

---

## Possibilités et contraintes des projets de développement fondés sur le lieu : comment atténuer les dépendances hiérarchiques dans un quartier en difficulté ?

Judit Keller<sup>1</sup> | Tünde Virág<sup>2</sup>

### RÉSUMÉ

Des études récentes ont démontré les politiques fondées sur le lieu peuvent apporter une contribution positive à la justice spatiale. On peut soutenir que la combinaison de justice procédurale et distributive peut permettre à la gouvernance locale de développer des procédures appropriées pour une répartition plus équitable des ressources publiques dans un cadre partenarial et participatif. Des recherches en sociologie économique ont toutefois montré que ce type d'intervention, afin de générer des ressources positives en faveur du développement local, doivent s'appuyer sur une « relation vertueuse » entre différentes échelles de gouvernement. Cette relation est façonnée par un cadre de gouvernance qui applique les principes d'autorité distribuée, d'intégration de divers secteurs d'intervention et de partenariat entre l'État central, les niveaux inférieurs de l'État et les acteurs non étatiques. Notre recherche analyse le cas d'une intervention de développement, fondée sur le lieu et financée par la politique de cohésion de l'Union européenne, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté infantile dans une petite ville en difficulté à la périphérie nord-est de la Hongrie. Les résultats de ce travail de terrain prolongé et financé par les bourses postdoctorales RELOCAL et NRDIO (112659) suggèrent qu'en l'absence d'une relation vertueuse entre les niveaux de gouvernement dans un certain contexte politique national, ce type d'intervention ne peut apporter de contribution positive à la justice spatiale, mais tend à préserver les inégalités existantes dans les relations de pouvoir locales et dans l'accès aux services publics.

**Mots-clés :** développement fondé sur le lieu, justice spatiale, emboîtement institutionnel, changement institutionnel, *empowerment* des groupes marginalisés

1. Contact: keller.judit@krtk.mta.hu virag.tunde@krtk.mta.hu. Judit Keller est chargée de recherche à l'Institut d'études regionales du Centre d'études économiques et regionaux (Centre for Economic and Regional Studies, Institute for Regional Studies, 1097 Budapest Tóth Kálmán u. 4).

2. Contact: keller.judit@krtk.mta.hu virag.tunde@krtk.mta.hu. Tünde Virág est sociologue et chercheur à l'Institut d'études regionaux (Centre for Economic and Regional Studies, Institute for Regional Studies, 1097 Budapest Tóth Kálmán u. 4).

## Introduction

Ces dernières années, le rôle des dispositifs institutionnels dans les débats sur le succès des interventions de développement externes suscite un intérêt croissant. De nombreuses études critiquent les programmes de soutien externe car ils dépolitiserait le processus de développement et laisseraient derrière eux des incitations mal alignées et des capacités domestiques insuffisantes, contribuant ainsi à la reproduction de « pièges du développement » et à l'expansion du pouvoir bureaucratique de l'État dans la vie des gens (Stiglitz, 1999 ; Ferguson, 1994). Au cœur de ces critiques figure l'argument selon lequel les solutions rapides dites « clés en main » concernant les arrangements institutionnels, ignorant les effets de lieu, aboutissent à des politiques déséquilibrées incapables de parvenir ni à un développement durable, ni à un changement social (Barca *et al.*, 2012 ; Pike *et al.*, 2006). Même le régime de développement régional de l'Union européenne – à l'échelle du monde, le plus vaste effort concerté de cohésion territoriale –, qui est mis en œuvre dans un système multi-niveaux grâce à une série de méthodes novatrices en matière de prise de décisions, est critiqué pour la lourdeur de ses procédures politiques et pour la faiblesse et la rigidité du système institutionnel qui sous-tend la politique de cohésion.

L'objet est de discuter ici de la réforme de la politique de cohésion, laquelle utilise une approche fondée sur le lieu<sup>3</sup>. Cet agenda s'inscrit dans une stratégie à long terme visant à « lutter contre la sous-utilisation persistante du potentiel et à réduire l'exclusion sociale persistante dans des lieux spécifiques par le biais d'interventions externes et d'une gouvernance multi-niveaux » (Barca, 2009, p. VII). Cette approche est conçue pour fournir des biens et des services intégrés adaptés aux contextes locaux en s'appuyant sur un savoir local, produit par les acteurs étatiques et non étatiques locaux dans le cadre d'un partenariat fondé sur le dialogue. Le « succès » du processus de développement dépend donc de l'emboîtement de ces interventions dans le contexte local. Le rôle de l'État est de définir les conditions générales que les acteurs locaux peuvent suivre pour concevoir des politiques adaptées aux spécificités locales.

Plus de dix ans avant l'émergence de cet agenda dans le cadre du renouvellement de la politique de cohésion, des études sur le développement et des recherches en sociologie économique ont montré que les organisations de développement externes, telles que les régimes de politiques publiques de l'Union européenne et des États membres, peuvent soutenir le développement local en créant des conditions cadres permettant

3. Voir Introduction pour une explication par les éditeurs de ce numéro spécial (Blondel et Evrard) du choix fait pour la traduction du terme « place-based approach » en français.

aux acteurs locaux dotés des capacités « par le haut » de mobiliser les ressources « par le bas ». De ce point de vue, les interventions de développement externes peuvent réussir si elles renforcent les capacités des acteurs locaux publics et privés à induire un changement institutionnel en faveur du développement. Un État national « habilitant », ainsi que l'UE, peuvent fournir des ressources et des capacités positives pour le développement local grâce à une « relation vertueuse » entre différents niveaux de gouvernement et une coordination des politiques qui favorisent l'évolution des arrangements institutionnels en matière de coopération, de dialogue et de distribution des leviers de décision.

Cette étude analyse la mise en œuvre du programme « Une chance pour les enfants ! » (*Gyerekesély program* !) dans un quartier marginalisé de la petite ville d'Encs, située dans une région périphérique du nord-est de la Hongrie. L'objet de ce travail est d'étudier le champ des possibilités et des contraintes de cette intervention fondée sur le lieu, ainsi que les effets spécifiques du contexte politique national.

Le programme « Une chance pour les enfants ! » a été conçu à l'origine comme une initiative progressive fondée sur le lieu dans une micro-région en difficulté, où l'on observe des taux élevés de pauvreté infantile<sup>4</sup>. Entre 2009 et 2012, au cours de sa généralisation à vingt-trois des micro-régions les plus en difficulté du pays, le programme s'est peu à peu transformé en un outil politique descendant, dans la mesure où la définition et la gestion de son contenu ont connu un processus de centralisation administrative. Le programme portait sur des enfants confrontés à des difficultés socio-économiques et à des situations de négligence, et n'ayant pas accès aux services publics destinés à leur assurer de vivre dans de bonnes conditions. Partant de là, le programme « Une chance pour les enfants ! » visait à transformer les institutions locales afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services locaux de protection de l'enfance pour les enfants défavorisés.

Dans les lignes qui vont suivre, nous proposons dans un premier temps une synthèse des débats sur les interventions fondées sur le lieu, ainsi que sur les dilemmes de l'implication externe dans le développement national. Nous proposons ensuite une discussion au sujet du rôle que les institutions locales peuvent jouer dans l'amélioration de la situation des populations en difficulté, puis nous introduisons le cas du programme « Une chance pour les enfants ! » en analysant son évolution institutionnelle

4. En Hongrie, la pauvreté infantile est mesurée par l'indicateur « enfant défavorisé », qui fait référence à la situation professionnelle, aux qualifications et aux conditions de logement des parents. Les enfants défavorisés en Hongrie ont droit à des avantages monétaires et en nature (Bauer *et al.*, 2015).

dans son contexte territorial, à travers l'exemple d'un quartier stigmatisé situé à Encs, au centre du district éponyme. Nous nous attardons enfin, en conclusion, sur les facteurs qui ont entraîné le détournement des objectifs initiaux du programme, fondés sur les lieux, à l'échelle du district d'Encs.

Les données empiriques de cet article ont été rassemblées dans le cadre du projet RELOCAL<sup>5</sup> et complétées par la bourse postdoctorale NRDIO (112659)<sup>6</sup>. Notre équipe de recherche a mené, entre 2017 et 2018, 27 entretiens en hongrois avec différentes organisations situées dans trois localités, mais aussi avec des acteurs politiques à l'échelle du district et de la Hongrie. Nous avons également effectué des observations participantes.

## Contexte conceptuel

### *La mise en récit de la justice spatiale et du développement fondé sur le lieu*

L'approche fondée sur le lieu, principalement connue sous la forme du programme « Une nouvelle politique de cohésion pour l'Europe », a été conçue pour améliorer les faiblesses de la politique de cohésion en matière de réduction des disparités territoriales au sein de l'UE, notamment sur le plan de la convergence économique et de la cohésion sociale. Elle repose sur l'idée selon laquelle le lieu est une dimension essentielle des arrangements institutionnels dans lesquels le développement s'inscrit. Il en va non seulement des caractéristiques sociales et économiques locales, mais également du savoir local, lequel est nécessaire au renforcement des capacités de mise en place d'institutions locales sur mesure. Cette forme de savoir n'est pas facilement disponible partout : les pièges de sous-développement qui entravent le développement local et perpétuent l'exclusion sociale peuvent être le résultat, à l'échelon local, de l'incapacité des élites à agir ou bien le fruit d'un statisme dans les relations sociales. Dans ces cas, l'approche fondée sur le lieu suggère de produire un nouveau savoir et de nouvelles idées grâce à l'interaction des groupes locaux et à l'élargissement de l'intégration de divers acteurs dans la prise de décisions concernant les objectifs de développement. Le régime de développement et de politique publique qui génère des alliances nationales et locales en soutien à de nouvelles institutions permet de remédier au manque de

5. RELOCAL a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne au titre de la convention de subvention n° 727097.

6. Le projet de recherche postdoctoral d'une durée de trois ans a été financé par l'Office national hongrois de la recherche, du développement et de l'innovation.

capacité ou de volonté des élites locales à répartir les biens publics au sein de la communauté sur la base de la justice spatiale et de l'autorité. (Jacoby, 2008). Les conditions du cadre externe doivent également favoriser l'émergence d'acteurs habilités à participer à la planification, au suivi, au respect et à la mise à niveau des règles (Bruszt-Vedres, 2013).

Néanmoins, si l'on suit la rhétorique d'une approche fondée sur le lieu, aucun des agents externes n'a la capacité de concevoir de bonnes politiques de développement local spatialement équitables « à partir du centre ». Les États ne sont pas toujours les mieux placés en termes de connaissance et il faut donc trouver un équilibre entre les forces exogènes et endogènes grâce auxquelles les acteurs locaux se fixent des objectifs et conçoivent des projets, alors que le rôle qui échoit à « l'agence de développement » externe est d'en définir les conditions générales que ces derniers doivent respecter et adapter aux lieux (Barca *et al.*, 2012). Ainsi, les interventions et la mobilisation des ressources et des savoirs locaux devraient être fondées sur « des partenariats entre différents niveaux de gouvernance, à la fois comme un moyen de renforcer les institutions, mais aussi d'identifier et de s'appuyer sur les savoirs locaux » (Pike *et al.*, 2007, cité par Barca *et al.*, 2012, p. 147). Pour ce faire, le processus politique devrait être fondé sur l'interaction réciproque des acteurs locaux avec des agents externes (l'État central) afin de fournir des manières de faire remonter les informations en retour, du bas vers le haut. De tels dispositifs de gouvernance globale peuvent garantir des procédures institutionnelles appropriées au niveau local afin de mieux répartir les ressources et les opportunités, ainsi que « de meilleurs mécanismes pour assurer la participation et la responsabilité (*accountability*)<sup>7</sup> démocratiques » (Madanipour *et al.*, 2017, p. 75). La justice distributive et procédurale est donc synergique : des arrangements institutionnels inclusifs et délibérants peuvent avoir la capacité de garantir une répartition équitable des biens publics.

### *La mise en récit du développement local et sa relation aux institutions locales*

L'approche fondée sur le lieu est ancrée dans les interprétations institutionnalistes du développement régional et de la croissance économique (Amin et Thrift, 1994 ; Cooke et Morgan, 1998), qui prétendent que le développement consiste en la transformation des institutions. Partant de là, une coordination intégrée des politiques qui répartit l'autorité

7. Note de la traductrice : La notion d'*accountability*, c'est-à-dire l'action de « rendre des comptes », est difficile à rendre de manière satisfaisante en français. Pour reprendre la définition proposée par Stéphane Tonnelat et Frédéric Dufaux, il s'agit d'« un principe de gouvernance qui implique une forme de responsabilité comptable et qui s'appuie sur une éthique de la transparence ». Cf. Tonnelat Stéphane, « Un entretien avec Don Mitchell », JSSJ, n°2, 2010 (NdT).

entre divers intervenants et responsabilise les groupes sociaux marginaux, contribuerait fondamentalement au processus de développement (North, 1991 ; Sen, 1999 ; Evans-Syrett, 2007).

Ce point de vue a suscité de nouvelles appréhensions du développement sous-national, lesquelles soulignent l'importance de la mise en place d'institutions par le biais de coopérations et d'alliances organisées de manière endogène par les acteurs locaux. Dans ces travaux, la gouvernance du développement concerne principalement le pouvoir de décider qui a son mot à dire et ce qui compte dans la planification du développement (Bruszt, 2007). Par conséquent, les discussions sur la gouvernance du développement doivent prendre en compte les dimensions de la répartition du pouvoir (Bruszt, 2007). Il y a relation réciproque entre développement et changement institutionnel ; les méthodes non hiérarchiques de mise en place coordonnée d'institutions fondées sur des mécanismes décisionnels inclusifs et délibérants devraient fournir des ressources positives pour le développement (Hirschman, 1958 ; Sen, 1999 ; North, 1991). Les capacités locales de développement – partenariats, alliances fondées sur la confiance, profondeur et stabilité institutionnelles, relations sociales – ne sont pas fixées une fois pour toutes, mais peuvent évoluer de manières qualitativement différentes, façonnées par une agence locale sous l'influence des conditions de cadrage (Trigilia, 2001 ; Pike *et al.*, 2007).

Les conditions externes définies par les régimes politiques de l'État et des acteurs transnationaux peuvent aider les acteurs locaux *d'en haut* à mobiliser des ressources *d'en bas* en faveur d'un type de renforcement institutionnel qui répartit plus équitablement les biens publics grâce à la participation de divers acteurs locaux. Cela peut se faire dans un cadre réglementaire qui applique les principes de responsabilité politique comme critères et règles, et qui permet aux acteurs les plus faibles de définir une base légale pour leurs actions *vis-à-vis* des gouvernements nationaux. Cette base juridique doit reposer sur une « relation vertueuse » (Trigilia, 2001) entre différents niveaux de coordination des politiques, laquelle restreint les tentatives d'entente et de recherche de rente, et empêche tout acteur individuel de monopoliser la définition des objectifs et des moyens de développement régionaux et locaux.

Une « relation vertueuse » fait référence à la relation triadique entre les *organisations* qui structurent la vie d'une population locale, les *systèmes* de gouvernance dans lesquels les organisations s'inscrivent et les *institutions* qui régulent le fonctionnement des deux (Scott et Small, 2013). Dans la littérature sur la pauvreté urbaine, les organisations formelles, les réglementations et normes institutionnelles, ainsi que la

structure des systèmes jouent un rôle majeur dans « le degré de vulnérabilité des personnes en difficulté » (Scott et Small, 2013). Les organisations des quartiers urbains fournissent des ressources telles que des informations et des services qui « protègent les individus contre les effets de la pauvreté » (Small, 2006). En ce sens, les organisations de quartiers urbains agissent en tant que courtiers en ressources qui « lient des organisations séparées les unes aux autres pour accomplir des tâches de voisinage locales et renforcer les capacités de la communauté » (Small, 2006). Ces courtiers en ressources sont généralement composés d'effectifs divers poursuivant des objectifs communs par la mise en convergence d'intérêts hétérogènes, ce qui en fait des espaces d'interaction sociale et de renforcement du capital social (Small, 2006). Les organisations locales n'agissent pas en réponse à un facteur unique ; par leur composition hétérogène, elles sont influencées par les normes et les conventions et, en raison de leur emboîtement dans les systèmes de gouvernance, elles sont soumises à une pression institutionnelle « coercitive » exercée par des autorités plus importantes, telles que l'État (Small, 2006).

Les arrangements institutionnels locaux jouent un rôle fondamental dans la transformation de l'organisation locale en courtiers en ressources, ou encore en vecteurs de fragmentation sociale. Dans le premier cas, les institutions – règles formelles et normes informelles – encouragent les organisations locales à nouer des liens et à « négocier » des informations, des ressources et des services pour un public hétérogène. Cela est particulièrement important pour les communautés marginalisées dont la situation ne résulte pas simplement de la vie dans des quartiers pauvres et stigmatisés, mais aussi de la non-participation aux réseaux sociaux locaux ou du nonaccès aux organisations / institutions locales (Small, 2006). Par ailleurs, les arrangements institutionnels locaux peuvent servir à stabiliser et à légitimer les frontières sociales et à recréer de la stigmatisation territoriale en encourageant les organisations à fournir des ressources, des informations et des services à des groupes sociaux particuliers et dans des quartiers spécifiques, plutôt que de donner accès à ces biens publics à des populations en difficulté vivant dans des quartiers dégradés et stigmatisés.

### **De l'importance du lieu : fragmentation sociale et spatiale dans une ville en difficulté**

Nos recherches ont eu lieu à Encs, une petite ville déshéritée de 6 434 habitants située à l'extrémité nord de la Hongrie. La région dans son ensemble – et c'est aussi le cas de la

ville elle-même – est caractérisée par un déclin économique et une concentration de la pauvreté et se distingue par un taux de chômage très élevé, un faible niveau d'instruction et un fort peuplement rom. En raison de sa situation géographique favorable, l'ancienne localité aux allures de village est devenue le centre de l'administration publique (*járás központ*) pour les villages voisins après la Seconde Guerre mondiale. En conséquence, les principales administrations ainsi que des services publics comme le tribunal de district, la police, les casernes de pompiers, le centre de santé et les services d'ambulance, les écoles secondaires et les services commerciaux et sociaux ont tous trouvé place dans cette localité dans les années 1960. En tant que chef-lieu du district, disposant conséquemment de son propre marché du travail, d'une meilleure accessibilité en transports en commun et de la disponibilité de services sociaux, Encs est devenue la destination des habitants instruits, plus jeunes et plus aisés des villages voisins. Cela a fatalement causé des inégalités intrarégionales au sein de la microrégion, lesquelles ont généré une dépendance hiérarchique des villages alentours ainsi que des dysfonctionnements en matière de disponibilité, d'accessibilité et d'abordabilité en termes d'approvisionnement des services.

Les développements institutionnels de la période socialiste ont divisé la ville en deux parties. Le vieux centre-bourg, un secteur aux allures de village, avec de petites maisons paysannes qui étaient traditionnellement des lieux d'habitation pour les pauvres roms et non-roms, est situé d'un côté de la voie ferrée et voisine l'actuel quartier rom. De l'autre côté du chemin de fer se situe la partie moderne de la localité, où sont implantées les administrations publiques et où l'on trouve les zones résidentielles qui ont été construites dans les années 1970 et 1980, lorsque Encs avait atteint le seuil du statut de ville de 5000 habitants (1984), à la faveur de sa fusion avec les villages voisins. Cette partie de la localité est habitée par de jeunes familles éduquées qui ont quitté les villages voisins. La ville d'origine et les anciens villages annexés sont toujours abordés de façon distincte dans les récits locaux.

Le principal discours sur l'injustice spatiale dans la ville, comme ailleurs dans les villages voisins et dans l'ensemble du pays, est étroitement lié à la présence de la minorité ethnique rom. De manière générale, les représentations de l'ethnicité rom sont basées sur des processus de catégorisation externes imposés par la société majoritaire. Les Roms ont peu ou pas la possibilité de choisir volontairement leur appartenance à un groupe ou d'accéder à une position de reconnaissance et d'*empowerment* (Neményi-Vajda, 2014). Cette assignation catégorielle externe est marquée par la présence de relations sociales et de pouvoir inégales, souvent associées à la pauvreté, aux problèmes



sociaux et à la criminalité. Ainsi, le concept de Rom est une construction de la société majoritaire qui reflète ses perceptions plutôt que l'appartenance réelle à une communauté ou un groupe ethnique (McGarry, 2014). Les récits locaux, souvent déterminés par la phobie des Roms et la crainte d'une domination démographique croissante des Roms (en hongrois : *elcigányosodás*), reposent sur des différences de taux de fécondité, d'aspirations à la mobilité et de stigmatisation territoriale.

Malgré l'assignation catégorielle externe en matière d'ethnicité, la population rom est très fragmentée sur le plan des statuts socio-économiques, de l'origine ethnique, du style de vie et de la localisation géographique (Virág-Váradi, 2018), comme l'illustre la carte de ségrégation<sup>8</sup> de la ville. Abaújvecser, l'un des petits villages qui a fusionné avec Encs, est le lieu où habitent les Roms « aisés » et n'est donc pas désigné comme une zone séparée sur la carte « officielle » de la ségrégation. Ces distinctions sont reflétées dans les récits :

« Officiellement, nous appartenons tous à Encs, mais les gens d'ici savent qui est originaire d'Abaújvecser, de Fügöd ou d'Encs. Cette triade existe. Et plus en détail, on sait qu'untel ou unetelle habite rue Béke, à Szug ou à Fügöd, etc. Les Roms de la rue Béke disent que les millionnaires Roms vivent à Szug, car ils sont impliqués dans le secteur de la construction. Fügöd, c'est une autre histoire. Ils sont perçus comme l'ennemi [...] Abaújvecser se trouve dans une situation encore différente. Il n'y a jamais eu de quartier ni même de rue où les Roms vivaient à part : ils y ont toujours vécu éparpillés et la coexistence avec les voisins non roms faisait partie du quotidien. Les Roms travaillaient tous les jours pour des non-Roms, et les deux groupes ont ensuite travaillé ensemble à la coopérative. »<sup>9</sup>

Les zones ségréguées d'Encs sont situées de l'autre côté de la voie ferrée, loin du centre, dans la partie ancienne de la ville traditionnellement rom et pauvre. En termes de composition ethnique et de développement en infrastructures, ces quartiers d'allure villageoise se différencient davantage par leur statut socio-économique. Dans le quartier de la rue Béke, la plupart des familles vivent dans une pauvreté modérée avec des potagers et des animaux domestiques. Dans les quartiers de « Szug » et de la « vieille ville », seules quelques familles pauvres vivent dans des bidonvilles délabrés. En raison de son extérieur ordonné et malgré sa distance physique, cette partie de la ville ne

8. Une carte de la ségrégation est une pièce obligatoire de la stratégie de développement intégré et est établie par le Bureau national de la statistique sur la base du recensement national. Définition de l'unité ségréguée : où le taux de ménages ayant une éducation élémentaire et sans revenu régulier dans le groupe d'âge actif est supérieur à 35 % et que l'unité territoriale a un minimum de 50 habitants.

9. Entretien avec un militant associatif.

semble pas ségréguée dans les récits locaux. Grâce aux efforts et à la volonté de la municipalité locale, le développement des infrastructures a considérablement progressé ces dernières années dans ce secteur.

La zone située au-delà de ce quartier, à l'extrémité de la ville, est Fügöd, un espace stigmatisé et criminalisé. Fügöd, qui était auparavant un petit village voisin, a été annexée par la ville dans les années 1970. Aujourd'hui, il n'y a que quelques personnes âgées non-Roms qui résident dans la rue principale, où les maisons sont relativement ordonnées. Sur les trois autres rues du quartier, plus de 350 Roms vivent dans des bidonvilles délabrés. Il n'y a pas de clôtures ou de cours ; la plupart des ménages utilisent l'électricité en se raccordant illégalement au réseau, n'ont pas de salle de bains, de connexion au réseau de distribution et d'évacuation d'eau, ni de chauffage moderne. Les familles vont généralement chercher l'eau des puits publics qui sont fermés de temps en temps. Ce quartier est non seulement éloigné du centre-bourg, mais il se distingue également du reste de la localité par des frontières mentales nettes. Du point de vue des acteurs locaux qui travaillent pour la municipalité et ses institutions, cette zone est un « quartier d'exil » (Wacquant, 2007), une « zone interdite » qui accueille les exclus de la ville (Wacquant, 2007). Afin de tenir les problèmes sociaux et ethniques éloignés des familles ordinaires du centre-bourg, les parties prenantes ont essayé de garder invisibles les familles roms vivant dans ce quartier ségrégué. La visite occasionnelle de familles roms de Fügöd dans le centre-bourg ravive toujours chez les habitants d'Encs la peur liée à leur proximité du lieu stigmatisé. « Dans le magasin, tout le monde voit qui vient de Fügöd et qui vient d'une autre partie de la ville. C'est senti comme un danger. »<sup>10</sup>

10. Entrevue avec un participant du programme.

**Carte 1. Les zones ségréguées à Encs**

Source : Encs ITS 2015, p. 129-130.

## Les politiques nationales et leur impact sur les arrangements institutionnels locaux

Les deux dernières décennies ont été le théâtre de profonds changements structurels et institutionnels dans le régime des politiques publiques et de l'administration en Hongrie. Les changements institutionnels ont impliqué une prise de distance avec la logique de la « bonne gouvernance », de la coordination horizontale et de « l'État habilitant », au profit d'une compréhension néo-wébérienne du « bon État » fondée sur des hiérarchies et des solutions bureaucratiques (Pálné, 2014).

Dans le régime de développement sous-national du pays, le mouvement de centralisation a commencé au début des années 2000 avec des restrictions imposées aux acteurs locaux. Au moment de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne en 2004, la

structure organisationnelle et le cadre institutionnel des associations microrégionales – l’ancien cadre organisationnel du développement local et de l’approvisionnement des services – étaient définis par l’État central, qui ordonnait l’établissement de partenariats micro-régionaux polyvalents (PMP). La formation des PMP reposait sur des unités statistiques administratives microrégionales. Les tâches qui leur étaient déléguées consistaient à coordonner la mise à disposition des services d’éducation, de soins de santé et de services sociaux, ainsi qu’à concevoir et à mettre en œuvre des projets de développement régional (Keller, 2011). Le maire du chef-lieu de la micro-région devenait généralement le responsable officiel du PMP – ici, le maire d’Encs – et l’équipe principale (le personnel opérationnel) était recrutée parmi le personnel des associations sectorielles. On observe un tournant majeur en 2010 avec l’arrivée au pouvoir d’un nouveau gouvernement de droite, conservateur, qui commence alors une centralisation intensive de la fabrique des politiques publiques, en retirant les fonctions administratives et exécutives aux municipalités, dans des domaines tels que l’éducation publique, les services de protection de l’enfance et le développement local. Les changements intervenus dans l’administration publique et le système de politique publique du pays ont accru le contrôle bureaucratique de l’État central sur les collectivités locales et réduit leur marge d’autonomie en matière d’approvisionnement des services publics et de développement local (Pálné, 2014).

L’injustice distributive à Encs et dans les localités du district peut être caractérisée par des dysfonctionnements en matière de disponibilité, d’accessibilité et d’abordabilité des services fournis, dont le centre-bourg est bien pourvu, mais qui touchent la périphérie et encore davantage les quartiers marginalisés. En outre, les savoir-faire étant concentrées dans la ville d’Encs, l’accès de la ville aux fonds de développement est beaucoup plus important que dans les villages environnants. Les services offerts dans la localité sont inabordables ou difficiles à atteindre pour ceux qui vivent dans des villages et/ou des quartiers en difficulté, tandis que la qualité des services disponibles est encore plus dégradée dans les villages et/ou les quartiers stigmatisés que dans le centre d’Encs. Les écoles primaires et maternelles y sont moins équipées, les ressources humaines et les compétences du personnel sont souvent insuffisantes, tandis que les bâtiments sont souvent dans un mauvais état, comme le montre l’exemple suivant de la ville et de son quartier marginalisé.

Si les habitants du quartier stigmatisé de Fügöd disposent d’une école primaire et d’une école maternelle, le maintien de ce type de services dans cette partie ségréguée de la ville ne vise pas à en renforcer localement l’accès, mais sert plutôt à contrôler l’accès aux

institutions et à empêcher les enfants roms de fréquenter des établissements situés dans le centre-bourg. L'école maternelle située dans le centre d'Encs a été récemment rénovée grâce aux fonds structurels européens. Elle possède une grande cour bien équipée, avec des jeux en plein air pour les enfants. L'établissement annexe qu'elle a à Fügöd<sup>11</sup> est située dans une petite maison qui accueille un nombre croissant d'enfants. La bâtisse a une petite cour avec un sol en terre battue et quelques jeux à l'extérieur. Elle a également fait l'objet d'une rénovation récente, mais grâce à l'aide des maigres ressources de la collectivité locale. En raison de la pénurie de main-d'œuvre enseignante qui touche les écoles maternelles du pays, il est très difficile de trouver du personnel qualifié dans les territoires périphériques, tel que le district d'Encs. À la périphérie de la périphérie, c'est pratiquement chose impossible.

L'école primaire du centre-bourg a toujours été considérée comme une école d'élite dans la région. C'est un bâtiment scolaire moderne récemment construit et partiellement rénové. En raison de sa bonne réputation, l'école est fréquentée par des enfants issus des familles plus aisées habitant les quartiers voisins et n'a jamais eu à souffrir d'un manque d'effectifs. C'est elle qui gère depuis 1980 l'établissement de Fügöd comme une école de rattachement, laquelle accueille des classes primaires de 1 à 4, fréquentées exclusivement par des enfants roms du quartier. Au cours de la dernière décennie, l'école du centre-bourg n'a pas été en mesure de gérer correctement la poursuite de la scolarité des enfants issus des classes primaires ségréguées de Fügöd, en raison de problèmes de comportement et de leurs lacunes scolaires. Par conséquent, la direction de l'école et les responsables municipaux ont décidé « d'aider les enfants » en leur permettant de rester à Fügöd pour effectuer les quatre dernières années de l'école primaire. Une décision qui a fondamentalement signifié le parachèvement de la ségrégation de l'enseignement primaire à l'échelle de la ville d'Encs. En dépit du raisonnement discursif qui sous-tend la « nationalisation » de la gestion des écoles publiques en 2017 – afin d'égaliser les services d'éducation dans tout le pays –, le fossé social et infrastructurel entre la principale institution scolaire du centre et son annexe de Fügöd est frappant. L'école de Fügöd est délabrée et son apparence ne diffère pas beaucoup des masures du quartier. Les salles de classe sont petites, non décorées et équipées de vieux meubles. L'école est surpeuplée et certains enfants sont placés dans des classes à double niveau, ce qui est révélateur de la pénurie en enseignants et personnel compétent (assistants pédagogiques, par exemple). En ville, la demande sociale était forte pour permettre aux

11. Les dispositifs éducatifs et sociaux peuvent avoir des « établissements annexes » qui fonctionnent comme des divisions de l'organisme dans un autre lieu géographique. Les établissements annexes ne sont pas autonomes sur le plan financier et administratif.

écoles « ghetto » de maternelle et primaire de Fügöd de continuer à fonctionner, cela de façon à maintenir à distance les « enfants à problème » des « enfants ordinaires ». « Si ces enfants de Fügöd fréquentaient l'école du bourg, la situation serait explosive. »<sup>12</sup> L'interaction complexe de la marginalisation spatiale, sociale et ethnique se lit en creux dans l'approvisionnement en services publics et le « mérite » pour accéder aux ressources de développement.

### **Possibilités et contraintes d'un développement fondé sur le lieu dans un quartier stigmatisé**

Après la réintroduction du district comme unité d'administration publique, les collectivités locales du district d'Encs ont décidé de conserver leur PMP actuel en ce qui concerne la présence de l'aide sociale. Le personnel opérationnel du PMP a été intégré dans différents services de la collectivité locale d'Encs et gère des programmes de développement micro-régionaux tels qu'« Une chance pour les enfants ! ». L'objectif principal de ce programme était d'améliorer les conditions de vie des enfants confrontés à des difficultés socio-économiques en agissant sur la qualité et l'accessibilité des services existants, et en transformant les institutions locales de manière à fournir un accès équitable aux services de protection de l'enfance. En raison du grave désinvestissement de l'État hongrois des politiques d'éducation publique et de protection de l'enfance<sup>13</sup>, des manquements ont été constatés dans la mise à disposition et la prestation de services dans tout le pays, mais particulièrement dans les localités en difficulté, sous dotées en matière de capacités humaines et financières. En raison des bas salaires dans les secteurs de l'éducation et de la protection sociale, ainsi que des problèmes sociaux de plus en plus présents dans la localité, le district d'Encs lutte depuis plus de dix ans contre l'émigration de son élite (enseignants, professionnels de l'enfance et du secteur social). « Une chance pour les enfants ! » visait à combler de telles lacunes dans les services existants et, bien que ciblant officiellement les enfants confrontés à des difficultés socio-économiques le programme a été « traduit » comme « un énième programme pour les Roms » par certaines parties prenantes dans un contexte discursif local façonné par le racisme anti-Roms.

#### *Lutter pour tempérer les relations de pouvoir à une autre échelle*

12. Entretien avec un employé municipal.

13. Selon l'OCDE, la Hongrie a consacré 0,88% de son PIB à l'enseignement primaire et 0,86% à l'éducation de la petite enfance en 2018.

Le bureau « Une chance pour les enfants ! » (ci-après dénommé « le bureau ») a été mis en place au sein du PMP pour la gestion du programme. Son personnel était composé de professionnels de l'éducation et du secteur social qui faisaient partie du personnel opérationnel du PMP depuis une vingtaine d'années, et qui avaient développé à l'échelle locale les compétences, les savoirs et l'ancrage nécessaires grâce à leur participation à de nombreux projets de développement. Leurs réseaux personnels et professionnels étendus garantissaient la représentation de tous les secteurs publics pertinents pour le bien-être des enfants – éducation, protection sociale et santé – et leur permettaient de recourir à des formes de délibération plus lâches et ascendantes dans la conception et la mise en œuvre du programme.

La coordination du programme au niveau micro-régional a également été facilitée par l'État central grâce à un schéma de programme prioritaire. Celui-ci a été coordonné par un consortium composé du ministère des Ressources humaines, de l'Académie hongroise des sciences (AHS) et du Service hongrois des œuvres de bienfaisance de l'Ordre de Malte (familièrement dénommé « Málta », comme ci-après dans le texte). Dans le district d'Encs, Málta était chargé d'apporter un soutien méthodologique et de piloter l'élaboration et la mise en œuvre de programmes locaux, tandis que l'équipe de recherche de l'Académie fournissait travaux universitaires, enquêtes et analyses statistiques en appui de ce travail. Au cours de la phase de conception, les accompagnateurs ont notamment eu pour tâche de faciliter la planification locale par le biais d'événements participatifs visant à évaluer et à adapter les besoins locaux et microrégionaux aux principaux dispositifs du programme. Au cours de la mise en œuvre, les accompagnateurs devaient soutenir professionnellement et méthodologiquement les responsables locaux de la mise en œuvre du programme, assurer le contrôle de la qualité et, si nécessaire, seconder le personnel opérationnel des micro-régions dans les tâches administratives.

Le schéma prioritaire devait suivre une approche fondée sur le lieu dans laquelle le cadre institutionnel formel aurait été reformulé selon les savoirs locaux en adaptant le programme aux besoins locaux. Le cadre institutionnel a cependant généré des voies de communication formelles et descendantes entre les niveaux politiques supérieurs et les opérateurs locaux. L'État central communiquait de plus en plus avec le niveau local par le biais de réglementations strictes, dans lesquelles il définissait à la fois les éléments de programme que le niveau local devait mettre en œuvre, ainsi que les exigences relatives à la manière de les mettre en œuvre. Les plates-formes de remontée d'information étaient également basées sur des solutions unilatérales et hiérarchisées. Les opérateurs

locaux étaient ainsi tenus de fournir des données très détaillées sur les participants au programme, en remplissant des feuilles de renseignement en ligne, ce sans mécanisme de suivi transparent de l'acheminement de ces données ni sans possibilité d'interagir avec l'État central. En l'absence de plate-forme de coordination verticale et non hiérarchique, la mobilisation réussie des riverains participant au programme et les batailles menées au niveau local en lien avec le programme n'étaient pas visibles par l'État central, ce qui a entraîné des réponses mal calibrées de sa part. Sous la pression de procédures de plus en plus bureaucratiques et du manque de voies de remontée d'informations, l'informalité a paradoxalement envahi l'ensemble du programme. Les personnes chargées du pilotage ont joué parfois le rôle d'intermédiaires entre l'État central et les opérateurs locaux, tandis que d'autres fois, ce sont les opérateurs locaux qui mobilisaient leurs réseaux informels au sein du PMP pour trouver des solutions aux problèmes de coordination et d'approvisionnement.

La coordination de la conception du développement micro-régional a suivi deux voies parallèles à Encs : celle *des ateliers thématiques* organisés par le bureau local pour les opérateurs locaux et les professionnels des services impliqués, et des *forums* organisés par les accompagnateurs de Málta. Aucun de ces dispositifs n'a réussi à intégrer et à autonomiser les groupes marginalisés dans la mise au point du plan de développement. Les ateliers thématiques étaient en partie des manifestations formelles destinées à répondre aux exigences du programme, mais consistaient également en des manifestations régulières organisées par les opérateurs locaux au niveau micro-régional avec pour objet la planification de projets de développement. Les méthodes et les anciennes pratiques consistant à associer divers acteurs locaux ont été facilement mobilisées à de nouvelles fins dans le programme « Une chance pour les enfants ! », dont le principal impact a été défini par les opérateurs locaux « le renforcement de la coopération professionnelle et des réseaux »<sup>14</sup>. Pourtant, les ateliers thématiques des opérateurs locaux étaient des événements réservés à l'élite intellectuelle locale et qui n'incluaient pas de représentants de la communauté rom.

Outre les ateliers thématiques, le schéma prioritaire du programme « Une chance pour les enfants ! » a également proposé des plates-formes horizontales pour la planification par l'intermédiaire des accompagnateurs de Málta, lesquels ont organisé des discussions en groupe et des réunions publiques informelles. Ils se sont notamment appuyés sur une « méthodologie basée sur la présence » consistant à « jouer ensemble » (Csonkáné,

14. Entretien avec un participant du programme.



Dusa, Fehér, 2011)<sup>15</sup>. Les retours d'expérience ainsi que les données statistiques de base ont été compilés dans un document stratégique<sup>16</sup>, le « Portrait de la micro-région », qui comprenait également des recommandations sur la répartition des dispositions du programme en fonction des besoins identifiés.

Au terme du processus, le personnel du bureau local a harmonisé les résultats des ateliers des opérateurs locaux avec les conclusions du document stratégique et les a compilés dans les documents définitifs. L'équipe du bureau local disposait de peu de marge de manœuvre car ses actions visaient à trouver un équilibre entre les besoins locaux exprimés par les opérateurs locaux, les dispositions obligatoires du programme telles que définies par l'État central, ainsi que les recommandations de Málta compilées dans le document stratégique. Dotés de pouvoirs discrétionnaires informels de la part de l'État central, les accompagnateurs de Málta avaient le mandat d'approuver ou de refuser les décisions locales ayant trait à la conception des programmes microrégionaux, ce malgré le principe original du schéma prioritaire qui consistait simplement à faciliter la prise de décision via des plates-formes collaboratives. En l'absence de droits similaires, le personnel du bureau local a été contraint de coordonner le programme de manière autonome. Le processus a souvent été traversé par des tensions entre les accompagnateurs de Málta, le personnel du bureau local et les responsables de la mise en œuvre du programme, car les opérateurs locaux estimaient souvent que Málta allait au-delà de son rôle de facilitateur, et influençait directement les décisions prises au nom d'intérêts particuliers. Les tensions ont persisté pendant la phase de mise en œuvre entre les représentants de Málta et les opérateurs locaux, ces derniers estimant que leur connaissance approfondie des communautés locales et leur valeur ajoutée étaient marginalisées par les solutions méthodologiques uniformes retenues dans le programme Présence de Málta, alors que leurs accompagnateurs de l'organisation caritative n'assuraient même pas de présence permanente dans la localité.

Cette manière de négliger les solutions locales trouve une autre expression dans la façon dont Málta a omis d'inclure les résultats des forums publics dans son document stratégique. Même si l'organisation s'est conformée aux exigences administratives formelles du cadre du programme, l'incapacité de Málta à inclure les conclusions de son forum public avec les Roms locaux peut s'expliquer par des incongruités institutionnelles

15. La méthodologie du programme « Présence » a été développée à l'origine par Málta en tant que programme d'aide sociale dans un quartier ségrégué d'une petite ville de Hongrie. Il repose sur la présence permanente de travailleurs sociaux ainsi que sur leurs rencontres quotidiennes et leurs conversations avec les riverains, ce qui permet d'établir des relations personnelles profondes entre les résidents et les travailleurs sociaux.

16. La préparation de ce document était obligatoire pour toutes les microrégions ayant participé au programme « Une chance pour les enfants ! »

contenues dans le programme « Une chance pour les enfants ! » : l'évolution du cadre institutionnel a favorisé la volonté de satisfaire les exigences formelles et administratives du projet, plutôt que de favoriser les solutions locales innovantes en faveur de la participation et de l'*empowerment*. Ainsi, « aucun Rom n'a jamais été interrogé sur ce qu'il / elle voulait, sur ce dont il / elle avait besoin. [...] Dans la plupart des micro-régions, les acteurs locaux des services de soins et d'éducation se sont assis autour d'une table et ont planifié seuls le programme. »<sup>17</sup> Les relations horizontales et les remontées d'expériences fonctionnaient bien parmi les acteurs locaux qui ont façonné le programme local en fonction des évaluations institutionnelles, tandis qu'il n'existait pas de plates-formes verticales entre les « concepteurs de projets » et le groupe cible.

La manière dont les opérateurs locaux et les accompagnateurs de Málta ont échoué à donner aux familles roms en situation de pauvreté la possibilité de participer à la planification du développement est le reflet d'un « abandon attentif » que l'on peut généraliser aux Roms marginalisés. Dans cette relation, les Roms et les quartiers dans lesquels ils habitent sont des leviers permettant aux élites locales d'accéder aux fonds européens et de générer des ressources dans un cadre institutionnel qui supprime les compétences et les moyens financiers au niveau local. Lorsque des groupes sociaux en difficulté et des Roms sont visés par un programme tel qu'« Une chance pour les enfants ! », ils restent des « bénéficiaires » muets, sans participation ni voix au chapitre. La nature des relations sociales au sein des communautés roms limite souvent la mobilisation des liens de proximité (Putman, 2000) pour assurer leur représentation dans les réseaux politiques nationaux. De manière générale, l'absence de prise de parole des Roms lors de l'élaboration des politiques nationales et locales est renforcée par l'accaparement des organes autonomes de représentation des minorités roms (OAMR) par les partis politiques, par des relations de pouvoir inégales entre ces organes et les collectivités locales (Szalai, 2015), le tout pris dans une trame de coopération informelle et clientéliste. Dans le même ordre d'idées, le OAMR local d'Encs, considéré comme le représentant officiel et élu de la communauté rom locale, n'a pas été en mesure ni de définir, ni de représenter les intérêts de cette communauté auprès des institutions locales et lors des prises de décision politiques. Bien que les relations et la coopération entre la collectivité locale et le OAMR soient équilibrées au niveau officiel, l'organisation est restée invisible auprès de la communauté rom ségréguée de Fügöd, ce qui reflète la fragmentation de la communauté rom par classe sociale et par statut. La représentation des Roms n'était donc pas seulement limitée par les perceptions de la société

17. Entretien avec un participant du programme.

majoritaire, mais également par la distance entre les dirigeants roms et ces groupes vulnérables. Partant de là, les communautés marginalisées vivant dans des quartiers stigmatisés tels que Fügöd n'avaient pas de voix au chapitre dans la conception et la mise en œuvre du programme « Une chance pour les enfants ! »

### *Équité ou égalité ?*

Bien que le programme n'ait pas réussi à donner aux Roms locaux les moyens de revendiquer une répartition équitable des services de protection de l'enfance, l'allocation des ressources et la répartition des dispositions du programme étaient plus ou moins équilibrées entre le centre du district et ses périphéries. Le bureau local s'est efforcé de distribuer des services et des ressources aux communautés les plus marginalisées. Par exemple, à Encs – en plus de nombreux autres services attribués au centre-bourg – deux antennes sociales (*Sure Start Houses*) ont été créées pour fournir des services d'éducation de la petite enfance. L'un a été implanté dans le quartier ségrégué autour de la rue Béke, tandis qu'un autre, reflétant la fragmentation de la communauté rom locale, a été installé à Fügöd, afin de rendre accessibles les services disponibles sur place. Cela peut s'expliquer par l'inscription du personnel du bureau dans des réseaux professionnels et personnels denses à l'échelle du district.

« Le projet comportait de nombreuses dispositions obligatoires [...] que nous devons mettre en œuvre, que cela nous plaise ou non. Mais nous avons quand même réussi à intégrer les demandes locales dans l'offre finale tout en répondant aux exigences. [...] Nous avons joué le jeu de l'égalité ; nous ne faisons pas de différences entre les écoles maternelles et nous avons essayé d'implanter les mêmes services partout. »

En raison de la rareté relative des ressources financières dans le programme « Une chance pour les enfants ! » et d'autres contraintes structurelles telles que le manque de professionnels et de ressources supplémentaires en infrastructures dans les villages les plus démunis, ces mécanismes égalitaires ont prévalu sur la manière dont ont été réparties les dispositions du programme fondée sur l'équité. Des carences structurelles ont souvent paralysé le programme et ne lui ont permis que temporairement de palier aux services sur lesquels l'État central s'était désengagé. Le programme représentait ainsi une bouffée d'air frais pour les communautés marginalisées et réanimait temporairement des services de protection de l'enfance hélas très faibles que les collectivités locales ont eu du mal à maintenir une fois le programme terminé.

L'évolution et la disparition de l'antenne sociale de Fügöd illustrent la manière dont les contraintes structurelles du système institutionnel ont favorisé la reproduction

d'inégalités socio-spatiales complexes à partir d'une intervention fondée sur le lieu. La communauté rom de Fügöd avait non seulement subi des préjugés au niveau local pendant des décennies, mais elle avait également été abandonnée par Málta au cours de la mise en œuvre du programme, en raison de capacités d'accompagnement insuffisantes allouées dans le programme. Bien que l'antenne sociale ait réussi à mobiliser les familles roms dans un premier temps, la municipalité d'Encs a eu du mal à trouver du personnel compétent une fois le personnel en poste parti. Deux travailleurs sociaux ont finalement été embauchés et ont commencé à représenter les intérêts de Fügöd *vis-à-vis* des opérateurs locaux. Le personnel a également créé des réseaux au sein de la communauté rom et a réussi à mobiliser à nouveau les familles. Cependant, leur tentative n'a pas réussi à créer des liens avec décideurs et les réseaux professionnels des institutions locales (écoles maternelles et primaires, services de protection de l'enfance, infirmières à domicile et professionnels de l'éducation spécialisée). En l'absence d'incitations institutionnelles pour une distribution équitable des services et en raison de contraintes structurelles en matière d'allocation des ressources, les opérateurs locaux n'ont pas, et ne pouvaient de toutes façons pas, fournir au personnel les ressources nécessaires pour offrir des services équitables à Fügöd. Les perceptions locales liées aux « Roms non méritants » à Fügöd ont été réactivées en 2017 lorsqu'un conflit local a éclaté, en raison d'un don de denrées alimentaires par un organisme externe installé dans les locaux de l'antenne sociale. La municipalité a pu facilement s'appuyer là-dessus pour justifier la fermeture de l'antenne sociale au sein du quartier ségrégué, tout en maintenant l'autre établissement situé « en ville ».

## Conclusion

Les résultats de cette étude suggèrent qu'en l'absence d'incitations institutionnelles émanant du champ politique national, le programme « Une chance pour les enfants ! » a progressivement perdu son caractère fondé sur le lieu, et n'est pas parvenu à renforcer les capacités locales de fabrication institutionnelle qui aurait pu garantir une distribution équitable des services de protection de l'enfance ainsi qu'une participation aux prises de décision. Au lieu de déclencher un changement institutionnel permettant de remettre en cause le statu quo local fondé sur les préjugés et la stigmatisation, et en raison de l'absence d'impulsions institutionnelles en matière de justice spatiale *vis-à-vis* de l'échelon local, le programme a au contraire renforcé les hiérarchies existantes, la fragmentation des réseaux sociaux et l'inégal accès aux services publics.

Le programme n'aurait pu soulager que temporairement les communautés marginalisées en leur donnant accès aux services de protection de l'enfance et en atténuant les dysfonctionnements générés par la structure institutionnelle bureaucratique des politiques de protection de l'enfance. L'échec de cette intervention fondée sur le lieu en matière de correction des aspects distributifs et procéduraux de l'injustice spatiale au niveau local, est dû à l'absence de politiques nationales bien définies, ainsi qu'au manque d'arrangements institutionnels adaptés aux logiques de modes de gouvernance moins hiérarchiques appliquant les principes de distribution de l'autorité, d'intégration et de partenariat.

Les changements intervenus dans l'administration publique et le système politique du pays ont eu un impact considérable sur la gouvernance du programme « Une chance pour les enfants ! ». Le fait de supprimer les compétences et les moyens des collectivités locales a eu un effet dévastateur pour les localités et les régions caractérisées par un départ important de leurs élites professionnelles qualifiées. La transformation du cadre national de définition des politiques publiques a influencé le contenu et la légitimité du programme, et a limité la capacité de l'échelon local à prendre des décisions autonomes concernant ses propres objectifs de développement. Les changements ont laissé moins de marge de manœuvre aux opérateurs locaux, tout en introduisant un contrôle bureaucratique croissant sur la mise en œuvre du programme. En l'absence d'un cadre institutionnel basé sur une coordination politique non hiérarchisée et une vision à long terme de la justice spatiale en matière de protection de l'enfance, le programme « Une chance pour les enfants ! » n'a pas provoqué les profonds changements institutionnels attendus en matière de justice spatiale au niveau local.

En définitive, l'initiative « Une chance pour les enfants ! » a montré que les programmes de développement menés par projet ne pouvaient pas combler les lacunes des services publics en raison du désinvestissement des États nationaux en matière de protection sociale. Dans le district d'Encs, l'interaction complexe entre les capacités locales, les relations sociales locales (y compris les préjugés cristallisés et les frontières sociales à l'intérieur des institutions locales), ainsi que l'absence d'incitations institutionnelles de la part de l'État ont contribué à l'échec de la mise en œuvre du principe de justice spatiale dans le programme « Une chance pour les enfants ! ». Les principaux mécanismes à l'origine de l'injustice spatiale à l'échelle d'Encs étaient fondés sur les dépendances hiérarchiques d'une variété d'acteurs locaux. La situation de dépendance dans laquelle se trouvent les sites et les quartiers de petite taille vis-à-vis du centre du district et des ressources externes a entravé l'émergence de relations fondées sur le dialogue et le

partenariat. Le rôle prépondérant des collectivités locales dans les processus de développement, ainsi que l'absence de visions divergentes en matière de développement résultaient de la faiblesse d'une société civile locale qui aurait pu remettre en cause les hiérarchies et les relations sociales existantes. Dans ces circonstances, ce sont les perceptions d'injustice sociale et spatiale et de relations de pouvoir inégales qui déterminent les effets du développement. Les dépendances hiérarchiques impliquent également des contraintes en matière de représentation des groupes marginalisés dans la conception et la mise en œuvre d'interventions fondées sur le lieu. L'injustice procédurale des groupes marginalisés qui n'ont pas la possibilité de faire valoir les objectifs et les méthodes du programme « Une chance pour les enfants ! », que cela se fasse à travers des acteurs externes ou locaux, est révélatrice du manque général de répartition équitable des ressources pour le développement dans des localités peuplées en majorité par des Roms.

Cette étude montre que, bien que les États nationaux « ne sachent pas mieux », ces derniers restent d'importants intermédiaires au sein des modes de gouvernance fondés sur les lieux, grâce notamment à leur capacité de fixer les règles. La littérature qui lui est consacrée semble ainsi avoir oublié l'État – qui reste l'entité qui définit les paramètres du cadre institutionnel national et filtre les exigences des programmes de l'Union européenne. Cela a eu pour effet de fausser l'approche fondée sur lieu vis-à-vis des conditions endogènes, et de négliger les conditionnalités externes qui permettent, ou non, la mise en œuvre de telles politiques. En ce qui concerne la politique de cohésion, les relations contractuelles entre la Commission et les États membres laissent une marge de manœuvre à ces derniers pour tenir compte de leurs particularités politiques nationales. Notre étude montre que cela ne repose pas sur une « relation vertueuse » entre les échelles de coordination des politiques et un État bienveillant, mais plutôt sur des systèmes hiérarchiques de gouvernance interne, qui fait que ce type d'intervention a alors de faibles capacités pour mettre en œuvre la justice spatiale à l'échelle locale.

**Pour citer cet article : Judit KELLER, Tünde VIRÁG, « Possibilités et contraintes des projets de développement fondés sur le lieu : comment atténuer les dépendances hiérarchiques dans un quartier en difficulté »** [“Possibilities and Constraints of Place-Based Development Projects to Temper Hierarchical Dependencies in a Deprived Neighbourhood”], *Justice spatiale/Spatial Justice*, 13, octobre 2019, <http://www.jssj.org>.

---

## Bibliographie

- AMIN** Ash et **NIGEL** Thrift (éd.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1995.
- BARCA** Fabrizio, *An Agenda for Reformed Cohesion Policy – A Place-Based Approach to Meeting the European Union Challenges and Expectations*, rapport indépendant préparé à la demande de Danuta Hübner, commissaire européen à la Politique régionale, Bruxelles, Commission européenne, 2009.
- BARCA** F., **MCCANN** Philip et **RODRÍGUEZ-POSE** Andrés, « The Case for Regional Development Intervention. Place-Based versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science*, 52-1, 2012, p. 134-152.
- BAUER** Zsófia, **HUSZ** Ildikó et **SZONTÁGH** Éva, « Handling Long-Standing Inequalities with Short-Term Projects: Some Results and Challenges of the Implementation of the “Une chance pour les enfants !” Programme », *Review of Sociology*, 25-4, 2015, p. 5-29.
- BRUSZT** László, *Evolving Regional Governance Regimes: Challenges for Institution Building in the CEE Countries*, rapport préparé pour l’atelier multipays, manuscrit, 2007.
- BRUSZT** L. et **VEDRES** Balázs, « Associating, Mobilizing, Politicizing. Local Agency from Without », *Theory and Society*, 42-1, 2013, p. 1-23.
- COOKE** Philip et **MORGAN** Kevin, *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1998.
- CSONKÁNYI** Katalin, **DUSA** Ágnes et **FEHÉR** Angéla, « A város peremén: Györgytelep », *Civil Szemle*, 3, 2011, p. 97-113.
- EVANS** Mel et **SYRETT** Stephen, « Generating Social? The Social Economy and Local Economic Development », *European Urban and Regional Studies*, 14-1, 2007, p. 55-74.
- FERGUSON** James et **LOHMANN** Larry, « The Anti-politics Machine. “Development” and Democratic Power in Lesotho », *The Ecologist*, 24-5, 1994.
- HIRSCHMAN** Albert O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1958.
- JACOBY** Wade, « Minority Traditions and Postcommunist Politics: How do IGO’s matter », in **ORENSTEIN** M., **BLOOM** S. et **LINDSTROM** N. (éd.), *Transnational Actors in*

---

*Central and East European Transitions*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 2008, p. 56-76.

**KELLER** Judit, *Heterarchia és fejlődési pályaváltás. Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban* (Heterarchies and Change in Developmental Pathways. New Theoretical Approaches in Micro-Regional Studies), *Tér és Társadalom*, 25-3, 2011.

**MADANIPOUR** Ali, **SHUCKSMITH** Mark et **TALBOT** Hilary, *Conceptual Framework for the Project* 2017 (<https://relocal.eu/wp-content/uploads/sites/8/2018/07/Deliverable-1.1.pdf>).

**MCGARRY** Aidan, « Roma as a Political Identity: Exploring Representations of Roma in Europe », *Ethnicities*, 14-6, 2014, p. 756-774.

**NEMÉNYI** Mária et **VAJDA** Róza, « Intricacies of Ethnicity. A Comparative Study of Minority Identity Formation during Adolescence », in **SZALAI** Júlia et **SCHIFF** Claire (éd.), *Migrant, Roma and Post-colonial Youth in Education across Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014, p. 103-119.

**NORTH** Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

**PÁLNÉ** Ilona Kovács, « Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013 » (« The Transformation of Local Governmental and Territorial Administrative System Between 2010 and 2013 »), *MTA Law Working Papers*, 2, 2014.

**PIKE** Andy, **RODRÍGUEZ-POSE** Andrés et **TOMANEY** John, *Local and Regional Development*, Londres, Routledge, 2006.

**PIKE** A., **RODRÍGUEZ-POSE** A. et **TOMANEY** J., « What Kind of Local and Regional Development and for Whom? », *Regional Studies*, 41-9, p. 1253-1269, 2007.

**PUTMAN** Robert D., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000.

**SCOTT** W. Allard et **SMALL** Mario L., « Reconsidering the Urban Disadvantaged: The Role of Systems, Institutions, and Organisation », *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 647-6, 2013.

**SEN** Amartya, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

**SMALL** Mario Luis, « Neighbourhood Institutions as Resource Brokers: Childcare Centres, Interorganisational Ties, and Resource Access among the Poor », *Social Problems*,



---

53-2, 2006, p. 274-292.

**STIGLITZ** Joseph, *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, Annual Bank Conference on Development Economics, 1999.

**TRIGILIA** Carlo, « Social Capital and Local Development », *European Journal of Social Theory*, 4-4, 2001, p. 427-442.

**VIRÁG** Tünde et **VÁRADI** Monika Mária, « Spatial Exclusion and Boundary-Making in Different Roma Neighbourhoods in Hungarian Rural Small Towns », *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie (Journal of Economic and Social Geography)*, 109, 2018, p. 485-498.

**WACQUANT** Loïc, « Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality », *Thesis Eleven*, 91, 2007, p. 66-77.