



HAL
open science

Note de lecture: ARCHON FUNG, Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy, Princeton, Princeton University Press, 2004, 278 pages.

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Note de lecture: ARCHON FUNG, Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy, Princeton, Princeton University Press, 2004, 278 pages.. Critique Internationale, 2007, pp.169-172. halshs-01100115

HAL Id: halshs-01100115

<https://shs.hal.science/halshs-01100115>

Submitted on 5 Jan 2015

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.

Note de lecture - Critique internationale 2007/1 (no 34)

Archon FUNG

Empowered participation. Reinventing urban democracy

Princeton University Press, 2004

Pour qui s'intéresse aux théories de la démocratie et réfléchit à la façon d'améliorer les conditions d'existence dans les quartiers les plus défavorisés des villes, le livre d'Archon Fung tombe à point nommé. Ce jeune professeur de Harvard propose un ouvrage remarquable, au style limpide, fort bien documenté, mêlant des données empiriques solidement établies et des références théoriques indispensables pour l'analyse des problèmes de la démocratie. Telle est d'ailleurs l'innovation principale de ce livre : venir combler, par des études de cas, certains manques évidents des théories de la démocratie, lesquelles suscitent des spéculations infinies que leurs auteurs condescendent rarement à confronter à l'observation des faits. A. Fung apporte une importante contribution à quelques uns de ces débats, et non des moindres : comment concevoir, au-delà de l'élection des représentants, une participation directe des citoyens aux processus de décision publique, alors que la complexité technique des problèmes, la démultiplication de leurs échelles de traitement, et la spécialisation des tâches politiques et bureaucratiques rendent improbable, sinon impossible, le rassemblement de tous les citoyens appelés à délibérer dans l'*agora* ? Compte tenu des ressources inégales des acteurs, la démocratie participative n'est-elle pas un leurre reproduisant les formes traditionnelles de la domination sociale et politique ?

Les enquêtes conduites par l'auteur auprès des services scolaire et de police de la ville de Chicago apportent des réponses convaincantes à ces questions essentielles. Ces institutions ont connu une forme de décentralisation radicale permettant aux habitants de Chicago -notamment les plus défavorisés d'entre eux- de faire entendre leur voix. En 1988, l'État de l'Illinois a adopté une loi bouleversant l'organisation du système scolaire de Chicago, considéré alors comme le moins performant de tous les Etats-Unis. D'importants pouvoirs de décision ont été délégués à 580 « Local School Councils », créés à la tête de chaque école élémentaire et secondaire de la ville. Ces instances élues tous les deux ans par l'ensemble de la communauté éducative locale (parents d'élèves, habitants du quartier et enseignants) ont été investies de pouvoir peu banals : celui de désigner les directeurs d'établissement scolaire, de décider des grandes orientations de la politique scolaire et d'y consacrer des fonds discrétionnaires.

Le Chicago Police Department a suivi une démarche similaire avec l'adoption, en 1995, d'une réforme baptisée « Chicago Alternative Policing Strategy » (CAPS). Alors que beaucoup de villes expérimentaient le « *community policing* » (police communautaire) depuis plusieurs années déjà, la CAPS se singularisait par son souci de responsabiliser conjointement les agents de police locaux et les habitants. A la différence de la réforme scolaire, les habitants ne disposaient pas du pouvoir de recruter ou de congédier les responsables locaux de la police. Mais ces derniers étaient tenus de participer à des réunions mensuelles, appelées « *beat meetings* », organisées au sein de 280 quartiers et ouvertes à tous les habitants. Dans ces réunions devaient être décidées en commun les priorités locales en matière de sécurité publique et les stratégies destinées à l'améliorer.

Selon Archon Fung, ces expériences font de la police et de l'école de Chicago les administrations les plus avancées de toutes les villes américaines en matière de démocratie participative. L'expérience va bien au-delà, il est vrai, des panels de citoyens et autres formules de concertation/consultation des habitants et usagers des services publics. On pourra regretter à ce sujet le manque d'informations apportées par l'auteur sur d'autres expériences, notamment américaines, de démocratie participative. L'auteur conclut son ouvrage sur « Chicago et au-delà », mais il fait seulement état, à très grands traits, de quelques expériences hétéroclites conduites ailleurs (la protection des espèces en danger en Californie, les budgets participatifs de Porto Alegre et la décentralisation des services publics dans l'État indien du Kerala). Fung n'explicite pas assez en particulier les liens entre les réformes municipales de Chicago et les acquis pratiques et théoriques du développement communautaire (*community development*), l'équivalent de la politique de la ville française.

Hormis la référence au célèbre activiste et théoricien de l'auto-organisation, Saul Alinsky qui a fait ses premières armes à Chicago, et au rôle joué par certaines organisations locales défendant les intérêts des quartiers pauvres, l'auteur situe les innovations la politique scolaire et de sécurité dans l'histoire longue des organisations bureaucratiques, avant de décrire la rencontre entre la logique de modernisation administrative et les revendications de la société civile. Il souligne la filiation entre ces innovations et les philosophies de l'engagement civique (Putnam), du pragmatisme (Dewey) et de la démocratie délibérative (Habermas), mais il n'explicite pas la familiarité de leurs méthodes d'action avec celles du développement communautaire. Or, cette politique développée dans toutes les villes américaines à forte concentration de minorités pauvres vise elle aussi à « construire une capacité d'action » (*capacity building*) dans les quartiers défavorisés, en utilisant des techniques identiques à celles qu'il décrit à propos de l'école et de la police de Chicago : mobilisation des habitants

(*community organizing*), résolution collective des problèmes (*problem-solving*), construction du consensus (*consensus building*), médiation des conflits (*facilitation*), renforcement de la capacité d'expertise des associations d'habitants (*technical assistance*), travail en réseaux (*networking*), etc.

Sans doute cet oubli s'explique-t-il par l'une des originalités de la démarche engagée à Chicago : si elles étaient le fruit d'une pression des organisations de la société civile, ces réformes ont été engagées de leur propre chef par les institutions publiques, garantes de leur succès. L'auteur montre fort bien à cet égard les avantages que procure la combinaison d'une approche descendante (*top-down*) et remontante (*bottom-up*) de la décision publique, les organisations de développement communautaire ayant tendance à se focaliser seulement sur cette dernière. Fung avance la notion de « *accountable autonomy* » pour décrire les mécanismes permettant aux autorités centrales de conserver un rôle-clé dans la marche des services décentralisés. Les groupes locaux investis de pouvoir sont en effet tenus de rendre compte avec minutie de leur fonctionnement, stratégies et résultats. En retour, le pouvoir central leur apporte un soutien méthodologique, concentre ses moyens financiers sur les quartiers qui en ont le plus besoin et facilite l'accès aux ressources d'autres administrations, d'entreprises privées, d'universités ou de fondations oeuvrant à l'échelle de la ville.

Cette aide extérieure s'avère indispensable dans les quartiers les plus démunis. Ses faiblesses expliquent une bonne part des échecs enregistrés à Chicago dans la mobilisation durable des habitants ou leur capacité à s'inscrire dans des procédures véritablement délibératives. Archon Fung expose cependant les méthodes utilisées pour surmonter ces travers ordinaires de la démocratie participative. Il examine en particulier la mise en oeuvre des réformes dans six quartiers de Chicago représentatifs d'une variété de situations socio-économiques (appréhendés par le revenu des habitants) et de conflits d'intérêts (sociaux, ethno-raciaux, géographiques...). A l'encontre du sens commun -appuyé par de nombreuses théories- qui voudrait que l'intérêt *de* et *pour* la participation décline avec le niveau de ressources économiques, Fung montre que son utilité marginale est d'autant plus grande que les habitants sont pauvres. A l'encontre de l'idée selon laquelle les clivages d'intérêts se reflèteraient dans la domination de ceux qui disposent des canaux d'expression et d'influence les plus puissants, il montre comment des techniques précises parviennent à rassembler l'ensemble des acteurs autour de pratiques de la délibération faisant prévaloir l'argumentation raisonnée sur les logiques traditionnelles du pouvoir. Les résultats de ces études de cas fournissent à l'auteur un matériau incomparable pour répondre à la plupart des objections formulées par les contempteurs de la démocratie participative, qu'ils s'inscrivent dans la

perspective théorique du choix rationnel, de l'égalitarisme, du capital social ou de la politique de la différence.

L'un des intérêts majeurs du livre est de montrer en définitive que la dévolution de pouvoirs à des acteurs locaux (habitants et institutions) tenus de rendre compte de leurs actions au pouvoir central, est un facteur décisif d'amélioration de l'efficacité des services, mais également d'équité de l'action publique dans des environnements urbains *a priori* désespérants, comme peuvent l'être les quartiers de Chicago où se concentrent la pauvreté et les minorités ethniques. Cette leçon est d'un grand intérêt alors que certaines des questions désormais centrales des débats politiques français -sur la décentralisation, la politique de la ville, la police ou l'école...- paraissent fort mal posées, soit qu'elles débouchent sur un éloge de la démocratie participative faisant l'économie d'une réflexion de fond sur ses méthodes et ses exigences, soit qu'elles esquissent une fuite en avant managériale qui sacrifie à la « culture du résultat » la diversité des choix et l'incertitude des effets inhérentes à toute entreprise collective. La « démocratie comme stratégie de réforme » préconisée par Archon Fung rappelle qu'une troisième voie, riche de promesses, est possible pour conjurer deux tentations aujourd'hui dominantes face aux échecs de l'État : le populisme et la technocratie.

Thomas KIRSZBAUM

Sociologue, Université d'Evry Val d'Essonne (GEPECS, Paris V)