

POLITIQUES PUBLIQUES ET *EMPOWERMENT* L'EXCEPTION FRANÇAISE

par Bernard Jouve *

*L'empowerment a du mal à s'imposer en France.
La frilosité des pouvoirs publics s'explique par les conditions
d'accès à l'État qui favorisent le citoyen,
par la dévalorisation des modèles de régulation alternatifs
et par une conception figée de l'intérêt général.*

Depuis une dizaine d'années, le champ des politiques locales connaît un certain nombre d'évolutions très sensibles, qui ont trait aux nouvelles configurations d'acteurs qui se mettent en place sur fond de construction européenne, de décentralisation, de privatisation de services publics, de nouvelles méthodes de management... Ces dynamiques « locales » doivent être interprétées pour ce qu'elles sont : des morceaux d'un puzzle qui renvoie à la transformation des États contemporains, et la redéfinition des relations entre celui-ci (à travers ses institutions, ses administrations, ses politiques) et la société civile. Si la France connaît de telles dynamiques – qui se sont traduites en 2004 par l'Acte II de la décentralisation –, elle se tient à l'écart de certaines « innovations » politico-administratives qui se développent par contre dans de nombreux pays occidentaux.

Frilosité des pouvoirs publics

L'*empowerment*, terme intraduisible en français, fait partie de ces « innovations » qui ont du mal à s'imposer en France. Il s'agit du « processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper » (1). L'*empowerment*, qui vient historiquement des États-Unis, vise à modifier l'asymétrie classique des relations entre la société civile – et principalement les groupes sociaux défavorisés – et les pouvoirs publics. Il s'agit de renforcer, par le biais de transferts de ressources, de moyens d'action, d'expertise, les capacités d'organisation d'acteurs issus de la société civile ; pour dire les choses autrement, de transférer du pouvoir. À l'heure actuelle, l'*empowerment* gagne du terrain dans des secteurs de politique publique très différents : accueil de la petite enfance et santé publique au Québec, logement social dans certaines villes italiennes et anglaises, développement économique communautaire et traitement du chômage de longue durée en Allemagne...

Or, la France apparaît très en retrait par rapport à cette dynamique. Pourquoi donc une telle frilosité de la part des pouvoirs publics ? Pour aller à l'essentiel, c'est le « code génétique » des

* Directeur de recherche, Laboratoire RIVES, École Nationale des Travaux Publics de l'État, UMR CNRS 5600, jouve@entpe.fr

(1) M.-H. Bacqué, « L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n° 460, 2005, p. 32-35.

institutions républicaines, et plus particulièrement le régime de citoyenneté français, qui sont en cause. En effet, un régime de citoyenneté peut se définir à partir des quatre éléments suivants (2) :

- la reconnaissance formelle de droits (civiques, politiques, sociaux et culturels) ;
- les règles du jeu démocratique qui donnent accès à l'État et à ses institutions ;
- le territoire sur lequel s'expriment la citoyenneté et une identité collective qui lui est associée ;
- le partage des responsabilités qui incombent aux acteurs : le régime définit les limites des responsabilités de l'État. Il les distingue des responsabilités qui sont sous la régulation des rapports marchands, familiaux ou du voisinage.

Ce n'est pas tant la reconnaissance formelle de diverses catégories de droits ou encore le territoire d'expression de la citoyenneté qui posent problème dans le cas présent. Il s'agit plus basiquement des conditions d'accès à l'État et des modalités de régulation socio-politiques.

Accès à l'État et modes de régulation

En premier lieu, l'*empowerment*, pour être opérationnel, nécessite, c'est du moins ce qui apparaît des expériences étrangères (3), la constitution de communautés qui agrègent des acteurs sociaux confrontés à une même problématique (logement, exclusion ...). L'objectif de l'*empowerment* est précisément de renforcer les capacités d'action propre de ces communautés en fédérant les initiatives personnelles. Il s'agit ainsi de faire prendre en charge par des communautés locales leur propre destin collectif. Dès lors, dans un régime de citoyenneté français qui interdit tout traitement communautaire, il n'est guère étonnant que les référents de l'*empowerment* soient incompatibles. Ce sont donc les conditions d'accès à l'État, qui favorisent l'expression de citoyens ordinaires et non de représentants de communautés, qui posent en partie problème.

En second lieu, le choix des modes de régulation possibles en France entre également en contradiction avec les orientations générales de l'*empowerment*. À la faveur des travaux sur la gouvernance, on sait maintenant que, à côté de l'État et du marché, il existe des modes de pilotage alternatifs de l'action collective, tout aussi efficaces. L'école de la régulation a amplement développé ce point, en montrant que le capitalisme se décline très différemment d'un pays à un autre. L'*empowerment* repose précisément sur ces modèles de régulation alternatifs qui ne passent ni par le marché, ni par l'État, mais reposent davantage sur

(2) J. Jenson, « La citoyenneté : ses frontières et ses lisières », *Communication au colloque « La citoyenneté dans tous ses états »*, Université Libre de Bruxelles, Centre de sociologie politique de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 23-25 mars 2005.

(3) B. Jouve, « L'*empowerment* : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, Economie, Société*, vol. 8, n° 1, 2006, p. 5-15.



des rapports de solidarité entre acteurs sociaux qui se fondent sur des identités collectives liées au sentiment d'appartenance à un territoire donné, sur des processus de socialisation particuliers... Or, en France, ces modèles de régulation alternatifs ont été systématiquement dévalorisés au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, par la puissance publique, qui, au nom de « l'ardente obligation de la planification », entendait bien limiter le processus de modernisation au couple État-marché. La situation a certes évolué depuis, notamment avec la disparition de la planification, mais bon nombre de territoires, au sein desquels les conditions socio-politiques étaient réunies pour que des dynamiques collectives émergent en faveur de l'*empowerment*, ont perdu leurs attributs (4).

Intérêt général contre bien commun

À ces deux points, on pourrait en ajouter un troisième qui porte sur la construction des choix collectifs dans un État qui a longtemps fait de l'intérêt général le principe cardinal à la base de toute intervention publique. Or, l'*empowerment* privilégie un autre registre : celui de bien commun.

À la différence de l'intérêt général qui, d'un point de vue théorique, préexiste à l'action collective et qui ne demande qu'à être révélé (par le biais de l'action de l'administration), le bien commun repose sur une autre conception du pouvoir politique, qui n'est pas compris comme une situation figée, résultant de l'asymétrie des ressources et de formes de légitimité des acteurs. Il s'agit bien davantage d'un processus au cours duquel institutions et acteurs, agissant en position de domination mais également de contre-pouvoirs, tentent d'aboutir à des compromis institutionnalisés dans le cadre de procédures de négociations.

Malgré les évolutions du système politique, on est encore très loin en France de ce mode d'organisation du pouvoir, y compris dans des politiques énoncées comme reposant largement sur la participation des citoyens, comme la Politique de la Ville, pour laquelle on sait que la « participation » se résume souvent à l'enrôlement des acteurs de la société civile dans des procédures au sein desquelles ils doivent jouer la partition que la puissance publique attend d'eux.

Pour que l'*empowerment* puisse se développer en France, il faudrait que ces trois obstacles soient levés et que le régime de citoyenneté évolue. On mesure l'étendue du chantier à engager.

Bernard Jouve

(4) **B. Ganne**, « Place et évolution des systèmes industriels locaux en France », dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris, 2006, p. 315-346.