



POLITIQUES DE LÛTTE CONTRE LA PAUVRETE URBAINE :

UN CADRE GENERAL POUR L'ACTION

Avril 2001

Ce document est le résultat de la contribution apportée aux stratégies de lutte contre la pauvreté et de promotion d'une culture démocratique par le **Projet Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement**. Il a été élaboré à la suite des évaluations du **Projet Villes**. Ce Projet a été créé dans le cadre du Programme MOST/UNESCO pour la période 1996/2001. L'objectif étant de produire un cadre conceptuel et un guide méthodologique pour l'action à partir des actions d'amélioration de la qualité de vie des habitants menées dans les sites pilotes de Dakar et de Port-au-Prince. Ce document répond ainsi aux soucis de réplicabilité et de transférabilité du Projet Villes.

Ce document, ainsi que les évaluations des Projets Yeumbeul-Malika –Dakar- et Jalousie –Port-au-Prince-, et l'évaluation finale du **Projet Villes**, a été élaboré et rédigé par **Denis Merklen**, sociologue au Centre d'Études des Mouvements Sociaux – École des Hautes Études en Sciences Sociales. L'auteur a bénéficié d'un échange constant avec Geneviève Domenach-Chich, coordinatrice du « Projet Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement », point focal de l'UNESCO pour le suivi de Habitat II. Quelle soit également ici remerciée pour l'aide apportée à la version française de ce document.

Documents disponibles sur <http://www.unesco.org/most/mostmab2.htm>

Plan du document.

I. Introduction.	2
I.1. Les politiques en milieu urbain.	2
I.2. Un cadre général d'action pour la lutte contre la pauvreté en milieu urbain.	3
II. Les organisations de quartier dans les réseaux de solidarité locale.	4
II.1. Les réseaux de solidarités locales : sortir des visions naïves afin de les renforcer. .	6
II.2. Les organisations de quartier.	9
II.3. Le soutien aux organisations et le suivi de leurs initiatives.	10
III. Les institutions publiques et l'État : la régulation et l'espace public.	12
III.1. La régulation.	13
III.2. Démocratie et espace public : une place pour le conflit.	15
III.3. L'État et les municipalités.	17
III.4. La relation société civile - État est au centre des politiques.	17
IV. L'ONG locale de développement. La médiation et le soutien des organisations. ...	19
IV.1. La contribution des ONG.	19
IV.2. Certaines limites des ONG.	20
V. Cadre général de l'action.	20
V.1. Certains problèmes souvent rencontrés dans les stratégies « bien intentionnées »	20
de lutte contre la pauvreté.	
V.2. Un cadre général pour l'action.	22
Bibliographie.	26

I. Introduction.

Tous les organismes internationaux s'entendent pour désigner l'augmentation de la pauvreté comme l'un des problèmes majeurs et son élimination comme un défi. L'UNESCO définit la pauvreté comme un « fléau persistant de l'humanité » et indique qu'« il ne peut pas avoir aujourd'hui d'enjeu plus important et plus fondamental pour la communauté internationale que la lutte contre la pauvreté » (UNESCO 160EX/13, 2000). Cette prise de conscience de l'augmentation de la pauvreté et du besoin d'agir en conséquence, portée sur la scène publique dans les années 90, s'avère être un fait positif par rapport à l'état des débats dans les années 80. La nécessité d'intervenir avec des politiques efficaces présente un caractère urgent et la situation matérielle dans laquelle se trouvent des populations entières nous dispense de tout autre argument. Tel est le plaidoyer que lancent tant des organismes du système des Nations Unies comme le PNUD (PNUD, 2000) et l'UNESCO (UNESCO, 2000), que des organismes de crédit comme la Banque Mondiale (World Bank, 2000) ou la Banque Inter-américaine de développement (BID, 2000).

I.1. Les politiques en milieu urbain.

L'un des principaux facteurs de transformation sociale concernant la pauvreté est produit par l'urbanisation accélérée, comme celle observée dans plusieurs régions d'Asie et d'Afrique ou dans certains pays d'Amérique latine. Si en général, les situations les plus graves se rencontrent en milieu rural, les populations pauvres migrent et se concentrent de plus en plus dans les villes, en partie par un lien de cause à effet. Ceci confère à l'urbain le caractère d'un champ spécifique d'action.

Nous allons explorer ce champ d'action des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine en nous concentrant sur ses spécificités. Cela nous permettra de définir notamment les types d'acteurs participant aux enjeux et susceptibles d'être mobilisés, et les schémas d'action possibles. Nous centrons nos propositions autour d'un cadre général d'action visant à déterminer les principaux éléments contextuels, les types d'acteurs mobilisés, les principales orientations des politiques et leur cadre relationnel.

Les orientations proposées dans ce document ont valeur de cadre méthodologique pour les politiques de lutte contre la pauvreté en milieu urbain. Elles ne seront, en aucun cas, entendues comme « la » stratégie de lutte contre la pauvreté. Elles ne doivent pas non plus être considérées comme une prise de position face à l'opposition entre les niveaux macro et micro. Par ailleurs, les politiques en milieu urbain ne peuvent pas remplacer les politiques générales de niveau national et international ; ces dernières concernent, par exemple, le problème de la dette extérieure, les rapports nord-sud ou le rôle des États face à la globalisation. Au niveau national, elles renvoient au développement économique, aux inégalités, à la précarisation de l'emploi ou à l'éducation publique. Ainsi, l'Unesco rappelle le rôle important des organismes internationaux dans le passage des « actions menées [...] en faveur des personnes démunies » vers « un niveau plus général sur la dynamique de la société toute entière » (160 EX/13, paragraphe 6.c).

Cependant, l'absence d'une action énergique et significative envers les populations pauvres et marginalisées des grandes villes provoque deux types de conséquences négatives. En premier lieu, les pauvres de la ville sont contraints à l'élaboration de modes de vie et de stratégies centrées presque exclusivement sur l'adaptation à leur condition et non sur la transformation de celle-ci. D'un côté, ces populations se réfugient dans le communautaire. De l'autre, ils explorent la ville, lieu de concentration de toutes les ressources, avec l'extériorité de celui qui

se sait étranger aux circuits de production, de circulation et de consommation. En second lieu, l'inaction des gouvernements, par incapacité ou par manque de volonté, discrédite davantage l'État, dont la légitimité est déjà mise à mal par l'effet de la concentration économique et de l'autonomisation des échanges. Et pourtant, l'État apparaît comme une structure incontournable lorsqu'il s'agit de bâtir durablement les réponses aux différentes questions sociales.

I.2. Un cadre général d'action pour la lutte contre la pauvreté en milieu urbain.

Le présent document s'inscrit dans la « Stratégie de l'UNESCO concernant le développement et la lutte contre la pauvreté » (160 EX/13 : paragraphe 12. a). Il s'agit d'un cadre général d'action pour la formulation et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté en milieu urbain. Ce cadre général doit servir de guide méthodologique et ses propositions s'organisent autour de deux axes. Le premier axe concerne le rôle des acteurs. On souligne l'importance des organisations de quartier et on rappelle le rôle des processus participatifs démocratiques qui rendent les pauvres protagonistes des politiques, tant au niveau local que national. Autour de cet axe sont précisées les deux fonctions incontournables de l'État : régulation de la vie sociale et institutionnalisation de l'espace public. Autour du deuxième axe, un cadre méthodologique propose la mise en place d'un cadre relationnel *organisations de quartier-États-ONG*, afin d'orienter la planification et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté.

Le document s'inscrit dans un autre domaine défini comme prioritaire dans la stratégie de l'UNESCO (160 EX/13 : paragraphe 12. e) : la prise en considération de « projets sur le terrain dont le caractère novateur puisse être démontré ». Ce document tient compte des principales leçons tirées de l'évaluation du « Projet Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement »¹ ; projet de recherche-action mis en œuvre de 1996 à 2001 dans le cadre du programme MOST de l'UNESCO. Dans ce sens, le **Projet Villes** apporte une contribution majeure en plaçant les associations de quartier au centre des politiques publiques de gestion sociale et environnementale en milieu urbain. D'autre part, il révalorise l'État en tant qu'acteur incontournable. Dans la plupart des pays du Tiers-monde, ces deux types d'acteurs ont besoin d'être soutenus. La création de dynamiques communicationnelles entre l'État et la société civile apparaît ainsi comme le moyen privilégié de la mise en œuvre des politiques. Elle doit permettre de valoriser les initiatives novatrices et de traiter les conflits inhérents à l'élimination de la pauvreté.

II. Les organisations de quartier dans les réseaux de solidarité locale.

Les associations de quartier apparaissent comme un vecteur important d'intégration sociale, particulièrement dans le cas des populations marginales des grandes villes des pays sous-développés. De nombreuses expériences en témoignent. Lorsque d'autres supports (accès à l'emploi ou protections sociales, par exemple), sont insuffisants voire inexistants, les habitants trouvent dans les organisations issues des solidarités locales leur seule protection.

¹ L'ensemble des trois rapports de l'évaluation du Projet Villes sont disponibles sur le site <http://www.unesco.org/most/mostmab2.htm>.

Cependant, leur importance n'est pas toujours reconnue au niveau étatique et par le système institutionnel. Elles sont souvent perçues par les gouvernements comme un élément déstabilisateur. Pour les technocrates, elles représentent un obstacle à la planification, tandis que les partis politiques les considèrent comme un simple instrument électoral.

Les organisations de quartier doivent recevoir des appuis afin d'être reconnues dans leur rôle d'acteur des politiques de développement et de promotion d'une culture de la démocratie. Dans ce sens, l'expérience enseigne que les organisations de quartier possèdent une grande capacité d'initiative en termes de projets de développement et qu'elles sont un excellent outil de gestion des politiques sociales.

Dans les contextes les plus divers, les organisations de quartier ont fait preuve d'une capacité souvent surprenante dans la promotion de l'habitat et la gestion sociale. C'est le cas des « asentamientos », ces occupations illégales de terres qui, à Buenos Aires ou à Montevideo, ont su évoluer vers la construction de véritables quartiers avec un niveau d'équipement collectif très avancé (Merklen (a), 2000). Des expériences similaires ont vu le jour dans la plupart des grandes villes d'Amérique du Sud, comme le quartier de « Villa El Salvador », au Pérou (Franco, 1993). Ces mouvements répondent à un phénomène de responsabilisation collective autonome et en général ils se battent pour une reconnaissance publique fondée sur une participation et une mobilisation importantes. En Argentine, par exemple, les organisations de quartier ont été le dernier recours des habitants pour faire face à l'urgence provoquée par la crise de l'hyper-inflation aux débuts des années 90 et par la crise de l'emploi plus récemment. Mais elles ont aussi impulsé de nombreux projets pour l'accès à l'eau potable, l'électrification des quartiers, la construction de crèches et de cantines communautaires ou la création de dispensaires. En Haïti et au Sénégal, le « Projet Villes » a su renforcer les organisations locales dans ses deux interventions, obtenant d'importants progrès au niveau de la qualité de vie des habitants (accès à l'eau potable, assainissement ou amélioration du bâti urbain) et, notamment, en promouvant la mise en œuvre d'un cadre participatif.

Au-delà de la méfiance, souvent manifeste, des gouvernements et des technocrates, depuis plus d'une décennie, plusieurs voix s'élèvent pour souligner le potentiel des organisations de quartier. Toutefois, ces manifestations, notamment celles des ONG et des organisations internationales, n'ont pas encore abouti à une véritable reconnaissance de ce capital social, ni à une attribution de sa juste valeur.

PREMIERE RECOMMANDATION : *Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent prendre en compte l'important capital social représenté par les organisations de quartier. Ces dernières apportent des contributions significatives à quatre niveaux, lesquels doivent servir de base aux orientations des stratégies en milieu urbain :*

- a. **Initiative.** *Les organisations de quartier possèdent une grande capacité d'initiative et de créativité pour la mise en œuvre de solutions adaptées à leurs contextes et à leurs besoins. Elle est le fruit de l'expérience et de la connaissance approfondie que les habitants ont de leur propre environnement. En outre, les organisations ne subissent pas les contraintes institutionnelles, ce qui leur donne une flexibilité importante. Le manque de ressources stimule l'imagination et se traduit souvent par des solutions adaptées aux besoins et aux capacités de la communauté. Ces initiatives nécessitent des apports techniques et des ressources permettant de les mettre en œuvre. Le premier objectif des politiques de développement doit être de soutenir les initiatives des populations.*

- b. **Participation.** *La participation des populations concernées a été reconnue comme une composante indispensable dans l'élaboration de politiques de lutte contre la pauvreté (Unesco, 160 EX/13, paragraphe 6.b). Non seulement elle est une condition nécessaire au caractère démocratique des politiques, mais elle est aussi un moyen d'efficacité des politiques publiques¹. Le communautaire, niveau privilégié d'organisation des interactions, permet au quartier d'être un espace propice à la mobilisation des populations. En ce sens, la participation présente un caractère instrumental maximisant à la fois l'impact des politiques et le rendement des moyens employés.*
- c. **Démocratie.** *Les associations de quartier ont su développer des processus et des structures organisationnels à haut contenu participatif, promouvant ainsi une importante culture démocratique. Élection de leurs directions par vote secret, constitution de corps de délégués par pâté de maisons, réalisation d'assemblées périodiques, formation de commissions à caractère horizontal, etc., font souvent partie de l'expérience de nombreux quartiers. Le quartier peut être un milieu privilégié pour la construction de pratiques de démocratie directe. À ce niveau, la participation a un caractère ontologique, non instrumental, et essentiel pour le développement de la culture démocratique. Toutefois, la promotion de pratiques démocratiques à l'intérieur des organisations de quartier doit s'accompagner de l'intégration de ces dernières dans les démarches de décentralisation et de promotion de la démocratie locale. La valorisation démocratique des organisations de quartier nécessite une reconnaissance de la part de l'État².*
- d. **Gestion sociale.** *Corollaire des trois points précédents, le niveau communautaire s'avère être un excellent gestionnaire des politiques sociales décentralisées. Naturellement et historiquement, la communauté territoriale constitue le niveau primaire d'organisation du social et de l'assistance (avant la professionnalisation des pratiques et sa prise en charge par des institutions spécifiques). De nombreux exemples en témoignent : dans le domaine de l'enfance à travers l'établissement de crèches et d'écoles communautaires, dans le domaine de la santé à travers la promotion de pratiques préventives, dans le domaine de l'assistance à travers la mise en place de cantines ou de coopératives de consommation, dans le domaine social par la constitution de collectifs féminins. Afin que ces expériences puissent dépasser l'inertie de l'autogestion, il est nécessaire qu'elles s'articulent au niveau étatique.*

II.1. Les réseaux de solidarités locales : dépasser les visions naïves afin de les renforcer.

La nature des organisations de quartier nécessite une analyse susceptible de préciser leur rôle dans une politique de lutte contre la pauvreté visant la promotion de la participation dans le cadre d'une culture démocratique. En effet, si elles peuvent devenir un atout précieux dans la lutte contre la pauvreté, elles sont souvent prisonnières de logiques défensives et d'adaptation aux situations de détresse des populations. Ces dernières logiques constituent un frein à leur inscription dans des projets de développement. D'une manière générale, les organisations de quartier sont prises entre deux dynamiques. D'une part, elles obéissent aux contraintes d'une

¹ Dans ses "Seis tesis no convencionales sobre participación", Kliksberg (2000) présente une synthèse des principaux avantages de l'approche participative dans la formulation de politiques de lutte contre la pauvreté. La Banque Inter-américaine de Développement a élaboré un outil de consultation visant à introduire la participation dans l'élaboration de projets (BID, 1997).

² En Amérique latine, les expériences remarquables menées dans les villes de Porto Allègre et de Montevideo constituent des démonstrations indéniables des avantages du modèle participatif.

logique communautaire dont elles sont en même temps la manifestation publique, la partie mobilisée. D'autre part, elles sont en dialogue permanent avec des acteurs institutionnalisés situés en dehors du quartier, notamment l'État. Nous analyserons immédiatement la première dynamique. En ce qui concerne les rapports des organisations du quartier avec leur environnement socio-politique, nous les considérerons lors de l'analyse du rôle de l'État (*cf. infra*, III. Les institutions publiques et l'État.)

Les organisations de quartier constituent la partie mobilisée d'un groupe humain (le quartier) formé sur la base d'un tissu de solidarités locales. La nature de ces liens de solidarité est déterminante quant aux potentialités d'action des organisations locales et de leur intégration à une dynamique de type démocratique¹.

Ce tissu de solidarités locales propre aux populations pauvres et marginalisées en milieu urbain peut être décrit selon la métaphore d'une « société en grappe » (Ndione, 1987). Éloquente, cette image décrit avec justesse la structure d'une société locale composée de groupes de nature diverse reliés par des pédoncules étagés sur un axe commun. Par exemple, la famille, le lignage, l'ethnie, les associations de quartier, les confréries sont les grappes constitutives des quartiers sénégalais. A l'intérieur de chaque *grappe*, on trouve des « microsociétés » fonctionnant selon des modalités traditionnelles ou coutumières, religieuses, familiales ou associatives et définissant autant de modalités hiérarchiques. De cette façon, l'image des grappes permet de saisir le caractère à la fois fragmenté et connecté de la société locale.

La mobilisation des populations nécessite alors une prise en considération de l'appartenance multiple des individus, du fait qu'un seul individu adhère généralement à plusieurs groupes ou structures. Par exemple, un jeune peut participer à la solidarité familiale, être affilié à une confrérie, respecter la hiérarchie coutumière ou lignagère et s'intégrer dans une association de quartier pour l'éducation des enfants ou le sport. Cette multi-appartenance territoriale constitue le principal rempart des individus face à la dérive, qui tentent de multiplier autant que possible leurs inscriptions dans les différentes *grappes*. Cette stratégie de survie peut être comparée à une « assurance multirisques » permettant de faire face à la maladie, aux dépenses extraordinaires tels qu'un mariage, un décès ou une naissance, aux moments de pénurie ou à l'incendie de la maison.

Au niveau collectif, les groupes se recouvrent entre eux en se chevauchant comme des cercles dans les intersections d'un diagramme de Wenn. Cette superposition est une expression collective du phénomène antérieur d'appartenance multiple, et il est important de la prendre en compte pour interpréter le rôle des différents acteurs et agents de la vie sociale. Toutes les formes d'action collective se trouvent superposées et si chaque niveau garde un certain degré d'autonomie, les appartenances aux réseaux de solidarité locale (souvent de base familiale et religieuse) déterminent la complexité de la trame sociale. Cet ensemble de rapports de proximité constitue la substance de la solidarité primaire que Robert Castel a définie comme des « systèmes de règles liant directement les membres d'un groupe sur la base de leur appartenance familiale, de voisinage, de travail, et tissant des réseaux d'interdépendances sans la médiation d'institutions spécifiques » (Castel, 1995 : 34ss). Les régulations se produisent à partir de l'inscription des individus dans leur territoire. Des communautés à base territoriale organisent alors la protection sociale des démunis en mobilisant les ressources économiques et relationnelles de l'entourage familial et/ou local. Une telle inscription permet de

¹ Ces réseaux de solidarité locale ont été un objet d'étude très fréquent pour la sociologie urbaine (*cf.* les travaux de l'École de Chicago) ou pour l'anthropologie (*cf.* les travaux de Oscar Lewis). Pourtant, ces enquêtes n'ont presque jamais fait l'objet d'intérêt de la part des décideurs, des militants ou des planificateurs des politiques publiques.

comprendre la survie des individus dans ces sociétés où la pauvreté est parfois immense et générale.

C'est au cœur du réseau des solidarités locales que les traditions et les particularités de chaque peuple prennent leur plus grande importance. Et c'est dans ce registre que les politiques de lutte contre la pauvreté doivent faire preuve d'une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de chaque projet. En effet, si en Haïti c'est le vaudou qui assure dans une large mesure le ciment des solidarités, ce rôle est tenu au Sénégal par les confréries ou les ethnies. En Amérique latine, il serait plus probablement question des paroisses de l'Église catholique ou des réseaux de clientélisme, et dans certaines villes du Brésil, on trouverait une forte incidence du syncrétisme macumba - catholicisme.

Nous avons vu comment, dans le cas des groupements de femmes de la banlieue dakaroise, c'est la logique communautaire elle-même qui empêche leur pleine intégration dans une logique de développement. En effet, inscrits dans une logique de circulation et de coopération (basée sur la tradition des *tontines* administrées par des femmes notables), ces groupements ont une activité économique variée, mais ils sont incapables de suivre une logique d'accumulation, indispensable à l'intégration au marché. Tôt ou tard, tous les fonds injectés par les différents projets de développement disparaissent dans les labyrinthes de la solidarité de proximité.

Dans un autre registre, nous avons pu observer à Port-au-Prince comment les associations de quartier ont développé des fonctions de « maintien de l'ordre » à l'intérieur du quartier en se substituant manifestement aux fonctions et de la justice et de la police. Si ce développement des fonctions répond notamment à l'absence d'État (caractéristique de la conjoncture actuelle de la société haïtienne), il n'en est pas moins certain que ce pouvoir peut devenir totalitaire comme cela a été souvent le cas. Il a été observé à maintes reprises comment le pouvoir des organisations de quartier peut adopter un caractère manifestement arbitraire à l'égard des habitants. Souvent imperceptible aux yeux de l'étranger, nous avons pu constater dans certains quartiers de la capitale argentine, par exemple, des formes de contrôle communautaire trop souvent incompatibles avec la liberté individuelle la plus élémentaire¹. Afin d'éviter les écueils liés à une image trop naïve des organisations de quartier, il est nécessaire de tenir compte de ces observations².

On constate alors un double risque. En premier lieu, l'aide allouée à un projet de développement peut être instrumentalisée par les organisations de quartier en fonction de leurs logiques communautaires. En général, c'est la difficulté à dépasser lorsque les orientations de type « chasseur » (qu'on décrira plus loin) sont très enracinées. En deuxième lieu, le projet peut servir au renforcement des organisations régies par des modèles d'action incompatibles avec une culture démocratique.

La mobilisation sociale que les politiques de développement proposent de soutenir, est prise entre deux champs de force différents. D'une part, il faut prendre en compte les traditions

¹ L'observation de ce type de phénomène demande une approche de longue durée ou de type ethnographique. Cela dit, des observations ont été faites partout dans les quartiers pauvres. Ces formes de contrôle social ont même servi de refuge à des organisations de type mafieux, comme dans les favelas de Rio de Janeiro. Cela dit, l'explication de la participation des individus à ces organisations n'est pas morale mais sociologique. Comme le montrèrent les études faites sur les États Unis des années 30, faute d'autre soutien, l'intégration à la mafia était un moyen de survie et d'acquisition de prestige dans le quartier.

² Il faut éviter toute lecture en termes de « modernité versus tradition ». L'inscription territoriale s'effectue parfois avec le soutien d'une sociabilité de type traditionnelle (l'ethnique en Afrique, par exemple) mais pas toujours (le poids du traditionnel est presque inexistant dans de nombreux pays, comme l'Argentine, le Chili l'Uruguay et il tend à se désagréger dans les grandes villes). La caractéristique centrale de ces formes d'inscription est donnée par la territorialité des réseaux et de la solidarité.

culturelles et les liens de solidarité locale, indispensables aux conditions actuelles de survie. C'est le socle sur lequel sont construites les structures locales de participation. D'autre part, il faut prendre en compte l'État et le système politique. En effet, la participation sociale soutenue et en partie suscitée par les politiques de lutte contre la pauvreté, prend appui sur un quartier déjà organisé. En Haïti, par exemple, la participation des jeunes répond en partie aux traditions populaires construites tout au long d'une histoire de résistance à un pouvoir totalitaire et de coexistence avec lui. D'une certaine manière, donc, la mobilisation sur laquelle prend appui tout projet de développement ne peut être que l'héritière des réseaux de solidarité locale, en partie résultant de la culture de survie et de résistance, en partie enracinée dans la vie communautaire, en partie obéissant à des traditions religieuses, en partie répondant à des structures familiales, en partie à des traditions politiques des catégories populaires.

Ces structures d'inscription territoriale¹ et ces héritages sous-jacents donnent sa force à la mobilisation sociale du quartier. Mais en même temps, ils peuvent limiter ses possibilités d'évolution vers une culture de la citoyenneté. Une voie possible d'évolution de cet héritage et de ces structures peut venir de la participation politique (dans le sens de l'intégration dans l'espace public).

II.2. Les organisations de quartier.

Sur la base de ces réseaux de solidarité locale, les quartiers se dotent de diverses organisations dont la fonction est double. D'une part, ces groupes représentent le quartier sur la scène publique et face à l'État. De l'autre, ils animent et organisent diverses initiatives à l'intérieur du quartier. En même temps, leur action s'inscrit dans un double registre : en premier lieu, ils se battent pour l'amélioration des conditions de vie, et en second lieu, ils cherchent une reconnaissance, défendent une identité et promeuvent un certain nombre de valeurs.

En tant qu'expression de l'action collective, les organisations de quartier sont la partie la plus visible lorsqu'on observe le quartier de l'extérieur. Dans ce sens on peut dire qu'elles le représentent. Elles sont en étroite relation avec les structures de la solidarité locale et la culture du quartier. Les organisations de quartier travaillent, donc, en même temps, avec les réseaux de voisinage et avec les institutions détenant les ressources dont elles ont besoin et représentant les valeurs universelles de la société. C'est pour cette raison qu'elles remplissent une fonction majeure de médiation entre les habitants et les institutions, tout en faisant partie du quartier.

DEUXIEME RECOMMANDATION : *Les deux principaux registres d'action des organisations : amélioration des conditions de vie et construction d'une identité de quartier, devront être les axes majeurs des politiques. Aucun des deux registres ne devra être prioritaire l'un par rapport à l'autre. Seuls les acteurs locaux seront à même de déterminer cette priorité.*

a. **Amélioration de la qualité de vie.** *L'action porte ici deux objectifs. Premièrement, elle vise l'amélioration des infrastructures et les services urbains en général (l'accès à*

¹ Il s'agit d'une « inscription territoriale » dans la mesure où elles fournissent le point d'ancrage des individus au sein du quartier, constituant souvent leur principale source d'intégration sociale.

l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, l'éclairage public, le transport, le traitement des déchets urbains, etc.), et l'amélioration du bâti, allant du cadre urbain (places et d'autres espaces publics, ponts, trottoirs, routes, escaliers, etc.) jusqu'aux habitations (la réparation, agrandissement et construction de maisons). Ce domaine de l'action comprend l'environnement urbain, souvent détérioré, voire inadapté à une vie saine. Les pauvres étant habituellement relégués dans des terrains marginaux de la ville, les problèmes environnementaux présentent fréquemment une gravité majeure (inondations, dépôts d'ordures, entassement et promiscuité, contamination et pollution, etc.).

Deuxièmement, l'action vise à la promotion de la vie communautaire et au soutien de la vie familiale et des individus en difficulté. Ainsi, souvent les organisations de quartier travaillent sur le plan du « social », à travers la prise en charge de vastes domaines relevant de « l'assistance ». C'est le domaine classique du communautaire : crèches, cantines, écoles, dispensaires, sièges sociaux des associations, promotion de la santé, activités de loisir pour les enfants et les jeunes, troupes de théâtre, football, etc. Sur ce terrain, il est aussi courant de rencontrer des groupes menant des activités économiques : groupements de femmes, micro-projets de production ou coopératives de consommation, etc.

b. Lutte pour la reconnaissance. *L'action vise à une intégration aux normes, à la défense ou à la construction d'une identité de quartier, à la reconnaissance publique, à l'effacement des stigmates. Ce registre d'action permet la nomination des rues, l'obtention d'un numéro devant sa porte pour une domiciliation légale, l'élimination de la « saleté » et des dépôts d'ordures. C'est cette volonté qui explique la présentation de projets pouvant paraître disproportionnés, comme la construction d'un stade de football au milieu d'un bidonville. Ces actions tendent de fait à renforcer le sentiment d'appartenance, et cela peut se traduire par « la fierté de vivre dans un quartier ». C'est dans cet esprit que doit s'inscrire le désir de régularisation foncière car, si l'illégalité de l'occupation est liée à des problèmes « matériels », elle est souvent vécue comme une honte et comme une source de précarité.*

II.3. Le soutien aux organisations et le suivi de leurs initiatives.

Évidemment, ce n'est pas un hasard si l'action des organisations de quartier s'organise autour de l'amélioration de la qualité de vie et de la lutte pour la reconnaissance. Cette orientation de l'action des organisations de base s'explique de trois façons.

- 1) Les éléments de ces axes d'action sont très liés à la survie et à la reproduction matérielle des individus et des foyers ; cela dépasse le domaine strictement privé. La survie s'organise, donc, au niveau communautaire.
- 2) Le caractère territorial des organisations. Les organisations de quartier ont besoin de pouvoir s'approprier les fruits de leur action vis-à-vis de leurs « représentés ».
- 3) En définitive, ces deux registres concernent plutôt le quartier que les individus. Ainsi l'action porte sur l'identité des individus, sur leur inscription territoriale et sur la cohésion sociale du quartier. L'acquisition de ces éléments (comme une adresse postale ou la domiciliation sur la carte d'identité) rend le quartier « normal » à travers son insertion dans la ville et son intégration aux normes. Il s'agit d'une lutte pour le passage d'une inscription communautaire vers une intégration sociale à travers la reconnaissance par les institutions publiques et la participation à la vie de la société.

Ces registres doivent être les axes principaux d'orientation d'une politique de lutte contre la pauvreté en milieu urbain, malgré la complexité et l'amplitude du phénomène urbain et les multiples facettes de la lutte contre la pauvreté. Du point de vue d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, parfois les demandes des populations peuvent paraître superflues¹. Comme nous le verrons plus tard (cf. *infra*, pp. 21 ss), il est nécessaire de dépasser la notion de « pauvreté ». Tout d'abord, parce qu'elle ne recouvre pas la totalité des problèmes sociaux des quartiers « pauvres ». Aussi parce que l'orientation des politiques de développement en termes de « lutte contre la pauvreté » ne permet pas d'envisager la complexité des actions à mener. En ce sens, les politiques de lutte contre la pauvreté doivent suivre la voie de l'« empowering the poor ».

TROISIEME RECOMMANDATION : Afin de renforcer les organisations de quartier, les politiques de lutte contre la pauvreté en milieu urbain doivent intervenir à deux niveaux : transfert de ressources et création d'un cadre relationnel.

- a. Par un transfert de ressources vers les organisations de quartier pour augmenter leur pouvoir (formation, transfert de technologies, apport de moyens en général, construction de locaux, etc.).
- b. La création d'instances de participation entre les quartiers et les institutions publiques détentrices des ressources et du pouvoir de régulation de la vie sociale. Agir notamment sur la création d'un cadre relationnel avec l'État.

À l'évidence, les politiques doivent être fondées sur une connaissance approfondie des réseaux de solidarités locales et que des traditions culturelles, pour être efficaces (tant au niveau des objectifs que des méthodologies). Les ONG de développement et les gouvernements locaux peuvent jouer un rôle prépondérant dans ce domaine, étant donné leur contact avec le terrain.

QUATRIEME RECOMMANDATION : Les politiques viseront à la promotion d'une culture démocratique. L'appui aux initiatives des habitants et le soutien aux organisations locales doivent être maintenus au centre des politiques de lutte contre la pauvreté. Toutefois, les actions doivent prendre en compte deux points afin d'éviter des dérives « communautaires » : un effort de promotion de pratiques démocratiques et de soutien à la culture locale.

- a. Un effort de promotion de pratiques et de schémas d'action de type démocratique doit être encouragé au sein des organisations de quartier, selon deux directions :
 - Vers la participation des organisations locales dans l'espace public. Une des spécificités des organisations de quartier est leur caractère non-partisan. Cependant, elles ont un rôle en tant que voix provenant de la société civile. La participation à la vie publique doit contribuer à surmonter le caractère limité des organisations de quartier (lié à leur territorialité) et à les inscrire dans des dynamiques de citoyenneté. On passe d'une orientation d'obtention de « quelque chose pour mon quartier » à l'inscription des projets dans le domaine de

¹ Pourquoi investir autant sur un terrain de football alors qu'au quartier il n'y a même pas un dispensaire ? La question s'est présentée dans l'évaluation des actions du Projet Villes dans le quartier de Jalousie, Haïti. La justesse et l'utilité de l'investissement ont été clairement démontrées par le supplément de cohésion sociale et d'adhésion aux organisations de quartier que l'activité provoqua.

l'universel, propre à une logique citoyenne. Il s'agit de promouvoir l'enrichissement de l'espace public.

- *Vers la relation des organisations locales avec les habitants du quartier. Il est nécessaire de promouvoir des formes de représentations légitimes dans la formation de l'autorité des organisations de quartier. La promotion de mécanismes collectifs de construction de la représentation et de contrôle de l'autorité est nécessaire. Il s'agit de promouvoir la démocratie dans le quartier. Sans mépriser ni nier l'identité des habitants.*

b. Le soutien aux organisations de quartier doit être apporté à la fois par la voie de la culture et du développement (Hermet, 2000). Si la valorisation des traditions et des projets des habitants exige une attention permanente à la « culture » et à ses particularités, la promotion de la culture démocratique doit permettre l'introduction de valeurs de type « universel » afin de ne pas tomber dans la seule reproduction des traditions et des réseaux locaux. Les politiques de lutte contre la pauvreté urbaine doivent sortir des alternatives simples qui sont : le mépris traditionnel à l'égard des organisations de quartier et la vision naïve du communautaire.

En premier lieu, afin d'abandonner l'attitude de mépris, les politiques de lutte contre la pauvreté doivent encourager un renforcement des communautés de quartier en reconnaissant les particularités culturelles et sociales des populations concernées. Le niveau communautaire doit être préservé des effets pervers des politiques prétendant à la promotion sociale et de l'effet d'une intégration aveugle au marché - laquelle, comme le montre l'expérience, a souvent fini par détruire les modes de vie locaux laissant les populations plutôt démunies qu'intégrées.

En deuxième lieu, la promotion de pratiques et de valeurs démocratiques doit permettre de dépasser les visions naïves conduisant souvent à l'échec des politiques et renforçant, sans le vouloir, les visages non souhaitables du communautaire.

III. Les institutions publiques et l'État : la régulation et l'espace public.

L'expérience du **Projet Villes** apporte un éclairage fondamental sur le rôle de l'État dans les projets de développement, éclairage qui rejoint les observations recueillies au cours d'autres expériences¹. La stratégie d'intervention du **Projet Villes** a commencé par un soutien aux organisations de quartier. Cette initiative, s'est poursuivie par la sensibilisation des autorités gouvernementales et par une mise en relation des organisations de quartier avec l'État. Cette seconde étape a une importance majeure car elle comporte une reconnaissance institutionnelle

¹ Voir, par exemple GRET/IRD : *Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, Paris, Ronéo, mai 2000. Le document propose une synthèse des expériences de développement menées en Afrique par le GRET et soutenues par le Ministère des affaires étrangères français. Voir aussi HERMET, Guy : *Culture et développement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000. Le livre présente une synthèse des présentations faites au « Forum Culture et développement » – BID, UNESCO, Sciences Po, Paris, 1999, sur la base d'expériences latino-américaines.

de l'expérience et le début de l'implication des pouvoirs publics¹. La démarche ainsi expérimentée est satisfaisante et apparaît comme une alternative innovante. Il s'agit d'une dynamique s'initiant par le bas, à travers l'appui aux initiatives des organisations locales et ayant un premier effet de renforcement de celles-ci (« empowerment ») ; pour immédiatement viser l'implication du gouvernement et de l'État. Cette démarche n'exclut pas, naturellement, la construction d'un cadre relationnel provenant de l'initiative gouvernementale.

L'État doit jouer un rôle incontournable dans la protection des citoyens et ceci non seulement pour des raisons morales². Une stratégie de lutte contre la pauvreté et singulièrement en milieu urbain, doit compter avec l'implication de l'État sur deux registres : la régulation de la vie sociale et l'institutionnalisation de l'espace public.

Dans les grandes villes contemporaines, les institutions remplissent une fonction indispensable de régulation, quelle que soit la forme spécifique qu'elles adoptent dans chaque pays. L'implication de l'État est d'une importance capitale dans un projet de développement en milieu urbain. D'un côté, parce que l'amélioration de la qualité de vie dépend des ressources gérées ou devant être régulées par des institutions publiques (telles l'eau potable, l'électricité ou la collecte des ordures ménagères). Plus généralement, le développement d'un quartier pauvre ne peut se faire sur la base de la seule autonomie communautaire mais doit s'inscrire dans un cadre global d'intégration urbaine, économique et politique.

D'un autre côté, parce que sans l'implication de l'État il n'y a pas de dynamique démocratique possible. En effet, la constitution des organisations de quartier en tant qu'acteurs du jeu démocratique est dépendante du contexte politique et de son histoire, souvent marqués soit par l'exercice autocratique ou clientéliste du pouvoir, soit par la faiblesse de l'État, voire son absence. De façon plus générale, il n'y a pas de développement de la participation sans formation d'un espace public élargi où l'État a une fonction irremplaçable.

L'analyse du rapport des quartiers à l'État (pris en considération dans ces deux fonctions) mettra en relief ce qui doit être un volet central de toute politique de développement : « Inciter l'État à être l'État » (Hermet, 2000). Ici, les stratégies de lutte contre la pauvreté acquièrent un caractère nécessairement politique ; dans le sens où elles doivent viser à la mise en place de mécanismes de production d'un pouvoir légitime.

III.1. La régulation.

Une résolution des problèmes en milieu urbain nécessite la régulation institutionnelle. Il est impossible de résoudre d'une façon autonome l'accès à l'eau potable, le problème des transports en commun, la collecte des ordures ménagères ou l'accès à l'électricité. Si une implication des populations est souhaitable dans l'amélioration de leur qualité de vie, il est

¹ Cette évolution a eu des modalités différentes en Haïti et au Sénégal. Dans le premier cas les turbulences du processus politique se traduisant par une grande fragilité du système institutionnel dans son ensemble, perturbent l'établissement de liens stables des organisations locales avec l'État. Dans le cas du Sénégal, les Communes d'arrondissement se sont intégrées au Projet et les initiatives élaborées dans le cadre de celui-ci sont intégrées à la discussion des politiques urbaines de la Mairie de Pikine (1 million d'habitants).

² Nombre d'auteurs signalent la nécessité de faire appel à des instances supra-nationales capables de mener une « politique intérieure à l'échelle planétaire sans gouvernement mondial » afin de combler le vide laissé par les États nationaux face à la globalisation (Habermas, 2000). En dépit des instances supranationales, les États-nation continuent d'avoir, à leur niveau, un rôle intransférable conféré par les normes de la construction du pouvoir légitime.

évident que le fonctionnement des grandes villes nécessite une régulation sociétale qui dépasse largement le cadre communautaire propre aux quartiers.

Le rôle de l'État se manifeste « par défaut » face au dysfonctionnement des services urbains¹. Souvent il a été constaté que la durabilité des projets de développement des quartiers pauvres est tributaire de la société des eaux pour les bornes fontaines, des mairies pour la collecte des ordures et la vidange des puisards et latrines, etc. Les exemples renvoient à une contrainte commune à tout projet de développement en milieu urbain concernant les services et ses infrastructures. Qu'il s'agisse du transport, de l'eau potable, de l'assainissement, de l'électricité, de l'éducation ou de la santé, une solution autonome et exclusivement communautaire est impossible. Au sein des grandes villes, regroupant des millions d'habitants et une activité économique complexe, la vie sociale nécessite un type de régulation ne pouvant provenir que des institutions publiques.

Derrière les problèmes techniques (v. gr. une adduction d'eau irrégulière), on constate l'absence de normes et de dispositifs propres à la régulation de la vie sociale. Les services urbains sont dépendants des institutions. Dès lors, une politique de lutte contre la pauvreté doit viser l'approfondissement de la relation entre les acteurs locaux et les institutions représentantes de la société globale : l'État. C'est précisément en tant que « système d'institutions publiques » que nous faisons appel à l'État (ce qui le distingue clairement du gouvernement).

Or, au-delà de l'exemple des services, la réalité institutionnelle nous conduit vers un autre problème, celui de l'identité des plus démunis. Souvent, dans les sociétés des pays sous-développés, les institutions ne réglementent pas d'importants domaines de la vie sociale ou alors elles le font d'une façon laxiste : des lois et des normes qui ne sont pas respectées, l'économie parallèle, le chaos urbain, des contrôles publics affaiblis... L'expérience vécue peut se résumer de la façon suivante : *tu travailles, mais la moitié de ton salaire est payée au noir*. La sécurité sociale n'est qu'une velléité inscrite dans la constitution mais jamais réalisée. Les enfants vont à l'école mais ils n'apprennent pas un savoir reconnu comme utile. Fréquemment, le problème n'est pas que les institutions modernes n'existent pas, mais la forme réelle qu'elles prennent laisse des trous dans la société qui sont couverts par d'autres formes du social, comme celles rencontrées dans les quartiers marginaux. Dans d'autres cas, on constate que les institutions sont en panne ou tout simplement qu'elles n'existent pas. Comme un remède à cette précarité institutionnelle, les réseaux des solidarités locales remplacent le rôle de l'État et une régulation de type communautaire se substitue à la régulation sociale.

Cette précarité institutionnelle est en étroite relation avec les attitudes et les comportements des organisations de quartier et des individus inscrits dans les réseaux de solidarité locale. La précarité économique et institutionnelle sert de ferment à la consolidation d'une « culture du chasseur ». Caractéristique des quartiers « marginaux », cette culture exprime une forme du rapport des individus à la société, qui s'opère à travers la ville.

Installées dans la précarité, les populations se réfugient dans leurs quartiers pour aller tous les jours à la ville considérée comme une forêt offrant un répertoire varié de possibilités. Les histoires individuelles et l'action collective se caractérisent alors « par la recherche de l'interstice, de l'espace laissé libre par les institutions qui ne parviennent pas à garantir l'intégration sociale. Dans un univers marqué par l'instabilité et le risque, il n'y a pas de place pour la culture de l'agriculteur qui doit planifier sa vie en fonction des cycles naturels. Ainsi, les groupes et les individus agissent-ils comme des chasseurs qui parcourent la ville et les

¹ Nous avons observé une équation singulière à Jalousie, Haïti. Au-delà de la situation de pauvreté extrême, une organisation communautaire solide arrive à doter le quartier d'un certain « ordre » social. Par contre, la ville reste dans une situation de chaos, reflet du dysfonctionnement de l'État.

institutions, à la recherche d'une occasion » (Merklen (b), 2000)¹. Peut-être prendront-ils aujourd'hui une bonne proie : un petit travail, une aide de la mairie pour l'association, un prêt d'une ONG, l'assistance de l'église ou du marabout, quelque chose à vendre au marché, l'aubaine auprès d'un touriste. Ils perçoivent la ville comme un monde où il faut savoir saisir l'occasion. En l'absence de planification et face à la faiblesse des régularités sociales, les habitants des quartiers pauvres apprennent à jouer leur sort dans l'opportunité que leur offrent les interstices des institutions dont les marges ne sont pas clairement définies mais restent diffuses.

Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent contribuer à l'établissement de mécanismes de régulation sociale capables de combattre la précarité. En premier lieu parce que la précarité et la soumission aux aléas de l'existence sont souvent source d'une souffrance insupportable, au même titre que celle provoquée par le besoin et la pauvreté. En deuxième lieu, parce que l'installation des pauvres dans l'aléatoire et leur refuge dans des stratégies de type « chasseur » vont à l'encontre de la participation et de la formation de liens politiques. Le chasseur voit l'homme politique comme le « politicien », cet administrateur corrompu de l'État ; et celui-ci est considéré comme un appareil de concentration et de distribution arbitraire de ressources. Au niveau des organisations de quartier ainsi qu'au niveau des individus, nous constatons la formation d'une culture de l'aléatoire, du présent et de l'astuce pour vivre « au jour le jour ». On ne cherchera pas une inscription dans des normes ou des institutions qui fonctionnent mal. On vise le bénéfice immédiat, matériel, tangible. Les chasseurs sont parfois comme le braconnier qui ruse ou comme les *Capitães da Areia* de Jorge Amado, qui sillonnaient la ville de Salvador depuis ses marges en quête d'une occasion à saisir, d'une opportunité qui serait toujours ponctuelle.

Lorsque l'État est faible dans sa capacité à réguler la vie sociale et absent dans son rôle de soutien des plus démunis, il coexiste avec l'apparition de pratiques sociales de type marginal². Cette situation institutionnelle et les types d'orientation d'action qui en découlent, influent sur le développement à long terme ainsi que sur la durabilité même des projets de développement. Les réseaux de solidarités locales configurés comme des « sociétés en grappes » deviennent alors le correspondant par défaut de l'informel et de la précarité des institutions. Ce diagnostic change radicalement le champ d'intervention des politiques de développement en milieu urbain. Dès lors c'est sur l'articulation entre déficits de l'État et culture des « marges » qu'il faut agir. C'est pourquoi, une stratégie reposant soit sur l'État soit sur la société civile, comme si une option pouvait remplacer l'autre, s'avère non pertinente. Une politique de lutte contre la pauvreté venant en appui des organisations de quartier et visant au renforcement de la société civile, nécessite inévitablement un État fort, un système institutionnel solide.

Quand un projet de développement prend appui uniquement sur les énergies de la société civile, il a de fortes chances de se heurter à la méfiance défensive des populations. En l'absence d'inscriptions institutionnelles, les organisations de quartier auront souvent tendance à subordonner leur participation aux bénéfices plus au moins palpables qu'elles puissent en retirer. C'est le cas des perpétuelles demandes d'assistance formulées par des organisations incapables de devenir autonomes. Elles vont se mobiliser seulement dans la

¹ Le chasseur est en quête d'occasions, il habite un perpétuel présent bergsonien. La logique de ses comportements est définie par opposition à la logique de l'agriculteur qui programmerait sa vie au rythme des saisons.

² Dans ce sens, bien que le concept de pauvreté ait une grande importance pour envisager la question, il est insuffisant pour englober ce que nous avons tenté de décrire ici. Nous reviendrons sur ce point, cf. *infra*, V.1. Certains problèmes souvent rencontrés dans les stratégies « bien intentionnées » de lutte contre la pauvreté.

perspective d'un financement ou d'un apport concret. Le projet n'arrive alors à créer aucune dynamique.

CINQUIEME RECOMMANDATION : *Les politiques de lutte contre la pauvreté viseront à renforcer le rôle de régulation des institutions publiques et de l'État. Ce volet poursuit deux objectifs : faciliter le fonctionnement des institutions et contribuer à la réduction de la précarité.*

- a. *Faciliter le fonctionnement régulier des services et des institutions directement liés aux conditions matérielles de vie dans les quartiers pauvres. Par exemple, il ne suffit pas d'installer quelques bornes-fontaine, ni même un réseau d'accès à l'eau potable. Il est nécessaire d'« institutionnaliser » cet accès, à travers une législation, par la création d'une compagnie des eaux quand elle est inexistante ou son renforcement quand elle est insuffisante ou fonctionne mal, par la mise en œuvre d'un pouvoir public de régulation et de contrôle¹.*
- b. *Contribuer à la diminution de la précarité. L'élimination de la précarité est non seulement liée à la diminution de la souffrance provoquée par l'incertitude, mais aussi étroitement liée à l'inscription des individus dans des liens sociaux solides. Ces derniers constituent les « supports » (Castel, 2001) indispensables à la formation d'individus responsables. Ce volet des politiques de lutte contre la pauvreté vise à ne pas laisser l'individu avec les seuls supports qu'une communauté pauvre peut lui fournir.*

III.2. Démocratie et espace public : une place pour le conflit.

Un des problèmes majeurs auquel est confronté un projet de développement est la méfiance, trop souvent constatée, des populations démunies vis-à-vis du politique. S'il est vrai qu'à la fin du siècle la démocratie se présente comme un horizon généralement accepté, il est également certain qu'on trouve ces populations dans une situation de « distanciation à l'égard de la sphère publique et des affaires de la cité ». Cette distanciation, résultant souvent des pratiques de clientélisme et de la perte de légitimité de l'État ou de l'absence directe de démocratie, s'est vue aggravée par l'ajustement structurel et ses corollaires. « Les ressources de l'État [étant] désormais restreintes, l'accès à celui-ci, dans lequel se sont spécialisés les hommes politiques, ne constitue plus un enjeu aussi important qu'auparavant. Mieux vaut orienter ses demandes vers d'autres horizons ou les reformuler dans d'autres langages » (Coulon, 2000 : 85). Dans ce contexte, l'existence de politiques visant le soutien aux organisations de la société civile peut se traduire par une aggravation de cette faiblesse qui pousse les populations à tourner leur regard vers les ONG et les organismes internationaux, perçus comme plus crédibles et efficaces. Dans ce cas, on mine davantage la confiance des populations vis-à-vis d'un État déjà par trop discrédité. Nous avons vu comment, dans le cas de la mise en œuvre du **Projet Villes** au Sénégal, les sommes investies représentaient plus de dix ans de budget d'une des trois communes d'arrondissement. Comment éviter de part et d'autre le sentiment qu'une ONG et un organisme international sont venus réaliser ce qui était un devoir non accompli par l'État ? En somme, comment éviter qu'un projet de développement en milieu urbain vienne aggraver la perte de légitimité de l'État ?

¹ Évidemment le fait que la propriété soit privée ou publique devient secondaire.

L'expérience montre les dangers des projets venant à l'appui de la société civile (et contre l'État, même si cela ne constitue pas une volonté affichée). Trop souvent, des acteurs non-gouvernementaux du développement ont confondu gouvernement et État. Ils se sont lancés alors dans la promotion d'une « gouvernance contre l'État » à partir d'un raisonnement en termes de micro-gouvernance (Hermet, 2000 : pp. 159 – 175). Cherchant à contrecarrer les effets négatifs des exercices verticaux du pouvoir politique, ils ont fini par affaiblir davantage l'autorité de l'État. Le résultat est une fragmentation encore plus importante de la société.

Il est illusoire de vouloir lutter contre la pauvreté sans envisager de faire face aux conflits que les solutions provoqueront inévitablement (Oyen, 1999). En milieu urbain, les populations formulent systématiquement leurs revendications contre l'État, même quand le conflit les oppose à un autre agent social (par exemple le propriétaire des terres où un quartier irrégulier s'est installé).

L'État est la seule instance de résolution démocratique de conflits. Il devient alors le promoteur et le garant institutionnel de l'espace public. Non parce qu'il a le monopole du public ou de l'intérêt général, mais parce que seul un État fort (en termes d'autorité légitime) permet l'articulation des acteurs au sein d'un espace public enrichi. Démocratie signifie alors communication entre l'État et la société civile, où le premier récupère les voix dispersées de la société pour les rendre en retour à celle-ci sous forme instituée (Durkheim).

Qui plus est, les problèmes relatifs à une situation de pauvreté ou concernant la qualité de vie d'une population, sont souvent en relation avec l'activité ou les intérêts d'organisations économiques très puissantes (une activité économique polluant l'eau ou absorbant la main d'œuvre d'une zone de la ville dans des conditions inacceptables, par exemple). Un pouvoir légitimement constitué, résultant du fonctionnement d'un espace public, est la seule chance pour les démunis de se faire entendre. Bien évidemment, cela vient aussi en opposition à l'arbitraire du pouvoir corrompu. La solution aux problèmes de pauvreté nécessite donc une instance de traitement du conflit qui est un préalable à la mise en place de mécanismes de régulation sociale.

Ce qui vient d'être dit nécessite une précision à propos de l'État. Pour ce qui relève de sa fonction de régulation de la vie sociale, d'intégration et de protection des populations pauvres ou marginalisées, l'État est un système institutionnel, de normes et de dispositifs. A ce niveau là, une politique de lutte contre la pauvreté doit s'attacher au renforcement des liens entre les associations de quartier d'une part et le gouvernement local (Municipalités, par exemple), certains ministères ou entreprises publiques, et d'autres institutions publiques (la santé ou l'éducation). Pour ce qui relève de l'espace public et de la dynamique démocratique, l'État est représenté par le gouvernement, le parlement et les autres autorités politiques. On vise alors à une reconnaissance des organisations de quartier et des ONG de développement en tant qu'acteurs faisant partie d'un espace public enrichi. Par conséquent, il s'agit de renforcer les liens avec l'État d'une façon strictement « politique ».

III.3. L'État et les municipalités.

De par leur proximité et leur contact avec les populations, les gouvernements locaux ont un rôle majeur dans les politiques de lutte contre la pauvreté. Ils constituent l'instance naturelle d'accueil de la participation des organisations de quartier. D'autant plus que les municipalités sont définies dans la plupart des cas comme le gouvernement de la ville. Or, « politiques de lutte contre la pauvreté urbaine » ne coïncide pas exactement avec « politiques urbaines ». Il y a un grand nombre de registres sur lesquels l'État local doit céder la place à l'État et *vice versa*. Une stratégie de lutte contre la pauvreté trouvera le juste dosage entre ces deux termes

pour chaque situation. Il faut, tout de même, se prémunir des conceptions trop simplistes qui limitent les politiques à une action de type local :

L'amélioration de la qualité de vie ne peut uniquement être conçue comme une distribution de biens et de services. Ces améliorations doivent s'inscrire dans un droit collectif, dans des régulations juridiques générales, accompagnées en même temps par des dispositifs institutionnels concrets (sous la responsabilité du pouvoir politique, c'est-à-dire l'État), les inscrivant dans la réalité. Si ce n'est pas le cas, nous risquons alors d'entretenir les populations dans des formes diverses de paternalisme, voire de clientélisme.

III.4. La relation société civile - État est au centre des politiques.

Autant il importe de distinguer la société civile de l'État, autant il est vain d'en traiter comme deux entités séparées... La société civile ne s'épanouit que dans la mesure où les libertés civiles s'articulent avec les libertés politiques et où s'avèrent interdépendantes les actions des individus et des collectivités et les décisions de l'administration.

Claude Lefort

La précarité institutionnelle est souvent le résultat d'un faible niveau de développement économique mais aussi d'un nombre variable de facteurs politiques. C'est pour cette raison que les politiques de lutte contre la pauvreté doivent contenir un volet de renforcement institutionnel (dans les pays où l'État est faible) et de construction d'instances de participation et de communication société civile-État (là où il existe un fossé entre les institutions publiques et la population).

SIXIEME RECOMMANDATION : *L'État a un rôle majeur dans la protection des démunis et dans la constitution d'un espace public permettant le traitement des conflits. Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent encourager la formation ou l'enrichissement de l'espace public. L'action portera sur deux registres : la promotion des organisations de quartier et la création d'instances de dialogue avec les institutions.*

- *La promotion de la reconnaissance des organisations de quartier comme des acteurs légitimes dans la formation de l'espace public.*
- *La création d'instances de dialogue et d'intégration de la participation en tant que dispositifs émanant des politiques publiques.*

Quatre orientations en découlent :

- a. *Quand les politiques seront orientées vers la société civile (soutien des initiatives des habitants), elles viseront à l'intégration des gouvernements locaux et à l'implication de l'État. Ce mécanisme est un ressort indispensable des politiques afin de ne pas creuser le fossé existant entre les populations et la sphère publique. Le dépassement de la tension caractéristique entre la population et les autorités peut être atteint, dans un premier temps, par un système d'action intégrant les associations de quartier, l'ONG de développement et les communes d'arrondissement. Le passage à un niveau plus élevé exige que, dans un deuxième temps, les actions soient inscrites dans des régulations du droit collectif et qu'elles se constituent en modèle de politique publique. À défaut, on en*

resterait, dans le meilleur des cas, à une sorte de micro-projet réussi mais sans conséquences majeures.

- b. Un rôle crucial est réservé aux ONG et aux organismes internationaux (Unesco, Pnud, Unicef, etc.) dans la légitimation des organisations locales et de l'État, chaque acteur trouvant une place spécifique.
- c. Un soutien de l'État doit être envisagé (là où il est nécessaire) dans son double rôle de régulateur de la vie sociale et de garant de l'espace public. Le soutien de l'État sera assuré notamment à travers un renforcement des capacités des gouvernements locaux, mais pas exclusivement. L'implication des instances du gouvernement au niveau national est recommandée afin de ne pas restreindre les politiques et de ne pas dissocier le « social » de la sphère des « droits » citoyens.
- d. Des instances de communication entre l'État (au niveau des municipalités, mais non exclusivement), l'ONG et les organisations de quartier seront organisées. Ces instances seront au centre des dispositifs de gestion des politiques de lutte contre la pauvreté.

IV. L'ONG locale de développement. La médiation et le soutien des organisations.

Les ONG de développement ont été décrites comme « un groupe relativement restreint » d'intellectuels appartenant à une certaine « classe moyenne » et souvent formés à l'extérieur. De tendance progressiste, ils ont créé des ONG cherchant à servir de structures de médiation entre la majorité exclue de la population, d'une part, et les organismes internationaux et les structures de l'État, d'autre part. Ces groupes « ont toujours éprouvé de grandes difficultés à se situer à la fois vis-à-vis du pouvoir politique et de la majorité de la population, organisée sur des bases qui leur échappent pour une bonne part » (Poulligny, 2000 : 566). Cela nous conduit à définir leur rôle et à analyser leurs limites.

IV.1. La contribution des ONG.

Le rôle des ONG peut devenir l'un des facteurs clés des politiques de lutte contre la pauvreté car la gestion d'un programme de développement a besoin d'un suivi permanent auprès des populations et des acteurs locaux. Le rôle de l'ONG est, d'une part, de faciliter la communication entre les besoins et les intérêts des populations (représentées par les associations de quartier) et les institutions publiques. D'autre part, il est d'assurer un soutien aux organisations de quartier. En effet, c'est l'ONG qui permet souvent la traduction des besoins exprimés par les associations en un projet de développement.

SEPTIEME RECOMMANDATION : La contribution des ONG se définit autour de trois axes principaux : soutien aux organisations de quartier, établissement d'une dynamique communicationnelle, participation à une démarche de recherche-action.

Le premier rôle de l'ONG de développement résulte de sa capacité à soutenir les organisations de quartier. Les ONG doivent remplir une fonction essentielle dans la création

de modalités d'action et de politiques opérationnelles, ainsi que dans le renforcement des organisations de quartier. Cette fonction se concrétise à quatre niveaux :

- a. L'élaboration de projets de développement à partir des besoins manifestés par les organisations de quartier, avec le transfert conséquent de capacités destiné à rendre les populations autonomes.
- b. La mise en œuvre de formations dans plusieurs domaines (techniques, de gestion, informatiques, artisanaux, politiques).
- c. La formation des organisations locales à la formulation de projets et à la gestion sociale et environnementale.
- d. La dotation en ressources (locaux, moyens de communication et de transport, ressources informatiques, etc.) par leur mise en relation avec les bailleurs de fonds ou les organismes de coopération.

Deuxièmement, l'ONG doit contribuer à l'établissement d'une dynamique communicationnelle. Dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, ce rôle se traduit par :

- e. La mise en place de dispositifs de gestion des politiques où la concertation participative sera à la base de toutes les décisions. Ce volet répond au double objectif de démocratisation des organisations de quartier et d'élargissement de l'espace public. En se positionnant là en dehors des jeux de pouvoir locaux, l'ONG vise à l'établissement de mécanismes permettant aux acteurs concernés d'engendrer des dispositifs capables d'apporter une solution aux conflits propres à la transformation des hiérarchies sociales.

Une troisième contribution importante de l'ONG réside dans sa participation à la démarche de recherche-action. Par sa position intermédiaire, l'ONG de développement acquiert un point de vue privilégié sur la connexion des divers ordres du savoir. C'est elle qui sert de médiateur entre les savoirs propres au politique, au scientifique et aux populations.

- f. Les ONG chercheront à générer une production de savoir à partir des expériences menées. Cette production de connaissances doit permettre sa diffusion et son éventuelle reproduction. À ce propos, l'ONG doit promouvoir la coopération entre les chercheurs du milieu universitaire et les « acteurs de terrain ».

La valeur principale de l'intervention des ONG est communicationnelle et elle résulte de l'établissement d'un espace de dialogue auquel ont accès tous les acteurs. Ce dispositif rend possible une évolution concertée, par exemple, à travers l'élargissement des expériences locales à de nouveaux groupements et à d'autres quartiers ou dans la création d'instances collectives de gestion, réunissant les différents acteurs. Ce qui équivaut nullement à la neutralité ou à imaginer des stratégies de lutte contre la pauvreté non-confliktuelles (c'est-à-dire naïves ou irréalisables).

Dans des sociétés où le fossé entre les élites et le reste de la population est trop profond, les structures intermédiaires deviennent rares. Dans ces conditions, les ONG représentent parfois l'une des seules voies de connexion et de communication entre le centre et sa périphérie. Les ONG assument, par conséquent, une fonction de médiation.

IV.2. Certaines limites des ONG.

1. Les ressources matérielles. Une politique de lutte contre la pauvreté doit s'orienter vers la promotion de l'autonomie et vers l'« empowerment » des pauvres afin qu'ils cessent de l'être. Dès lors, le rôle de « médiation » que les ONG ont à jouer ne peut se restreindre à la distribution de ressources ou à la prestation de services où les populations ne peuvent se prendre en charge et où l'État est impuissant ou indifférent. On rencontre ainsi dans le champ de l'humanitaire et de la lutte contre la pauvreté des ONG destinées aux services médicaux, à la distribution d'aliments ou de médicaments, etc.

Les ONG de développement, par définition, sont dépendantes des ressources qu'elles peuvent obtenir des différents bailleurs de fonds. Dans une certaine mesure, elles se constituent, en tant qu'organisations, en bureaucraties ayant besoin de moyens financiers pour subsister. Dès lors, la recherche de financement s'impose à elles comme une contrainte inéluctable. Par ce fait, elles ont tendance à se penser comme un administrateur de ressources positionné à mi-chemin entre les détenteurs de ressources (les bailleurs) et les populations nécessiteuses. Erreur fatale. L'expérience indique qu'il faut faire sortir l'ONG de cette position de « Celestina » cherchant à marier deux secteurs sociaux séparés dans la réalité par la fracture sociale et la concentration de ressources. S'installer dans cette logique, c'est ne faire que reproduire les liens de dépendance et d'assistance.

2. La légitimité. La question de la légitimité des ONG a souvent été posée. *Au nom de qui parlent-elles ?, qui représentent-elles ?* (Morvan, 2000). Pour échapper à ce questionnement elles doivent se positionner comme un tiers contribuant à l'établissement de la relation principale populations-État. De cette façon, elles ne se substituent ni aux organisations de quartier, ni aux partis politiques ni aux structures de l'État. Les ONG doivent définir leur rôle comme « facilitateurs » tant dans l'accès aux ressources rares que dans la création de dynamiques relationnelles. Elles doivent abandonner leur prétention, parfois affichée, à se constituer en seules et uniques représentantes de la société civile.

V. Cadre général de l'action :

Les politiques de lutte contre la pauvreté urbaine comme production d'un cadre relationnel.

V.1. Certains problèmes souvent rencontrés dans les stratégies « bien intentionnées » de lutte contre la pauvreté.

Les stratégies de « lutte contre la pauvreté » et le concept même de pauvreté présentent un certain nombre de limitations et de dangers engendrés par la manière dont ces politiques sont mises en œuvre dans la plupart des cas (Merklen, 2001). Nous distinguons quatre problèmes principaux dans l'orientation actuelle des politiques de lutte contre la pauvreté :

La notion de pauvreté limite souvent les stratégies possibles dans le champ des politiques d'action sociale. Comment fait-on « la guerre à la pauvreté » ? On distribue des aliments, des

« plans sociaux » ou des vêtements, on construit des dispensaires, des écoles primaires ou des cantines communautaires, des allocations sont allouées en échange de travail communautaire, on améliore les « conditions de vie » à travers la construction d'égouts ou l'accès à l'eau potable, etc. Pour cela, les stratégies d'action sont souvent soumises à trois lignes méthodologiques. Au niveau de l'État, on prône la *décentralisation*, au niveau des objectifs on préconise la *focalisation* et au niveau de la mise en œuvre on plaide pour la *participation* en vue de la « good governance ». Or, nous pouvons déjà le dire : en plus de dix ans d'application systématique de ces politiques, le bilan est clairement négatif en termes de réduction de la pauvreté, quel que soit le niveau pris en considération.

Pourquoi agit-on ainsi ? Parce que la représentation du « pauvre » est celle d'un individu (ou d'une communauté) à laquelle il manque quelque chose : « Être pauvre est avoir faim, manquer d'abri et de vêtements, être malade et ne pas être soigné, être illettré et ne pas recevoir de formation » (World Bank, 2000a). Puisqu'il lui manque quelque chose, il faut le lui donner ou l'aider à l'obtenir. L'une des conséquences les plus courantes de cette approche est la fragmentation des politiques sociales. On « focalise » sur des populations « ciblées » : les femmes, les enfants, les handicapés, les vieux et l'alcoolisme, les jeunes et la drogue, les bidonvilles et la délinquance, les paysans et la terre... Comme s'il n'y avait aucun dénominateur commun entre eux.

Dès lors, les pauvres sont représentés comme des catégories à problèmes et c'est au titre de ces étiquettes qu'on les convoque à « participer ». Et pour mieux cibler et mieux répondre aux demandes de la participation, il faut être près du terrain. Alors on « décentralise ».

La notion de pauvreté est insuffisante pour établir un diagnostic précis sur la situation des plus démunis. Elle recouvre, et ainsi occulte, d'autres problèmes sociaux dont il est très important de tenir compte pour l'élaboration des politiques. C'est le cas des déficits d'intégration sociale qui mettent les individus en état de désaffiliation. Comme nous l'avons signalé (*cf. supra*, p. 13 ss), ce sont ces problèmes et non nécessairement la pauvreté, qui génèrent souvent les stratégies du type « chasseur ». La lutte contre la pauvreté serait mieux orientée si elle incluait les notions de vulnérabilité, d'instabilité et de précarité. On prendrait alors en compte la situation des individus qui n'ont pas l'assurance qu'offre un emploi stable ou l'accès à la propriété. La vulnérabilité s'exprime par l'instabilité permanente et par la nécessité de vivre au jour le jour. Parfois, un pauvre peut être parfaitement intégré, comme c'est le cas d'un travailleur salarié à bas revenus. Ses difficultés peuvent être résolues à travers l'augmentation de ses revenus. L'idée de vulnérabilité exprime les problèmes d'intégration sociale et traduit une fragilité des liens sociaux qui sont censés favoriser le développement des individus.

Plus on se concentre sur la lutte contre la pauvreté et plus on laisse dans l'ombre et l'oubli les processus et les dynamiques qui conduisent les individus vers la pauvreté ou qui les maintiennent dans cette situation. Pourquoi y a-t-il chaque jour de nouveaux pauvres sur tous les continents ? Pourquoi cela concerne-t-il autant les pays relativement riches tel que l'Argentine, que les pays très pauvres comme la Bolivie ? Ces questions ne font pas partie des projets de lutte contre la pauvreté parce qu'il est généralement admis qu'on ne parle ni d'économie ni de politique quand on parle de pauvreté.

Aucune mention des hiérarchies ni des conflits. Dans les documents plaidant pour la « lutte contre la pauvreté » deux éléments majeurs sont généralement absents des discours et des politiques. En termes de diagnostic, on ne mentionne jamais que les pauvres sont pauvres parce qu'ils sont inscrits dans des hiérarchies sociales et dans des dynamiques de reproduction de ces hiérarchies (et, par conséquent, de concentration des ressources). En terme de stratégies, on ne tient jamais compte des conflits inhérents à la modification des hiérarchies et des dynamiques (Oyen, 2000). Où la société trouvera-t-elle les ressources pour augmenter la part du produit destinée à l'éducation ? Comment stopper la paupérisation sans s'attaquer au marché du travail et à la protection de la main d'œuvre ? Comment donner accès à la terre aux

paysans ? Comment protéger l'environnement et les ressources naturelles sans réguler l'activité des grandes entreprises exploitant ces ressources ? Voilà des sujets généralement mentionnés dans les recommandations pour une lutte contre la pauvreté, à condition de ne pas poser la question des conflits intrinsèques à leurs solutions.

Nous proposons donc un cadre général d'action pour les politiques en milieu urbain qui va prendre en compte ces difficultés. La proposition de ce cadre constitue l'un des résultats les plus riches de l'expérience menée par le **Projet Villes**.

1. La pauvreté ne sera pas traitée comme un problème concernant les individus pauvres mais comme un problème concernant la société dans laquelle ces individus vivent.
2. Ce point de départ conduit à reconnaître l'existence de dynamiques productrices de pauvreté qu'il s'agit de renverser. Ces dynamiques sont en relation avec un ordre hiérarchique de la société.
3. Il n'y a pas d'élimination ni de réduction possible de la pauvreté sans transformation des relations hiérarchiques. Ces transformations comportent inévitablement des conflits.

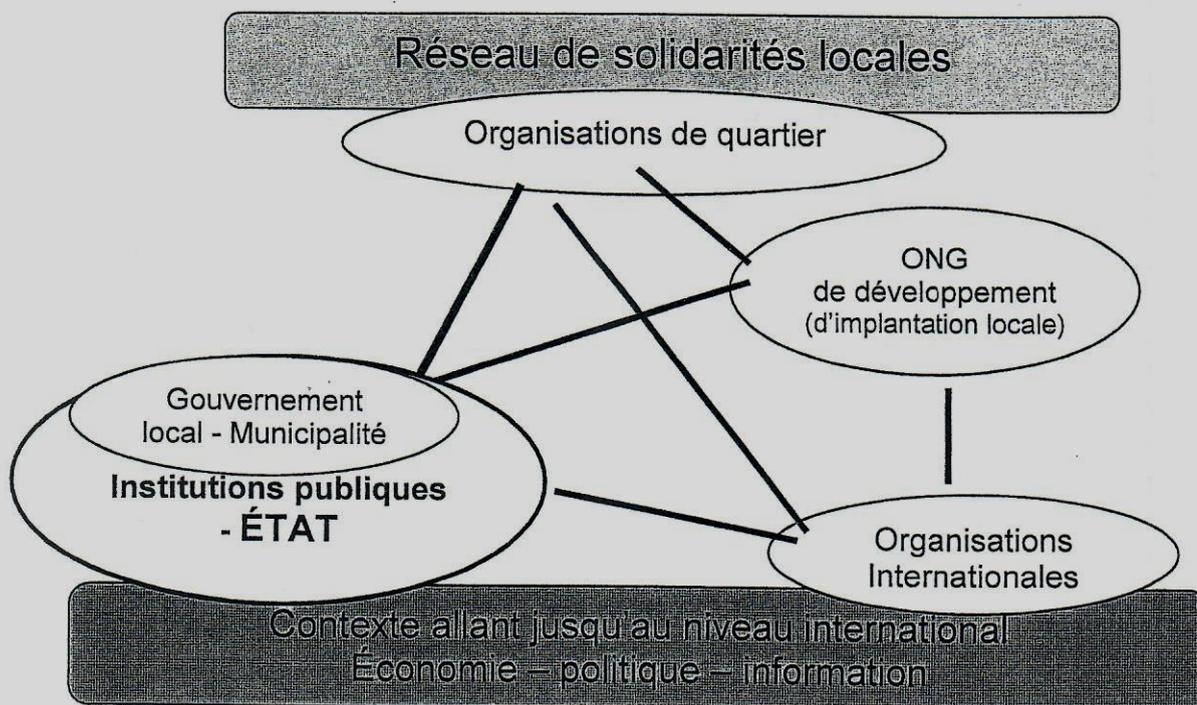
Les propositions avancées ici ont valeur de méthodologie pour l'action en milieu urbain, sans que cela comporte une surestimation de la portée de ce type d'action dans les projets visant à l'élimination de la pauvreté, c'est-à-dire à la transformation complexe des sociétés et de leurs mécanismes de reproduction.

V.2. Un cadre général pour l'action.

L'évaluation du **Projet Villes** ainsi que l'expérience accumulée en matière de projets de développement en milieu urbain permettent d'identifier une typologie des acteurs présents dans la plupart des contextes. Cette typologie comporte 1) Les organisations locales (associations de quartier, groupements de femmes, écoles communautaires, dispensaires, restaurants associatifs, etc.). 2) L'État (entendu comme les divers niveaux de gouvernement ainsi que le système des institutions publiques). 3) Les ONG de développement. 4) Les organismes internationaux (les agences de coopération bilatérale, les organismes du système des Nations Unies et les différents organismes de crédit, les agences de coopération et les bailleurs de fonds). Tout projet de développement est contraint à l'élaboration de stratégies d'intervention dans le cadre des jeux de pouvoir établis à l'intérieur de ce système d'acteurs.

Chaque cadre national possède ses propres configurations en termes d'acteurs et des rapports existant entre eux. Au-delà de ces spécificités devant être prises en compte, nous recommandons que ce système d'acteurs et de rapports soit considéré comme le cadre général des politiques de lutte contre la pauvreté en milieu urbain.

Cadre général de l'action pour les politiques de lutte contre la pauvreté en milieu urbain



Ce schéma présente la typologie des acteurs (dans les bulles blanches), leurs positions et leurs relations. Dans le cas de l'État, la bulle principale contient celle du Gouvernement local (lien privilégié avec les organisations de quartier) ; or, elle contient aussi (dans la signification générale du concept État) les ministères et notamment les institutions publiques, ainsi que les normes résultant de l'action démocratique.

Les cadres gris renferment les contextes des politiques urbaines de lutte contre la pauvreté. Les organisations du quartier ressortent du réseau des solidarités locales alors que l'État et les organisations internationales s'intègrent dans un contexte plus général caractérisé par des rapports économiques, politiques ou de contrôle de l'information.

Les lignes représentent les relations entre les acteurs. Deux types de lien sont privilégiés : le premier définit la relation des organisations de quartier avec l'État, dans le but de promouvoir une dynamique de type démocratique ainsi que d'autonomiser les actions. Le deuxième concerne le rôle de médiation devant constituer la matrice d'action de l'ONG de développement. Près de celle-ci, on trouve les différents organismes internationaux. Ils inscrivent leurs interventions dans une logique de « faire faire », dans la mesure où leur action est médiatisée par les gouvernements et les ONG.

Ce schéma présente la conception des politiques de lutte contre la pauvreté comme un exercice de médiation entre un contexte général et une population locale structurée par ses réseaux de solidarité locale et représentée par ses organisations de quartier. On sort ainsi de la dichotomie micro/macro.

Ce *Cadre général d'action* doit servir à l'élaboration de diagnostics et de stratégies spécifiques à chaque situation concrète. Le *Cadre général d'action* acquiert alors une valeur d'idéal type. Ainsi un certain nombre de questions précises doivent trouver leurs réponses dans chaque situation lesquelles dépendent des stratégies. Nous insistons sur l'importance de

la construction d'un cadre relationnel où la relation Organisations de quartier – État devient centrale. Quel poids attribuer alors à l'État ? et aux gouvernements locaux ? Les organismes internationaux doivent-ils privilégier l'aide aux ONG, à l'État ou aux organisations de quartier ? Ces questions ne peuvent pas trouver de réponse dans un cadre général et il est juste que cela soit ainsi.

Ces questions dépendent en premier lieu de la diversité des situations locales ou nationales, et, en second lieu, de l'histoire des peuples. Ainsi, dans les sociétés développées on rencontre des organisations communautaires souvent rachitiques, qui ont du mal à se mettre en place. Ceci était prévisible car leur rôle s'est vu brouillé par le progrès économique et le communautaire a été remplacé par les institutions publiques après deux siècles d'action continue. Ce n'est pas du tout le cas des pays pauvres où les déficits institutionnels et les insuffisances de l'État sont évidents et, par conséquent, les organisations de type communautaire sont très fortes.

Nous pouvons aussi observer des situations diverses au niveau du caractère démocratique des organisations de quartier. Dans des pays où les traditions et les structures démocratiques sont fortes (comme en Uruguay, par exemple) les organisations de quartier peuvent porter en elles un contenu démocratique et contribuer à l'élargissement de l'espace public et au renouvellement du système démocratique. Ce n'est pas du tout le cas des pays où l'expérience démocratique est rare¹. C'est donc une erreur que de vouloir transposer un modèle issu d'une expérience spécifique (ce qui est souvent le cas de l'Occident vers le Sud ou l'Est).

Cependant, une observation de type général peut être faite. Les progrès du capitalisme et de l'organisation de l'État en Europe ont provoqué, d'abord, la disparition progressive de la plupart des organisations de type communautaire et, plus récemment, de celles qui appartenaient à la culture ouvrière. Ainsi, la réapparition du chômage de masse et d'une « nouvelle pauvreté » a atteint ces catégories défavorisées, complètement dépourvues de moyens d'intégration qui se sont ainsi trouvées dans des situations proches de la « désaffiliation », selon la célèbre formule de Robert Castel. Les structures familiales et la solidarité locale du type quartier ouvrier affaiblies, les exclus du travail se sont trouvés dans un état de dépendance vis-à-vis de l'État et démunis de moyens organisationnels. On peut alors comprendre la légitimité d'une demande de réduction de l'État au profit de la « société civile »². Cette situation ne s'est pas installée avec autant de force dans les villes du Tiers monde où, en général, les structures communautaires sont plus ou moins fortes. Ce dont il s'agit alors c'est de reconnaître les organisations de quartier comme des acteurs valides dans le système politique et la demande de responsabilisation des gouvernants. Dans ce sens, État et société civile ne semblent pas s'inscrire dans une logique contradictoire mais dans une logique de développement simultané. Il ne s'agit point de renforcer l'État *ou* la société civile mais l'État et la société civile.

Dès lors, les questions spécifiques au poids de l'État ou de l'ONG, par exemple, font partie des réponses que chaque groupe d'acteurs se doit de trouver. D'où l'importance de considérer le *Cadre d'action* comme un cadre relationnel orienté par une *dynamique communicationnelle*. C'est cette dynamique qui doit permettre aux acteurs eux-mêmes de formuler les réponses adaptées car ces questions ne sont nullement d'ordre « technique » ou « scientifique ». Ces réponses seront politiques, elles seront le résultat de la résolution des conflits inhérents à la diminution de la pauvreté.

¹ Suivant les théories des « nouveaux mouvements sociaux » d'inspiration tourainienne, de nombreux théoriciens latino-américains ont prôné les vertus des organisations de la « société civile » sur la démocratie renaissante des années 80. Ces espoirs ont peu duré quand ces mouvements sociaux ont cédé au clientélisme et à la force des systèmes politiques. Pour une analyse critique Cf. CARDOSO, 1983.

² Je remercie Frédérique Le Goff (CEMS/EHESS) pour son apport sur le débat autour des organisations communautaires en Europe et en Amérique du Nord.

- marginales”, en Kliksberg, B & Tomassini, L. : *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo*, BID/Fund. Herrera/University of Maryland/FCE, 2000, pp. 245-262.
- MERKLEN, Denis (b) : “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador” in M. SVAMPA: *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2000, pp. 81-119.
- MORVAN, Alexia: « Les ambivalences du recours au milieu associatif », *Revue Esprit*, Paris, Juillet 2000, pp. 146-153.
- NDIONE, Emmanuel : *Dakar, une société en grappe*, Paris-Dakar, Karthala – Enda Graf, 1993, 1^{ère} éd. 1987.
- OYEN, Else : « Les aspects politiques de la réduction de la pauvreté », in RISS 162, Paris, Décembre 1999, pp. 527-533.
- PNUD: *Rapport sur le développement humain*, 2000.
- POULIGNY, Béatrice : « Haïti : recompositions politiques et interventions extérieures ‘en faveur de la démocratie’ » in JAFFRELOT, Christophe : *Démocraties d’ailleurs*, Paris, CERI / Karthala, 2000.
- UNESCO - 160 EX/13 : *UNESCO’s strategy on development and poverty eradication*, Paris, September 2000.
- Banco Mundial (a) : *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 : La lucha contra la pobreza*, Washington, 2000.
- World Bank (b) : *Our dream. A world free of poverty*, Washington, 2000.

Pour cette raison, les politiques doivent s'inscrire dans une stratégie de lutte contre la pauvreté *et* une stratégie de construction d'une culture démocratique. Toutes deux sont indissociables. Si les politiques visant à lutter contre la pauvreté ne veulent pas reproduire un schéma d'assistance elles doivent avoir un double objectif : l'amélioration de la qualité de la vie et la promotion de l'exercice de la citoyenneté. Il n'y a point d'élimination de la pauvreté sans construction d'un pouvoir légitime, démocratique. En dernière instance, l'existence d'une forme quelconque de pauvreté démontre une corruption de l'ordre démocratique des sociétés, quand ce n'est pas directement l'effet de son absence.

Bibliographie.

Documents produits dans le cadre du Projet Villes MOST/UNESCO :

MERKLEN, Denis : Trois rapports d'évaluation du Projet Villes:

- Le Projet Jalousie : développement intégré d'un bidonville haïtien, Pétiion Ville, Haïti, octobre 2000.
- Le Projet Développement Social de Quartiers à Yeumbeul et Malika, dans la banlieue de Dakar, Sénégal, mai 2000.
- Les projets de développement en milieu urbain. Le quartier, l'État et les ONG, (Évaluation finale du Projet Villes), janvier 2001.

Documents disponibles sur <http://www.unesco.org/most/mostmab2.htm>

Bibliographie générale.

- Banco Interamericano de Desarrollo : *Desarrollo, más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo : *Libro de consulta sobre participación*, Washington, 1997.
- CARDOSO, Ruth L.: "Movimentos sociais urbanos: balanço crítico", in Bernardo SORJ e Maria Herminia TAVARES DE ALMEIDA (org.): *Sociedade e política no Brasil pos-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CASTEL, Robert : *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.
- CASTEL, Robert & HAROCHE, Claudine : *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001.
- COULON, Christian : «La tradition démocratique au Sénégal» in JAFFRELOT, Christophe : *Démocraties d'ailleurs*, Paris, CERI / Karthala, 2000.
- FRANCO, Carlos : "La experiencia de Villa El Salvador: del arrenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada" in Kliksberg, Bernardo: *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, PNUD/CLAD/FCE, 1993, pp. 421-432.
- GRET/IRD : *Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, Paris, Ronéo, mai 2000.
- HABERMAS, Jürgen : *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000, 1^{ère} édition allemande 1998-1999.
- HERMET, Guy : *Culture et développement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- KLIKSBERG, Bernardo : "Seis tesis no convencionales sobre participación", en Kliksberg, B & Tomassini, L. : *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo*, BID/Fund. Herrera/University of Maryland/FCE, 2000, pp. 167-195.
- MERKLEN, Denis : *La guerre à la pauvreté en Amérique latine : les défauts d'une stratégie bien intentionnée*, Paris, BID -document de travail-, 2001.
- MERKLEN, Denis (a) : "Más allá de la pobreza: cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios