

Mobiliser les quartiers populaires

Vertus et ambiguïtés du *community organizing* vu de France

Julien TALPIN

Les débats français sur l'empowerment suscitent de nombreuses confusions. Julien Talpin revient sur la différence, fine mais indispensable pour concevoir et mettre en œuvre la participation des habitants, entre développement communautaire et community organizing, avant de développer cette dernière dimension à partir d'une enquête de terrain aux États-Unis.

Le *community organizing* suscite un réel engouement en France depuis quelques années chez tous ceux qui s'intéressent aux quartiers populaires. Des colloques ont été organisés¹, des rapports lui ont été consacrés², et il fait l'objet d'un intérêt croissant dans les milieux du travail social et de la politique de la ville en quête de renouveau³. Les travaux en langue française sur la question sont pourtant rares⁴, à l'exception de la référence à Saul Alinsky, père fondateur de cette mouvance, qui a fait l'objet de plusieurs ouvrages récents⁵. Cet engouement français fait suite au retour en grâce de la pratique aux États-Unis, l'élection de Barack Obama en 2008 ayant contribué à redonner de l'attrait à une pratique jusqu'alors peu visible, voire jugée désuète⁶. Le candidat démocrate a en effet largement valorisé son expérience de *community organizer*, tant dans la construction de son récit personnel que dans ses techniques de mobilisations électorales.

En France, tous les spécialistes de la politique de la ville soulignent aujourd'hui la nécessité de renforcer les capacités d'action des quartiers populaires. « Empowerment », « pouvoir d'agir », « remettre les gens en mouvement », sont les nouveaux mots d'ordre face au désenchantement à l'égard de la démocratie participative et aux formes plus instituées de concertation. Tous se tournent vers l'Amérique du Nord pour trouver des solutions⁷, mais le flou semble régner, tant sur les termes que sur les pratiques à mettre en œuvre. Si le concept d'*empowerment* a fait l'objet d'un livre salubre soulignant la plurivocité et les ambiguïtés du terme⁸, la notion de « *community organizing* » est également employée de façon croissante

1 « Le community organizing : Développer le pouvoir des citoyens ? », ENTPE, Vaulx-en-Velin, 14-16 mars 2012. « Community Organizing : The Theory & The Practice », Université Grenoble 3, 12-13 avril 2013.

2 J. Donzelot, Y. Djaziri, A. Wyvekens, « Banlieues et quartiers populaires. Remettre les gens en mouvement », Terra Nova, n°27, 2012 ; L. Arsan, R. Didi (dir.), *Organisez-vous ! Construire la participation politique dans les quartiers populaires*, Fondation Jean Jaurès, 2013.

3 M.-H. Bacqué, M. Mechmache, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera pas sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires ». Rapport au ministre délégué chargé de la ville, Juillet 2013.

4 Voir cependant H. Balazard, *Quand la société civile s'organise : l'expérience démocratique de London Citizens*, Thèse pour le doctorat de science politique, ENTPE, 2012.

5 T. Quinqueton, *Que ferait Saul Alinsky ?*, Paris, Desclée de Brouwer, 2011 ; S. Guth (dir.), *Saul Alinsky. Conflit et démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 2013. Voir également la nouvelle traduction d'un de ses ouvrages, S. Alinsky, *Etre radical. Manuel pragmatique pour radicaux réalistes*, Bruxelles, Aden, 2011.

6 Voir par exemple « Community Organizing Never Looked so Good », *The New York Times*, 12 avril 2009.

7 Sur les références explicites et implicites aux États-Unis du rapport récent sur la politique de la ville, cf. T. Kirszbaum, [« Un empowerment à la française ? A propos du rapport Bacqué/Mechmache »->article2475], *La vie des idées*, 2013.

<http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>

8 M.-H. Bacqué, C. Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

dans l'hexagone, mais de façon souvent peu précise. Si l'œuvre de Saul Alinsky a fait l'objet d'une littérature importante, la « nébuleuse communautaire⁹ » américaine contemporaine ne peut être réduite à la seule œuvre de son père fondateur, celle-ci ayant évolué depuis sa mort au début des années 1970, à la fois avec et contre lui. Sans offrir une synthèse exhaustive, il nous semble que certains éléments sur ce qu'est et n'est pas le *community organizing* peuvent être utiles à la compréhension de ce phénomène. Cette plongée dans la nébuleuse communautaire américaine est nourrie par une enquête de terrain dans la ville de Los Angeles en 2012-2013. Après avoir distingué le *community organizing* (CO) du développement communautaire avec lequel il est parfois confondu, en insistant sur leur conception distincte du pouvoir et du changement social, nous défendrons l'idée selon laquelle le CO est avant tout un ensemble de pratiques militantes spécifiques, un répertoire d'action et un style organisationnel, qui le rendent particulièrement efficace pour mobiliser les habitants des quartiers paupérisés¹⁰. L'observation de la routine de plusieurs organisations indique que l'essentiel de leur travail quotidien se concentre sur le recrutement et la mobilisation des habitants. Si la difficulté de la tâche se traduit par une professionnalisation accrue qui pose des questions de démocratie interne et interroge la capacité du CO à renforcer l'autonomie des plus démunis, sa spécificité et sa force se situent dans sa capacité unique de mobilisation¹¹.

Distinguer le *community organizing* du développement communautaire : un rapport conflictuel aux institutions

Né dans les années 1930 à Chicago à l'initiative de Saul Alinsky, le *community organizing* a depuis connu un développement important dans les trente dernières années. Au-delà de la figure d'Obama, son histoire est liée au démantèlement de l'État social américain. À partir des années 1980, nombre de services sociaux sont assurés directement par la « société civile », ce qui se traduit par un afflux de fonds – fédéraux, étatiques et issus de fondations privées – pour financer les organisations communautaires¹². Le *community organizing* apparaît dès lors comme une des formes, minoritaire, politisée et critique, du recours à la société civile aux États-Unis. Il incarne la frange radicale de l'*empowerment*, bien que le terme, largement repris par les institutions, soit peu employé par ces associations. Il est une des formes que peuvent prendre les « community-based organizations » (CBO) qui recouvrent aujourd'hui une part non négligeable de la société civile américaine, la référence à « la communauté » – terme magique sans cesse valorisé¹³ – pouvant renvoyer à des pratiques très différentes¹⁴. De façon idéal-typique, les CBOs peuvent prendre trois formes distinctes : les

9 Pour reprendre le terme de M.-H. Bacqué, « Associations 'communautaires' et gestion de la pauvreté. Les Community Development Corporations à Boston », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5 (160), 2005, p. 46-65.

¹⁰ Il va de soi que nous n'établissons pas d'équivalence entre les quartiers populaires français et les ghettos américains, compte tenu de la structuration sociale et raciale très différente dont ils font l'objet. Néanmoins, comme le souligne Loïc Wacquant : « Bien qu'elles soient situées au pôle opposé du système spatial urbain, les banlieues populaires de France sont bien l'équivalent structural de l'*inner city* aux États-Unis », in *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État*, Paris, La Découverte, 2008, p. 207. Cette équivalence structurale permet d'interroger de concert, mais avec précaution, les conditions de mobilisation des populations marginalisées dans les deux cas.

¹¹ Ces spécificités du *community organizing* nous ont incité à ne pas traduire le terme, aucun équivalent n'existant en français. Nous employons cependant le terme d'« organisation » ou « organisation communautaire » pour qualifier les groupes qui composent cette mouvance, qui ont tous un statut de d'association à but non lucratif – « non-profit » –, juridiquement qualifié comme 501(C)3 aux États-Unis.

¹² N. Eliasoph, *Making Volunteers. Civic Life After Welfare's End*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

¹³ Cf. N. Eliasoph, *L'évitement du politique. Comment les américains produisent de l'apathie dans la vie quotidienne*, Paris, Economica, 2010 [1998]. <http://www.laviedesidees.fr/Est-il-devenu-indecent-de-parler.html>

¹⁴ Cf. N. Marwell, « Privatizing the Welfare State. Non-Profit Community-Based Organizations as Political Actors », *American Sociological Review*, 69, 2004, p. 265-291.

associations de service, le développement communautaire et le *community organizing*¹⁵, toutes visant à remédier à la pauvreté et à la marginalisation sociale dans les grandes villes américaines.

La majorité des CBOs sont des prestataires de services sociaux : accès au logement, accompagnement à la recherche d'emploi ou pour les procédures administratives, soupes populaires ou aide aux devoirs. Ces organisations peuvent être plus ou moins politisées et leur spécificité est d'assurer principalement des services à la population grâce à l'implication de « volontaires » bénévoles, participation vue comme une source d'*empowerment* individuel¹⁶. Si les associations de *community organizing* assurent parfois certains services – soutien scolaire, réinsertion des détenus –, ceux-ci ne sont que secondaires (en termes de temps de travail, de personnel affecté, de moyens consacrés) dans l'activité des organisations, qui se concentrent surtout sur un travail de mobilisation des habitants des quartiers pauvres dans le cadre de « campagnes » visant la « justice sociale ». On retrouve ici différentes fédérations comme l'Industrial Areas Foundation (IAF)¹⁷ fondée par Alinsky, People Improving Communities through Organizing (PICO)¹⁸, Gamaliel¹⁹, DART, feu ACORN²⁰ issu du mouvement des droits civiques, ainsi que de nombreuses organisations locales, qui se réclament du *community organizing*. Nos recherches reposent notamment sur l'étude de la branche de PICO à Los Angeles – LA Voice – et de deux organisations non-fédérées, Community Coalition et la Bus Riders Union, parmi les plus puissantes localement. En dépit de leurs différences, ces organisations partagent une définition du CO entendu comme le processus permettant « aux gens de se mobiliser par eux-mêmes pour obtenir des gains substantiels et bénéficiant aux groupes les plus défavorisés »²¹.

Les références françaises au *community organizing*, si elles évoquent toujours Alinsky, semblent parfois assez loin de ce qu'il recouvre en pratique aujourd'hui aux États-Unis. Dans des travaux récents, au nom du *community organizing*, c'est en réalité le « développement communautaire » qui est mis en avant. Il nous semble pourtant que la distinction s'impose, tant les deux renvoient à des logiques politiques différentes. Ce glissement du *community organizing* au développement communautaire est très net dans un rapport coordonné récemment par Jacques Donzelot : « cette méthode (le CO) n'a donné tous ses effets que lorsqu'elle s'est inscrite dans la formule du développement communautaire, à la fin des années 1970. (...) Ces corporations de développement communautaire ne sont plus alors seulement des sortes de syndicats de lutte des habitants²². » Dès les années 1960 en effet, on assiste, dans la foulée du programme de la « Guerre contre la pauvreté » lancé par

15 Cf. P. Dreier, « Community Empowerment Strategies: The Limits and Potential of Community Organizing in Urban Neighborhoods », *Cityscape*, 2(2), 1996, p. 121-159.

16 On peut à ce titre avancer qu'il existe une injonction ou un impératif participatif venu d'en bas aux États-Unis. L'offre de participation, à la différence de la France, n'est pas principalement issue de l'État ou des collectivités locales, mais de la société civile.

17 Cf. M. Warren, *Dry Bone Rattling. Community Building to Revitalize American Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2001. Sur la déclinaison anglaise de l'IAF, cf. H. Balazard, *Quand la société civile s'organise*, *op. cit.*

18 Cf. R. Wood, R., *Faith in Action. Race, Religion and Democratic Organizing in America*, Chicago, The Chicago University Press, 2002.

19 H. Swarts, *Organizing Urban America. Secular and Faith-Based Progressive Movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2008.

20 Cf. R. Fischer (dir.), *The People Shall Rule: ACORN, Community Organizing, and the Struggle for Economic Justice*, New York, Vanderbilt University Press, 2011.

21 Définition donnée lors d'une formation sur le « community organizing », suivie par les salariés du groupe Community Coalition.

22 J. Donzelot, Y. Djaziri, A. Wyvekens, « Banlieue et quartiers populaires », *op. cit.*, p. 41.

l'administration Johnson, à l'essor d'instances de participation locales avec la création de *Community Development Corporations* (CDC), qui reçoivent des fonds fédéraux pour assurer le développement économique ou la rénovation du patrimoine immobilier des quartiers urbains sinistrés. S'il s'agit d'améliorer le sort des habitants des zones marginalisées, on ne peut pourtant assimiler cette démarche au *community organizing*, celui-ci continuant à assurer une action autonome. L'autonomie du CO a l'égard des pouvoirs publics tient notamment à ses modes de financement, largement issus de fondations et des cotisations des membres. Ainsi on ne peut pas dire que « l'idée du *community organizing* est de mettre tout le monde autour de la table pour discuter²³. » Dans la démarche du *community organizing* – et en particulier dans les premiers mouvements fondés par Alinsky – les organisations communautaires visent à rassembler tous les acteurs d'un territoire (églises, écoles, syndicats) ... mais de façon autonome des pouvoirs publics. Le rapport à l'État y est dès lors très différent : relais dans un cas, acteur critique dans l'autre. Le modèle défendu par Jacques Donzelot et ses collègues depuis dix ans²⁴ n'est donc pas du *community organizing*, mais du *community development*²⁵. L'essentiel du travail des CDC consiste à réhabiliter puis gérer des logements à prix modéré dans les quartiers pauvres, à susciter la création de PME locales voire d'un « capitalisme noir ». Leur activité s'élargit souvent à la gestion de crèches, d'écoles et de services de formation dans le but d'accroître l'employabilité des habitants. Compte-tenu de la professionnalisation requise pour que le modèle fonctionne, la participation de la population est souvent réduite à portion congrue²⁶. Si les CDC se sont souvent avérées efficaces dans l'amélioration des conditions de logement de la population, l'*empowerment* tant recherché semble marginal. Le développement communautaire s'inscrit en outre dans un mouvement de privatisation de l'État social par le recours à la société civile, les CDC opérant dans des zones franches ou *empowerment zones*, où les taxes sont abaissées pour favoriser le développement économique, et où les organisations communautaires sont subventionnées pour assurer des services de base à la population. Les CDC se sont ainsi peu à peu institutionnalisées, leurs tâches supposant davantage la construction d'une expertise spécifique que d'un contre-pouvoir²⁷. Le développement communautaire est dès lors largement critiqué aux États-Unis par les organisations de CO, incarnant le versant néo-libéral de l'*empowerment*²⁸.

Ainsi, tout en déplorant l'institutionnalisation de la participation dans le cadre de la Politique de la ville française, on propose de la renouveler en s'inspirant de formes de

23 Propos de Y. Djaziri in *Le Monde*, « Terra Nova propose d'importer le 'community organizing' à l'américaine dans les banlieues françaises », 12.04.2012.

24 Voir notamment J. Donzelot, C. Mével, A. Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

25 Alinsky avait d'ailleurs rejeté ouvertement le modèle du *community development* tel que mis en place à partir de la « guerre contre la pauvreté », le qualifiant de « pornographie politique ». Cf. S. Alinsky, "The War on Poverty – Political Pornography", *Journal of Social Issues*, 41(1), 1965, p. 41-47.

26 Cf. J. DeFilippis, "Community Control and Development. The Long View" in J. DeFilippis, S. Saegert (dir.), *The Community Development Reader*, New York, Routledge, 2008 ; R.M. Silverman, "Caught in the Middle : CDCs and the Conflict between Grassroots and Instrumental forms of Citizen Participation", *Community Development*, 36 (2), 2005, p. 35-51. On a notamment reproché au mouvement du développement communautaire américain son approche très centrée sur le logement et le développement économique – le « hard », on parle de « brick and mortar approach » — au détriment d'approches plus « soft », centrées sur le social et le lien civique, à l'image des critiques aujourd'hui adressées à l'ANRU en France. Dans les années 1990, on a cherché à mettre davantage l'accent sur le « community building », le soft, avec un succès limité.

27 Sur des dynamiques similaires de professionnalisation et de dépolitisation progressive d'associations visant l'*empowerment* de la communauté « black » au Royaume-Uni, cf. V. Sala Pala, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

28 Cf. R. Stocker, "The CDC model of Urban Redevelopment. A Critique and an Alternative", *Journal of Urban Affairs*, 19 (1), 1997, p. 1-22. M.-H. Bacqué, « Associations 'communautaires' et gestion de la pauvreté. », *op. cit.*

participation américaines qui sont en partie dévoyées pour avoir coopté les associations et constituer des espaces de gestion partenariale de la précarité. On retrouve le même décalage dans un autre ouvrage récent. Michel Kokoreff et Didier Lapeyronnie y défendent de façon convaincante la repolitisation des quartiers populaires : « Refaire la cité, au double et noble sens du terme, c'est développer des interventions politiques dans les quartiers et s'appuyer sur les acteurs qui tentent de faire entendre la voix des sans-voix²⁹. » *Community organizing* ? Non, CDC ! Alors qu'ils dénoncent « la concertation et ses simulacres » et se tournent vers « la constitution de collectifs s'érigeant comme interlocuteurs incontournables et avisés³⁰ », ils prônent un modèle dont on pointe la dépolitisation aux États-Unis, celui du développement communautaire.

Il nous semble qu'en dépit d'une très fine connaissance de la sociologie des quartiers populaires français, ces auteurs se tournent vers des formes de participation assez loin de leurs aspirations à « mettre les gens en mouvement ». Répétons-le : le développement communautaire – pour aller vite le modèle des CDC – n'est pas du *community organizing*³¹. Peut-être les deux sont-ils compatibles³², mais il convient, au moins analytiquement, de les distinguer. A Los Angeles, les champs du CO et du développement communautaire coexistent de façon relativement parallèle, les interactions entre les deux restant limitées³³. C'est qu'au-delà des termes, la façon dont les acteurs pensent le changement social est très différente³⁴. Une des divergences essentielles tient à leur conception respective de l'action politique : coopération ou rapport de force. D'un côté, il s'agit effectivement de mettre tout le monde autour de la table pour améliorer la gestion d'un quartier dans une perspective de développement économique³⁵. On défend alors une logique reposant sur le marché, où associations, pouvoirs publics et entrepreneurs travaillent main dans la main. De l'autre, il s'agit de l'auto-organisation collective et autonome des quartiers populaires visant à créer un rapport de force avec les institutions, pour ne s'asseoir à la table des négociations qu'après avoir fait entendre ses revendications par l'action collective (manifestations, pétitions, sorties médiatiques, etc.). Une phrase constamment répétée dans les organisations étudiées est « eux

29 M. Kokoreff, D. Lapeyronnie, *Refaire la cité*, Paris, Seuil, 2013, p. 105.

30 *Ibid.* Voir p. 95-96 pour la référence explicite aux CDC.

31 On retrouve le même glissement au Royaume-Uni, où le gouvernement Cameron tente de récupérer la popularité du *community organizing*, en qualifiant ainsi son initiative de développement communautaire, ce qui a conduit la branche locale de l'IAF, Citizen UK, à réaffirmer la nature très différente des deux démarches. Cf. H. Balazard, *Quand la société civile s'organise*, *op. cit.*

32 De nombreuses CDC ont ainsi vu le jour via l'institutionnalisation progressive d'organisations communautaires. Plus récemment, une des formes de collaboration entre *community organizing* et développement communautaire est le modèle des *Community Benefits Agreements*. Il s'agit d'espaces de participation et de négociation temporaires, où tous les acteurs, publics, privés et associatifs, sont réunis autour de la négociation d'un projet d'aménagement d'envergure, qui se traduit par la signature d'un contrat gravant dans le marbre les acquis de la négociation. Ainsi, une des premières expériences de ce type a eu lieu à Los Angeles pour la construction de salles de sport et de spectacle dans le cadre de la revitalisation du centre ville. Craignant la gentrification du quartier, les organisations communautaires ont ici obtenu (par la négociation mais aussi le rapport de force) la construction de logements sociaux, de crèches et d'écoles pour les classes populaires du quartier, tout comme l'embauche prioritaire des habitants sur le chantier. Cf. L. Saito, « Low Income Residents Can Benefit from Urban Development: The LA Live Community Benefits Agreement », *City & Community*, 1(2), 2012, p. 129-150.

33 Ceci est notamment lié à l'histoire du champ organisationnel à Los Angeles où de nombreuses organisations communautaires sont apparues à la suite des émeutes de 1992, en se démarquant de l'initiative de développement communautaire Rebuilt LA qui visait à encourager l'investissement privé dans les quartiers sinistrés à la suite des émeutes. En dépit des millions de dollars investis l'initiative est un échec, ce qui finit de convaincre les organisations communautaires de la nécessité d'une approche plus autonome.

34 Cf. R. Stoecker, "Community Organizing and Community Development in Cedar-Riverside and East Toledo: A Comparative Study", *Journal of Community Practice*, 2 (3), 1996, p. 1-23.

35 On parle aussi parfois « d'*organizing* consensuel », qui rejette l'approche « eux contre nous » du *community organizing*.

ils ont l'argent, nous on a le nombre », ce qui explique l'importance de la mobilisation en masse, sur laquelle nous revenons plus loin. Le *community organizing* aux États-Unis, quelle qu'en soit la déclinaison, entretient donc toujours un rapport conflictuel aux institutions et aux élus. Ceci ne signifie pas que, dans un second temps, ces organisations ne peuvent entrer dans une dynamique plus coopérative. À cet égard, les organisations communautaires cherchent à se distinguer des mouvements sociaux³⁶, à qui elles reprochent leur manque de « pragmatisme » et surtout de revendications concrètes et gagnables³⁷. Entre conflit et coopération, elles considèrent que l'institutionnalisation ne peut jouer qu'en leur défaveur, les empêchant de s'appuyer sur le pouvoir du nombre mobilisé³⁸. Les instances de participation et de négociation doivent dès lors toujours être temporaires.

Conditions de la mobilisation et représentation symbolique des quartiers marginalisés

On pourrait en déduire que le *community organizing* incarne toute forme d'action collective contestataire dans les quartiers populaires. Une appréhension plus précise nous semble cependant plus heuristique. Forme d'action collective contestataire, le CO s'appuie sur un répertoire d'action spécifique. La règle d'or du *community organizing* est « qu'il ne faut pas faire pour les gens ce qu'ils peuvent faire par eux-mêmes ». Dès lors il se distingue des mouvements d'« *advocacy* » – qui signifie littéralement en anglais « parler au nom de » – pour permettre une prise de parole directe des habitants des quartiers paupérisés. Les organisations communautaires ont néanmoins conscience du fait que la parole des quartiers populaires n'existe pas à l'état brut ou spontané, qu'il faut la faire émerger. Une des spécificités du CO, au regard d'autres formes d'actions collectives, est par conséquent un travail politique considérable de recrutement et de formation des habitants. Les organisations communautaires déploient une énergie importante en porte-à-porte, « house meetings », réunions Tupperware, coups de téléphone et *one-on-ones*³⁹, dans l'objectif de créer des « relations » avec les habitants et ainsi les mobiliser durablement.

Ce travail de mobilisation peut prendre deux formes principales. La tradition alinskienne tout d'abord, que l'on retrouve notamment à l'IAF, mais aussi dans la fédération PICO, cherche à rassembler les collectifs (églises, écoles, syndicats, associations, etc.) présents sur un territoire pour mener des campagnes spécifiques (sur le logement, la santé, l'éducation, les transports, etc.). Elle est généralement qualifiée de *broad-based, institution-based* ou *faith-based organizing*. Il s'agit notamment de s'appuyer sur les congrégations progressistes, les institutions religieuses étant perçues comme de puissants réservoirs de politisation. Dans ce cas, le travail de mobilisation est facilité par l'organisation interne des églises. La présence de l'imam, du rabbin ou du prêtre sert de support à la mobilisation, qui s'insinue dans tous les espaces ordinaires de participation religieuse (groupes de lecture de la bible ou du coran, chorales, actions sociales, écoles, etc.). Le rôle des *organizers*⁴⁰ est ici de nouer des relations avec les leaders des congrégations. La seconde tradition ensuite, que l'on

³⁶ Cf. S. Chauvin, « Le worker center et ses spectres : les conditions d'une mobilisation des travailleurs précaires à Chicago », *Sociologies pratiques*, 15 (2), 2007, p. 41-54.

³⁷ Les acteurs distinguent aussi « organizing » et « mobilizing », le premier se voulant pérenne alors que le second est temporaire. Nous n'avons cependant pas repris cette distinction dans le titre de cet article, le verbe « organiser » ne renvoyant à aucune pratique précise en français.

³⁸ On retrouve évidemment des réflexions très classiques pour le mouvement syndical.

³⁹ Entretiens en tête-à-tête entre un *organizer* et un leader potentiel qui visent à cerner les sources d'indignations et les intérêts de futurs membres et de présenter les objectifs de l'association. Ces *one-on-ones* permettent surtout de créer des relations entre les *organizers* et les leaders.

⁴⁰ Les *organizers* sont des membres salariés des organisations, dont l'essentiel du travail consiste à recruter et mobiliser les habitants, et à mettre sur pied des « actions ».

pourrait qualifier de post-alinskienne⁴¹ vise à mobiliser les « non-organisés »⁴². Ciblant les habitants qui ne participent initialement à rien, aucune association ou église, et qui constituent en général la population la plus défavorisée, cette tradition demande un travail organisationnel plus important que dans le cas du *faith-based organizing*. Nous avons suivi l'une d'entre elles à Los Angeles, Community Coalition, et avons été frappé par le travail considérable de mobilisation effectué par les *organizers*. Alors que dans le premier modèle le travail est prémâché par l'organisation interne des églises, des écoles ou des syndicats, ici tout est à faire. Le nombre d'*organizers* est donc plus important, chacun est associé à un quartier particulier, où il doit conduire une « power analysis » pour repérer les acteurs qui comptent sur un territoire, puis labourer le terrain, rencontrer les gens et repérer les problèmes saillants des habitants afin de les mobiliser.

Dans les deux cas, ce travail porte ses fruits en termes de mobilisation. Ces organisations parviennent en effet à faire participer des habitants pauvres, majoritairement membres de groupes minorisés, démunis en ressources sociales et scolaires, bien qu'il s'agisse en général des fractions les mieux intégrées des quartiers paupérisés⁴³. Les chiffres ne sont pas massifs – quelques centaines de personnes par organisation, occasionnellement quelques milliers – mais suffisants pour obtenir des victoires politiques significatives à l'échelle des quartiers et parfois des États⁴⁴. Il conviendrait d'étudier en détail les ressorts sociologiques de cet engagement improbable, d'analyser le type de rétributions⁴⁵ qui peuvent expliquer que des centaines d'habitants répondent favorablement à ces sollicitations répétées. Une interrogation importante concerne le rapport des organisations communautaires à la population la plus précarisée des *inner-cities*. Les quartiers pauvres des villes américaines sont confrontés à une polarisation croissante entre les habitants les plus marginalisés, « l'underclass » marquée par un fort isolement social, et ceux qui tout en flirtant avec le seuil de pauvreté exercent une activité professionnelle (voire plusieurs) et demeurent relativement intégrés socialement⁴⁶. Ce sont principalement ces derniers que l'on retrouve dans les

⁴¹ Certaines organisations rejettent même l'héritage d'Alinsky, jugé trop hostile aux mouvements sociaux et aux approches idéologiques des années 1960. Elles critiquent également son absence de projet politique, les mobilisations se faisant souvent de façon réactive dans la tradition alinskienne.

⁴² Cette tradition était notamment représentée par ACORN, qui a disparu en 2010 à la suite d'un scandale.

⁴³ Le peu de chiffres disponibles sur la composition sociale des organisations communautaires concernent essentiellement celles qui s'inscrivent dans la tradition alinskienne du *broad-based organizing*, et ne portent que sur leurs conseils d'administration. En 2011, 23% des membres de CA n'avaient pas de diplôme universitaire et disposaient d'un revenu annuel de moins de 25 000\$, 35% disposant d'un revenu annuel compris entre 25 000 et 50 000\$. 32% étaient afro-américains, et 14% hispaniques. Cf. R. Wood, *Building Bridges, Building Power. Developments in Institution-Based Organizing*, Jerico, Interfaith Funders, 2011. Notre enquête indique que les simples membres de ces organisations sont issus de fractions plus modestes de la population. Dans tous les cas, ils sont d'origine bien plus populaire que le public des dispositifs participatifs français. Cf. M. Carrel, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions, 2013.

⁴⁴ Une des campagnes que nous avons suivies à l'automne 2012, la Proposition de Référendum n°30, concernait le financement de l'éducation publique en Californie par une augmentation de l'impôt sur le revenu des contribuables les plus fortunés. Une coalition d'organisations communautaires et de syndicats dans tout l'État s'y est activement investie, effectuant un travail de porte-à-porte considérable. Si les 55,4% remportés par le « Oui » ne peuvent être attribués à cette seule mobilisation électorale, la coalition considère néanmoins ce résultat comme une « victoire » (les quelques centaines de milliers d'électeurs qu'elle a mobilisés ont pu faire pencher la balance du bon côté à leurs yeux), qui se traduira par l'octroi de 6 milliards de dollars supplémentaires pour financer en priorité les écoles publiques des quartiers pauvres. Le rôle de telles coalitions ou fédérations est essentiel car il permet aux organisations de dépasser le stade des seules luttes locales pour la survie dans le ghetto. Leur efficacité demeure néanmoins très variable.

⁴⁵ Le modèle Alinskien insiste notamment sur la nécessité de partir de « l'intérêt particulier » des catégories populaires.

⁴⁶ Cf. notamment l'ouvrage de référence W. J. Wilson, *Les oubliés de l'Amérique*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994 [1987].

organisations communautaires. Alors que parfois ces *working poor* prennent pour cible ceux dont ils veulent se distinguer – dealers, membres de gangs, sans abris, et plus largement la population la plus marginalisée socialement et sans emploi -, les organisations étudiées ne regardent pas vers le bas, mais vers le haut. Les adversaires ne sont pas intérieurs, mais du côté des pouvoirs publics, des grandes entreprises et des promoteurs immobiliers. Preuve que la frontière est poreuse entre groupes, plusieurs *organizers* sont d’anciens détenus ou membres de gangs. S’il est difficile de faire participer les plus pauvres, l’interprétation structurale des origines de la marginalité urbaine qui prévaut au sein de ces organisations (qui soulignent surtout le rôle « des transformations du capitalisme » et du « racisme institutionnel ») les incitent à ne pas stigmatiser une population qu’elles voudraient faire participer. Une scène observée lors d’une réunion publique de Community Coalition portant sur la sécurité à South Central est révélatrice de ce style organisationnel. Les habitants sont tout d’abord invités à évoquer les problèmes qu’ils rencontrent au quotidien : prostitution grandissante, jeunes traînant dans les rues et consommant de la drogue à la vue de tous, saleté et voirie défectueuse, etc. Face à cette avalanche de difficultés conduisant à dresser une partie des habitants contre les autres, le directeur de l’organisation, Alberto Retana, prend la parole, dans des termes révélateurs des normes discursives de l’organisation : « Quand je regarde la prostitution, la saleté, le trafic de drogue, je vois des problèmes, mais avant tout des symptômes. Alors, oui, on pourrait emprisonner celles et ceux qui vendent leur corps, de la drogue ou qui sont à l’origine de la saleté, mais ça ne va pas régler le problème. Ce que Community Coalition essaie de faire, c’est de s’attaquer à la racine du mal : le chômage, des écoles à la dérive, un système d’adoption inefficace ... si nos écoles fonctionnaient correctement les jeunes ne traîneraient pas dans les rues. Mais la plupart du temps on aime s’en prendre aux individus, distinguer les bonnes des mauvaises personnes. A Community Coalition on essaie de regarder la structure du système (...) Et la racine c’est la façon dont la ville donne la priorité à certains quartiers sur d’autres⁴⁷. » Ce discours, dont il conviendrait d’analyser plus avant les conditions de réception, est en soit révélateur du fait que les organisations communautaires étudiées cherchent à la fois à construire symboliquement l’unité des quartiers marginalisés en transcendant les clivages de classe et de race qui les traversent, et à promouvoir leurs intérêts en défendant des revendications territoriales qui bénéficieront à tous. Ainsi, la première campagne d’envergure menée par Community Coalition peu après les émeutes de 1992 concernait les *liquor stores*, débits de boisson surreprésentés dans les quartiers pauvres et hauts lieux de concentration de la criminalité. Plutôt que de cibler les dealers aux alentours des épiceries, les proxénètes ou les alcooliques, l’organisation s’est attaquée à la municipalité, afin qu’elle adopte un arrêté empêchant la reconstruction des *liquor stores* détruits pendant les émeutes, et obligeant les autres à renforcer leurs dispositifs de sécurité. Plus récemment, l’organisation a mené une campagne pour transformer certaines de ces épiceries en supermarchés proposant des produits frais, afin de permettre l’accès à une alimentation de qualité pour des quartiers souvent qualifiés de « déserts alimentaires ». Adoptant une perspective structurale – la facilité à se procurer de l’alcool et la difficulté d’acheter des fruits et des légumes produisent certains comportements : alcoolisme, obésité et problèmes de santé chez les plus pauvres – ces organisations cherchent à modifier les conditions qui produisent la marginalité urbaine. Ce discours permet en outre d’atténuer les clivages raciaux qui traversent les organisations en mettant en avant des revendications territoriales ou de classe. Ce n’est pas toujours aisé quand il s’agit de la régularisation des sans-papiers (principalement latinos) ou d’une mobilisation faisant suite à l’acquiescement (jugé injuste) du meurtrier d’un jeune afro-américain (Trayvon Martin). La possibilité de mener plusieurs campagnes de front offre l’occasion d’une division raciale du

⁴⁷ Notes d’observation, Community Coalition, 27 mars 2013.

travail, certains groupes s'investissant davantage sur certains enjeux que d'autres, bien que les *organizers* soient particulièrement attentifs à constituer des coalitions interraciales qui paraissent stratégiquement plus porteuses⁴⁸. Au final, si les organisations communautaires ne montent pas les pauvres les uns contre les autres⁴⁹, elles se traduisent néanmoins par la prise de parole de certains, qui de fait en viennent à parler au nom des autres, et en particulier de la population la plus précarisée.

Travailler à l'auto-organisation : tensions au cœur du *community organizing*

Compte tenu des efforts requis, les organisations ont besoin – en particulier dans le second modèle – de ressources humaines importantes. Si dans le modèle alinskien deux ou trois *organizers* peuvent suffire, dans le second, ce n'est pas moins de quinze *organizers* (dans le cas de Community Coalition) qui labourent un terrain plus restreint, South Central⁵⁰. Les difficultés de la mobilisation impliquent donc une professionnalisation accrue, ce qui suppose de lever davantage de fonds, et risque de renforcer la bureaucratisation des organisations. Roberto Michels et la « loi d'airain de l'oligarchie⁵¹ » ne sont jamais très loin ... À ce titre la formation des participants – via des séances d'éducation populaire mais aussi par l'action – apparaît essentielle, les organisations cherchant à accroître le « leadership » de leurs membres, entendu notamment comme la capacité à parler en public au nom du groupe et à maîtriser des dossiers techniques et politiques⁵². Le risque est alors que les leaders accroissent leurs capacités d'action de façon telle qu'ils se détachent à leur tour de la base. Au-delà de ces questions, essentielles, de démocratie interne, c'est celle du rapport entre *organizers* et habitants qui apparaît centrale.

Dans la mesure où l'objectif du *community organizing* est de permettre aux gens de se mobiliser et de parler par eux-mêmes, le risque de domination de l'*organizer* doit en permanence être combattu. Une solution pour contrer ce problème, établie dès le départ par Alinsky, est la rotation des *organizers* : tous les cinq ou six ans un *organizer* doit quitter la ville dans laquelle il travaille pour éviter d'accumuler trop de pouvoir. Cette règle peine parfois à être appliquée du fait de contraintes pratiques – arrivés un certain âge les *organizers* ne veulent plus forcément refaire leur vie, ils ont une famille qu'ils ne peuvent entraîner dans une mobilité géographique permanente –, et ne recouvre pas l'ensemble des dimensions de la

⁴⁸ Sur les clivages raciaux qui traversent les organisations communautaires, cf. S. Chauvin, « Sur la route de Washington. Le déchirement d'un pèlerinage politique de travailleurs journaliers », in M. Berger, D. Céfai, C. Gayet-Viaud (dir.), *Du civil au politique. Ethnographies du vivre ensemble*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 503-543.

⁴⁹ Loïc Wacquant souligne à juste titre les tensions intra-communautaires au sein de « l'hyperghetto » – que nous avons évoquées plus haut dans la bouche des habitants participant à la réunion publique –, mais dans le champ de bataille qu'il décrit il oublie les organisations communautaires politisées, qui s'essaient à cet « immense travail proprement symbolique d'agrégation et de représentation » afin de « faire accéder ce conglomérat à l'existence et donc à l'action collective ». L. Wacquant, *Parias urbains, op. cit.*, p. 255. Sur le rôle de l'écologie organisationnelle et institutionnelle qui permet parfois d'atténuer les forces structurelles qui déstabilisent les ghettos, cf. R. Sampson, *Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*, Chicago, the University of Chicago Press, 2012.

⁵⁰ Espace de relégation, fortement stigmatisé symboliquement, il s'agit d'un des quartiers les plus paupérisés de la ville, composé quasi-exclusivement de minorités ethniques, où ont débuté les émeutes en 1992.

⁵¹ R. Michels, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Bruxelles, ULB Press, 2009 [1914]. Au sujet de la démocratie interne dans les organisations communautaires, cf. H. Balazard, « Mobiliser et mettre en scène les leaders. Les coulisses des campagnes démocratiques de London Citizens », *Participations*, 2 (4), 2012, p. 129-153.

⁵² Plusieurs études indiquent que la participation répétée produit des effets durables de politisation chez les acteurs les plus impliqués. Cf. V. Terriquez, H. Kwon, « The Political Socialization of Youth from Immigrant Families and the Role of Community-Based Organizations », Papier présenté au congrès de l'Association Américaine de Sociologie, Denver, 2012.

relation *organizer*/habitants. Une question très présente dans les discussions informelles, mais peu théorisée, est de savoir si un bon *organizer* doit être « à l'image » de la population qu'il cherche à organiser. C'est ainsi la question de la représentation au sein du *community organizing* qui est en jeu. Celle-ci n'a jamais véritablement été soulevée par Alinsky, homme blanc, juif, issu d'un milieu modeste qui est parvenu à organiser toutes sortes de communautés. Aujourd'hui elle est traitée plus directement au sein des organisations. Un élément essentiel de la sociologie des ghettos de Los Angeles est leur caractère multiracial, avec la domination numérique des latinos (principalement d'origine mexicaine et centraméricaine) et une population afro-américaine historiquement forte mais en déclin⁵³. Le directeur de LA Voice est blanc, diplômé d'Harvard en théologie, mais deux de ses *organizers* sont hispaniques, et un troisième, afro-américain et protestant, a récemment été embauché afin de renforcer la présence des églises noires dans l'organisation. Afin d'accroître la participation des jeunes, le directeur s'interroge également sur la pertinence d'embaucher un *organizer* plus jeune (les autres ont tous plus de 40 ans), ratifiant implicitement l'hypothèse selon laquelle la capacité de mobilisation des *organizers* est fonction de l'identification dont ils font l'objet de la part des habitants. A LA Voice, les *organizers* sont issus des classes moyennes et ne vivent pas dans les quartiers qu'ils organisent. Si cela limite leur capacité de mobilisation, la possibilité de s'appuyer sur les leaders de l'église – y compris le clergé – facilite leur tâche.

À l'inverse, Community Coalition fait le choix d'embaucher principalement des *organizers* issus de South Central et membres de minorités ethniques. Les *organizers* doivent en un sens être le reflet des quartiers qu'ils organisent : pour entraîner les habitants derrière eux il faut que ces derniers s'identifient, ce qui est plus facile quand l'*organizer* montre qu'il connaît de première main les réalités du quartier. Savoir d'usage, identité territoriale, sociale et raciale marchent main dans la main pour faciliter la fusion de l'organisation et du quartier. Miroirs, ils sont aussi modèles : en effet, sont recrutés en priorité les jeunes issus du quartier ayant obtenu un diplôme universitaire, ce qui est rare à South Central. Les *organizers* apparaissent ici comme l'avant-garde, la partie la plus politisée et éduquée du quartier qu'ils veulent mobiliser. Si cela pose parfois des questions quant à l'autonomie réelle des participants dans l'organisation – les *organizers* mènent le jeu –, c'est ainsi qu'est perçu et mis en pratique le principe selon lequel on ne doit pas faire à la place des gens ce qu'ils peuvent faire par eux-mêmes.

Une importation française ?

Si les termes font peur – la *community organizing* serait la porte ouverte au « communautarisme »⁵⁴ –, l'étude attentive des dynamiques américaines indique que l'appui sur la communauté ne se fait en général que pour la dépasser. Les organisations *interfaith* rassemblent plusieurs communautés religieuses pour mener à bien des campagnes à visées sociales ou territoriales, et non des revendications particularistes. De la même façon, les organisations qui ciblent les inorganisés cherchent à créer des relations et faire participer ensemble les minorités ethniques, luttant alors pour des revendications territoriales – en particulier le manque de ressources attribuées à South Central⁵⁵.

Alors que ces expériences américaines peuvent sembler très éloignées de la tradition française, on perçoit des tensions comparables à l'œuvre dans les formes de participation

53 Cf. C. Ghorra-Gobin, *Los Angeles : le mythe américain inachevé*, Paris, CNRS Edition, 2002.

54 Cf. *Le Monde*, *op. cit.*, 12. 04. 2012.

55 Cf. E.W. Soja, *Seeking Spacial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010, qui porte notamment sur les organisations communautaires à Los Angeles.

hexagonale depuis les années 1970. Le développement communautaire, s'il est allé plus loin dans l'autonomie dévolue aux organisations locales, incarne une forme institutionnalisée de participation qui n'est pas sans rappeler les premiers moments de la politique de la ville ou certains dispositifs participatifs contemporains. Le *community organizing* quant à lui rappelle les luttes urbaines des années 1970, où rapport conflictuel aux pouvoirs publics et travail actif de mobilisation des habitants étaient centraux⁵⁶. Autre élément comparable, ces luttes étaient financièrement et politiquement autonomes, et c'est leur progressive cooptation qui les a annihilées⁵⁷.

Des initiatives se revendiquant explicitement du *community organizing* ont d'ailleurs vu le jour en France ces dernières années. Il nous semble cependant que l'engouement hexagonal pour le *community organizing* et l'*empowerment* masque en partie certaines ambiguïtés et rassemble sous une même bannière des acteurs aux pratiques relativement différentes. Certains groupes et initiatives locales s'inspirent directement du modèle du *community organizing*, reprenant notamment sa conception du pouvoir, s'inscrivant dans une démarche conflictuelle et autonome des pouvoirs publics⁵⁸. D'autres, cherchant à renouveler la politique de la ville, défendent une conception plus proche du développement communautaire. Une troisième tendance s'inscrit dans une démarche libérale mettant en avant l'entrepreneuriat de leaders de quartiers. S'il est trop tôt pour déterminer la direction que prendront ces différentes initiatives, il nous semble que leur alliance derrière des termes communs est instable tant conceptuellement que politiquement. L'expérience américaine indique (au moins) deux voix possibles et difficilement conciliables. Au-delà de la fascination pour l'Amérique, la piste du *community organizing* est riche d'enseignements. Si les banlieues françaises ne sont pas des déserts politiques, certaines pratiques éprouvées pourraient contribuer à cet *empowerment* tant recherché face à la fragmentation et aux difficultés de l'action collective qu'elles connaissent. Difficile cependant d'imaginer qu'une telle démarche puisse être impulsée d'en haut par des élus qui ont peu à y gagner⁵⁹. Les initiatives existent localement, mais paraissent souvent impuissantes, peinant à mobiliser en nombre pour exercer un rapport de force. C'est pourquoi nous avons insisté sur l'efficacité du répertoire d'action du *community organizing* à cet égard, qui va chercher les gens où ils sont et n'attend pas que la population participe spontanément. Il faut pour cela partir des problèmes soulevés par les habitants, tels le logement l'emploi ou la discrimination – qui se trouve aujourd'hui au cœur de « l'économie morale des banlieues françaises⁶⁰ » mais est peu prise en charge collectivement. L'alliance et la politisation des espaces d'agrégation existants dans les quartiers populaires – centres sociaux, lieux de cultes, clubs de sport, associations, etc. –, de façon autonome des pouvoirs publics, pourraient contribuer à enrayer une spirale de marginalisation qui paraît sans issue.

56 Cf. P. Cossart, J. Talpin, *Participation piège à cons ? Quand l'Alma-Gare prouve le contraire*, 2014 (à paraître).

57 Voir à ce sujet les propositions du rapport Bacqué/Mechmache sur la réforme du financement des associations en France.

58 Cf. <http://www.alliancecitoyenne-ag.org/> ; <http://www.stoplecontroleaufacies.fr/>

59 Voir à ce sujet les réflexions de Thomas Kirsbaum, *op. cit.*, qui voit dans la promotion d'un « empowerment à la française » par le ministère de la ville un oxymore.

⁶⁰ Pour reprendre les termes de M. Kokoreff et D. Lapeyronnie, in *Refaire la cité*, *op. cit.*