations (p. 23), les seules références directes aux États-Unis concernent le *Community Reinvestment Act* (la loi de 1977 faisant obligation aux banques d'investir dans les quartiers défavorisés) et l'implication des universités dans le développement des quartiers. Cette occultation n'est pas seulement tactique, évitant d'ériger les États-Unis en « modèle à suivre » (la mention d'expériences d'*empowerment* menées au Québec, au Royaume-Uni ou en Allemagne apparaît parfaitement justifiée à cet égard). On y verra aussi la marque d'une suspicion que la sociologue Marie-Hélène Bacqué entretient depuis longtemps déjà avec l'expérience étasunienne du développement communautaire, symbolisant à ses yeux les dérives sociale-libérale et néolibérale contre lesquelles il s'agit justement de prémunir l'*empowerment* encore à naître dans l'hexagone⁸.

Quoique de manière tacite, les références aux États-Unis n'en parcourent pas moins l'ensemble du rapport. Outre les éléments déjà mentionnés, on y repère en effet : le recours fréquent à la notion d'intérêt commun au cœur du processus de construction des *communities* aux États-Unis ; une valorisation des coalitions associatives pouvant évoquer les « *umbrella organizations* » dans l'univers des organisations *non-profit* ; l'idée de procéder à un « inventaire des ressources », première démarche à entreprendre dans les actions de « revitalisation » des quartiers américains ; la proposition de créer une fondation dédiée dont les contributeurs bénéficieraient d'exonérations fiscales, soit l'un des principaux mécanismes de financement du développement communautaire aux États-Unis ; les propositions relatives à la représentation des habitants et des entrepreneurs locaux dans les instances de pilotage des projets ou à la représentation des locataires dans les conseils d'administration des organismes d'HLM, soit un modèle proche de celui des *community-based organizations* et des *community development corporations* ; la distinction entre instances d'orientation et de décision correspondant à la distinction entre *advisory councils* et *board of directors* ; l'obligation pour

⁸ Ce faisant, Marie-Hélène Bacqué nous semble tomber dans l'écueil inverse de celui de Jacques Donzelot. À partir d'un même terrain d'enquête (Boston), ces deux auteurs proposent des lectures opposées et quelque peu unilatérales de l'expérience américaine de la politique de la ville, l'une privilégiant sa dimension instrumentale dans les politiques publiques et soulignant son potentiel limité d'inflexion des inégalités structurelles, l'autre se focalisant sur des ressorts démocratiques par trop idéalisés. Voir Bacqué, M.-H. (2005), « Associations "communautaires" et gestion de la pauvreté », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5, n°160 ; Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.

les services publics de rendre compte de leurs actions devant les usagers-citoyens qui emprunte implicitement à la notion d'*accountability* ; ou encore la référence à peine voilée au *community policing* à propos du renouvellement des rapports entre police et population.

Loin d'épuiser la totalité des trente et une propositions du rapport, cette énumération suffit à prendre la mesure de la magnitude des transformations que les auteurs appellent de leurs vœux, lesquelles auraient inmanquablement pour effet de rapprocher la politique de la ville française de son équivalent... américain, quoi qu'ils n'en disent pas. Le rapport oriente donc vers un profond changement de système, suggéré par son titre : *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*. De fait, l'ambition des auteurs n'est pas de construire une simple « boîte à outils » (p. 9), mais de dépasser l'ère des expérimentations institutionnelles et des initiatives éparpillées de la société civile se réclamant du *community organizing*⁹, pour entrer dans l'âge de « la généralisation et surtout la transformation des cultures professionnelles, administratives et politiques » (p. 16).

Cet agenda « systémique » pose inévitablement la question de sa recevabilité dans le contexte politique, institutionnel et idéologique français. Il convient de distinguer ici les propositions de réformes internes à la politique de la ville et celles qui dépassent le champ d'action effectif de cette politique. Dans un cas comme l'autre, on peut se montrer raisonnablement pessimiste à l'aune du critère énoncé par les auteurs, celui de la « réforme radicale ». Un pessimisme qui n'ôte rien à l'intérêt de leurs propositions, souvent très pertinentes, mais qui revient à souligner que les conditions de réception de la plupart d'entre elles ne semblent pas réunies.

Une conversion du ministère de la Ville au « pouvoir d'agir » qui laisse sceptique

Commençons par rappeler que la mission Bacqué-Mechmache est née de façon impromptue, à la mi-janvier 2013, à la toute fin d'une « concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville » lancée quelques mois plus tôt par le ministre délégué à la Ville, François Lamy. Des acteurs de l'administration centrale et certains de ses conseillers avaient plaidé pour que la participation des habitants constitue un thème à part entière de cette concertation. Une suggestion écartée par le ministre qui a préféré installer trois groupes de travail et une mission focalisés sur la seule « boîte à outils » de la politique de la ville (géographie prioritaire, contractualisation, projet de territoire, péréquations financières), et dont l'animation a été classiquement confiée à des élus et des préfets. C'est notamment pour désamorcer les critiques sur le caractère technocratique de cette démarche, dans laquelle l'État se parlait à lui-même et aux élus, que le ministre a finalement sollicité M.-H. Bacqué et M. Mechmache pour qu'ils lui fassent des propositions sur le « pouvoir d'agir » des habitants¹⁰ – un vocabulaire absent jusque-là du discours officiel et que le ministre s'est subitement s'approprié.

Cette soudaine conversion officielle à l'*empowerment* avait de quoi laisser sceptique puisque les décisions essentielles sur la future architecture de la politique de la ville étaient déjà entérinées, avant de se voir adoptées lors d'un Conseil interministériel des villes (CIV)

9 Amicale des locataires des Beaudottes à Sevran, Alliance citoyenne de Grenoble, Stop Contrôle au Faciès, Graine de France... Nous présentons certaines de ces expériences dans une étude (en cour d'achèvement) pour le réseau Amadeus.

10 Voir la lettre de mission du 15 janvier 2013 qu'il a adressée à Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache.

tenu le 19 février 2013. Symboliquement, la décision numéro n°1 du CIV était de « donner toute leur place aux acteurs de proximité et aux habitants », mais son contenu était des plus imprécis (« faire des habitants les co-constructeurs des futurs contrats de ville », « développer la participation citoyenne à toutes les étapes », « faciliter le travail des associations de quartier »). Comme le précisait le relevé de décisions du CIV, les vrais choix en la matière étaient suspendus aux conclusions de la mission Bacqué-Mechmache, attendues pour le début de l'été 2013.

Ce *timing* créait un télescopage potentiellement problématique avec les autres décisions du CIV, lesquelles s'inscrivaient dans une parfaite continuité d'approche avec la politique menée jusqu'alors, au moins sous l'angle de la (non)participation, en organisant une nouvelle fois le partage du pouvoir entre un triumvirat composé du préfet, du maire et du président de l'agglomération. Le ministre aurait-il attendu les conclusions de la mission Bacqué-Mechmache pour « refonder » la politique de la ville qu'il aurait eu entre les mains une feuille de route bien différente. Car le rapport place la barre très haut en matière de démocratisation de la politique de la ville. Pour l'élaboration des futurs contrats de ville¹¹, les habitants et associations de quartier auraient par exemple vocation à occuper la moitié au moins des sièges au sein de « groupes de pilotage élargis » de quartier¹² ou intercommunaux¹³. Une fois les contrats établis, ces groupes sont appelés à se transformer en « dispositifs de co-décision ». C'est dire que les habitants et leurs associations ne devraient pas être cantonnés à la seule « co-construction » des projets.

En comparaison du caractère mono-public des contrats locaux tels qu'ils existent depuis une trentaine d'années, le rééquilibrage du pouvoir serait pour le coup radical. D'autant plus que les préconisations du rapport ne s'arrêtent pas à la question du pilotage des dispositifs. Visant à créer des « contre-pouvoirs » définis comme des « espaces critiques et créatifs » (p. 27), ainsi qu'à soutenir la « construction conflictuelle de l'intérêt général » (p. 31), le rapport fourmille de propositions pour préserver l'indépendance de la société civile et consolider ses capacités d'action¹⁴. Enfin, l'ensemble des propositions est assorti de nombreuses garanties procédurales pour que les « sans voix » en trouvent une, au même titre que les « petites associations » marginalisées par l'évolution néo-managériale de la politique de la ville.

11 Ces contrats ont vocation à englober l'ensemble des dispositifs et actions relevant de la politique de la ville à l'échelle des intercommunalités.

12 Composés d'au moins 25 % de représentants associatifs du quartier désignés par « une assemblée des associations » et de 25 % de citoyens tirés au sort, sans compter les « acteurs économiques de proximité ».

13 Composés pour moitié de représentants associatifs et de citoyens, dont les deux tiers issus des quartiers et tirés au sort parmi les représentants associatifs et les citoyens des groupes de pilotage de quartier.

14 Parmi ces propositions, on peut citer : la représentation des citoyens dans toutes les instances nationales de la politique de la ville ; la création d'un fonds pour l'interpellation citoyenne, d'une plate-forme associative nationale, d'une fondation pour la solidarité sociale cogérée avec les associations, de tables locales de concertation, de fonds d'initiative gérés par les habitants ; la mise à disposition gratuite d'une contre-expertise ; l'affectation à la participation d'un pourcentage du coût des futures opérations de rénovation urbaine ; la remise en cause des appels à projets et appels d'offres, ainsi que des critères quantitatifs d'évaluation des associations ; la diversification et la sécurisation des financements associatifs ; ou encore la transparence des critères et décisions d'attribution des subventions aux associations et des locaux associatifs.

Des maires confortés dans leur rôle de « patrons » de la politique de la ville

On conçoit aisément que le potentiel subversif de telles recommandations n'ait pas soulevé d'enthousiasme débordant du côté des élus locaux, en particulier des maires bien installés dans leur rôle de « patrons » de la politique de la ville, avec la bénédiction de l'État. S'agissant des élus, le rapport n'avance en fait qu'une seule proposition (la dernière), celle de les former à la participation et de mettre en discussion les propositions du rapport au sein de leurs associations ou dans le cadre de rencontres locales et régionales ; le tout vise à accompagner ce que les auteurs appellent « le renversement de démarche » – soit le fait de remettre la politique de la ville sur ses pieds. On peut douter que cette proposition suffise à organiser le lâcher prise des élus sur « leur » politique de la ville, sachant qu'ils n'ont pas un tropisme très prononcé pour la renonciation volontaire à l'une quelconque de leurs prérogatives.

C'est sans doute la faiblesse, sinon la contradiction majeure du rapport que de s'en remettre au pouvoir politique pour garantir son effectivité. Ainsi lit-on dans l'ultime proposition relative aux élus que « la démarche et les propositions préconisées par ce rapport ne pourront être mises en œuvre qu'à la condition d'une volonté politique inscrite dans la durée » (p. 60). Cette proposition en forme d'aveu de non-pouvoir n'est finalement que la conséquence logique d'une démarche d'acclimatation de l'*empowerment* aux spécificités françaises, la croyance en la toute puissance du politique n'étant pas la moindre. À cet égard, le projet d'un *empowerment* « à la française » confine à l'oxymore.

Dès lors, on ne s'étonnera pas que les décisions annoncées en septembre 2013 par le ministre délégué à la Ville pour concrétiser les trente et une propositions du rapport soient des plus sélectives, pour ne pas dire timorées. Reflétant une autre singularité nationale, la croyance dans la toute puissance de la loi, celle qui doit réformer prochainement la politique de la ville devra « ériger en principe la dynamique participative »¹⁵. Dans l'attente d'une discussion parlementaire qui s'annonce savoureuse à cause de cette autre particularité française qu'est le cumul des mandats nationaux et locaux, la minceur et le flou des annonces officielles trahissent sans peine l'embarras d'un ministre pris au mot par la sociologue et le leader associatif à qui il était demandé de définir une stratégie d'*empowerment*. Mais le caractère « radical » de leurs propositions condamnait celles-ci à sortir quelque peu rabougries d'un processus de décision politique ménageant les pouvoirs en place, à commencer par celui des élus locaux.

Le ministre délégué à la Ville a ainsi multiplié les assurances en direction des maires sur le fait que leur pouvoir ne serait pas sérieusement entamé ni par le haut (intercommunalités) ni par le bas (associations). Réagissant au rapport Bacqué-Mechmache, il pouvait affirmer son ambition « de faire des habitants de véritables co-constructeurs de la politique de la ville », mais non pas des « co-décideurs ». Pour ajouter à l'instant suivant qu'« il va falloir être pragmatique. Et je n'oublie pas que nous allons entrer dans l'année des municipales. Je crois qu'il faudra être attentifs au rôle majeur des élus locaux dans ce que nous allons mettre en œuvre ». Puis un peu plus loin : « Je connais le travail de milliers d'élus qui partagent ce souci d'une plus grande implication des habitants. La co-construction avec les habitants existe d'ailleurs déjà ici ou là. L'enjeu, désormais, est de la généraliser »¹⁶. On

15 Dossier de presse du ministre délégué à la Ville, *Du rapport aux actes : le pouvoir d'agir des citoyens*, 19 septembre 2013.

16 F. Lamy, « La politique de la ville a oublié les habitants », interview dans *Libération* du 7 juillet 2013.

aura connu propos plus hétérodoxes, qu'on les confronte à ceux de Cécile Duflot, sa ministre de tutelle¹⁷, ou au contenu du rapport Bacqué-Mechmache qui en appelle « à réinventer la démocratie », à « faire émerger de nouveaux responsables politiques et à en diversifier les profils » (p. 15).

Tout aussi problématique est la juxtaposition, dans le même discours ministériel, de l'éloge du « pouvoir de co-construire l'avenir de leur quartier » par les habitants, cette « force citoyenne extraordinaire », et de considérations sur « les ghettos » qu'il faut « casser », sur la mixité sociale, ce sujet « à partir duquel s'explique un grand nombre des difficultés de nos quartiers », sur le « problème d'intégration » des immigrés ou encore les « replis communautaristes »¹⁸. On aura connu là aussi discours politique plus innovant, en tous cas plus compatible avec les recommandations du rapport Bacqué-Mechmache « de sortir du discours réducteur sur le ghetto » (p. 29), de « dépasser la hantise française du communautarisme » (p. 20), ou d'éviter « de construire les quartiers populaires comme des quartiers et des populations "à problèmes", la seule solution venant alors de la dispersion de la pauvreté au nom de la mixité sociale » (p. 29).

Des réformes radicales hors de portée de la politique de la ville

L'appel des auteurs du rapport à « une véritable transformation du regard sur ces populations » (p. 17) est quant à lui cohérent avec la nature du problème qu'ils identifient, lequel renvoie non pas aux processus internes aux quartiers, mais à des causes essentiellement exogènes. Outre la question du regard porté par la société, leur diagnostic évoque tour à tour l'insécurité sociale, les discriminations, l'héritage colonial, les réformes néo-managériales des politiques publiques, les inégalités de traitement par les services publics, etc. Cette compréhension exogène amène logiquement les auteurs à sortir du champ de la politique de la ville lorsqu'il s'agit de proposer des solutions.

De manière frappante, la grande majorité de leurs propositions (23 sur 31) relève en tout ou partie d'autres champs d'action publique et d'autres autorités publiques que le ministre délégué à la Ville. La liste des questions soulevées par le rapport dont la solution se trouve en dehors de la politique de la ville est extensive : droit de vote des étrangers aux élections locales, modes d'intervention de la police comprise comme un « service public », relations entre école et parents, composition des conseils d'administration des organismes d'HLM, recrutement des agents de la fonction publique territoriale, principes et organisation du travail social, formation des journalistes, modalités du soutien public aux associations, statut du bénévole, code des marchés publics pour la désignation des équipes de maîtrise d'œuvre, utilisation de la réserve parlementaire et de la dotation aux partis politiques, régulation du système bancaire, etc.

17 Après avoir officiellement invité les habitants à « renverser la table », lors du lancement de la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville, le 11 octobre 2012 à Roubaix, C. Duflot n'a pas hésité pas à professer devant un parterre d'élus locaux sa foi dans un « *empowerment* à la française » de nature à organiser « une redistribution territoriale des pouvoirs à la société civile » (discours prononcé le 4 octobre 2013 devant l'Assemblée des communautés de France). Si elles s'accordent avec la philosophie politique de son parti, Europe Écologie-Les Verts, ces professions de foi sont sans doute facilitées par le fait que les élus de ce parti détiennent rarement les clés du pouvoir local.

18 Intervention à l'Assemblée Nationale, le 21 mars 2013.

Ce sont là autant de raisons de douter des chances de succès de la « réforme radicale », aussi indispensable soit-elle. La politique de la ville a certes une vocation interministérielle, mais sa capacité à réformer les autres politiques publiques est étroitement tributaire de la coïncidence entre les objectifs transversaux qu'elle porte et les objectifs sectoriels des autres organisations publiques. Et lorsque l'intérêt des quartiers et de leurs habitants ne rencontre pas l'intérêt sectoriel, ce dernier l'emporte inévitablement. Le destin probable du « reçu d'identité » visant à prévenir les contrôles discriminatoires de la police nationale, proposition n°22 (!) du rapport, notoirement soutenue par le ministre délégué à la Ville, est emblématique de la capacité d'influence pour le moins limitée de ce dernier.

Mise en évidence de longue date¹⁹, la faiblesse ontologique du ministère de la Ville reflète en définitive la difficile conversion des demandes sociales des habitants des quartiers populaires en demandes politiques, au travers de groupes d'intérêt suffisamment structurés pour les porter dans les lieux du pouvoir²⁰. Or, ce n'est pas cette dimension politique de l'*empowerment* que le ministre actuel paraît enclin à encourager. Si le rapport Bacqué-Mechmache devait avoir des retombées réellement significatives, ce serait parce que les habitants des quartiers populaires auront su s'en saisir grâce à leurs capacités propres d'auto-organisation, c'est-à-dire en dépit voire en conflit avec le politique plutôt que grâce à lui. C'en serait alors fini de la véritable exception française que constitue la minorisation des minorités ethniques et urbaines dans la vie publique de ce pays.

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan, CNRS UMR 7220).

19 Voici une vingtaine d'années, Jacques Donzelot et Philippe Estèbe avaient eu recours à la métaphore du pot de terre et du pot de fer pour rendre compte de cette capacité d'influence inégale. Donzelot J., Estèbe P. (1994) *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Seuil.

20 Ce qu'avait bien anticipé Patrick Le Galès aux premiers temps de l'institutionnalisation de la politique de la ville. Le Galès, P. (1995) « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2.