

GOUVERNER AVEC ET CONTRE L'AUSTÉRITÉ: LEÇONS INTERNATIONALES À PARTIR DE HUIT VILLES



**Professeur Jonathan S. Davies, Directeur - Centre for Urban Research on Austerity
(Centre pour la recherche urbaine sur l'austérité) Université De Montfort, Leicester, UK**

SOMMAIRE

Gouverner avec et contre l'austérité: leçons internationales à partir de huit villes	1
L'équipe du projet	4
Athènes: au cœur de l'austérité européenne	6
Baltimore: l'injustice d'une ville à deux vitesses	10
Le retour de la gauche: Barcelone et le nouveau municipalisme	16
Dublin: un régime d'austérité centralisateur mais contesté	20
Leicester: un cas de "réalisme d'austérité"	26
Greater Dandenong, Melbourne: restructurer et revitaliser une ville diversifiée	31
Montréal: une ville à la recherche de solidarité en lutte contre la "rigueur" libérale	36
Nantes: les promesses de la co-gouvernance?	40



GOUVERNER AVEC ET CONTRE L'AUSTÉRITÉ: LEÇONS INTERNATIONALES À PARTIR DE HUIT VILLES

Depuis des décennies et dans le monde entier, des villes font face à des restrictions budgétaires, des coupes dans leurs services publics et des vagues de restructuration de leurs institutions. Pour beaucoup, la crise de 2008 a marqué le début d'une étape nouvelle et plus intense, que l'ancien premier ministre britannique David Cameron a baptisée "âge de l'austérité". La recherche présentée dans ce rapport explore les innombrables manières dont cet "âge" a été vécu, interprété, géré et contesté dans certaines de ces villes, dans le contexte plus large de la double crise de l'ère industrielle et de l'État-providence d'après 1945. Cette recherche a été menée dans huit villes très différentes: Athènes, Baltimore, Barcelone, Dublin, Leicester, Greater Dandenong (Melbourne), Montréal et Nantes. Dans chacune de ces villes, nous avons eu recours à des interlocuteurs très divers, élus, fonctionnaires, dirigeants d'entreprises, représentants d'organisations bénévoles et communautaires et d'associations d'usagers, militants anti-austérité et syndicalistes... Dans ce rapport, nous présentons nos principales conclusions pour chaque ville étudiée.

Dans certaines d'entre elles, des changements majeurs ont eu lieu depuis le début de l'étude—et de fait notre recherche a enregistré ces évolutions au fil du temps. Suite au référendum sur le Brexit en juin 2016, le Royaume-Uni a abandonné l'objectif premier assigné à "l'âge de l'austérité", l'élimination rapide du déficit (aujourd'hui repoussée à 2025). Mais dans les

villes britanniques, les coupes budgétaires et les restructurations n'en continuent pas moins. Malgré les hésitations d'un gouvernement May fortement affaibli, le fait est que la politique d'austérité demeure. C'est aussi le cas à Dublin où un gouvernement d'austérité centralisateur fait face à des mouvements anti-austérité devenus récemment plus dynamiques. La Grèce a organisé un mouvement populaire national contre l'austérité dont le centre se situait à Athènes, mais ce mouvement n'a abouti qu'à la capitulation du gouvernement anti-austérité en 2015 une fois celui-ci confronté à la perspective d'une sortie de l'Euro. Après des décennies d'une austérité modulée par des considérations raciales et la révolte de 2015 contre les violences policières, Baltimore doit faire face à l'hostilité ouverte de Donald Trump à l'égard des villes "sanctuaires". Dans le même temps, l'Espagne a été le théâtre d'une renaissance de la politique en milieu urbain, avec des programmes anti-austérité parvenus au pouvoir dans quatre des cinq plus grandes villes du pays, y compris à Barcelone dont le cas est abordé ici et où l'on parle d'un "nouveau municipalisme" lié à la radicalisation de la démocratie participative. A Nantes aussi on cherche à radicaliser la gouvernance participative, mais dans le contexte très différent d'une stratégie de gestion activement entrepreneuriale. Alors qu'elle est politiquement divisée, Montréal doit opérer dans le cadre d'un système à plusieurs étages dans lequel le gouvernement fédéral affirme aujourd'hui rejeter l'austérité alors que la province de Québec y

est attachée. La seule tentative de l'Australie de faire adopter un vrai budget d'austérité sous le premier ministre Tony Abbott n'a pas abouti, alors que la ville de Greater Dandenong, notre étude de cas, fonctionne dans un environnement fiscal conservateur, avec comme horizon toute une série de crises imminentes, des revenus en baisse et des besoins budgétaires en hausse.

Aussi diverses soient-elles, ces études de cas posent une question commune: qui définit, applique, ou combat l'austérité et ses variantes et contre-courants? Et de quelle manière, à travers quels types d'alliances entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux? Les formes collaboratives de gouvernance entre le gouvernement, les citoyens et la société civile sont-elles viables dans une situation d'austérité, ou cette collaboration serait-elle réservée à des périodes favorables? Quel potentiel peut-on attribuer, malgré l'austérité, à un idéal urbain de justice et de liberté? Les instantanés qui suivent saisissent sur le vif quelques-unes des réponses émergentes à ces questions. La manière dont ces villes réagissent va jouer un rôle capital dans la façon dont notre avenir à tous sera défini.

Notre but dans ce rapport est de montrer ce qu'est une expérience urbaine d'un point de vue international afin d'inciter au dialogue et à des échanges par l'intermédiaire desquels les acteurs locaux pourront tirer les leçons de ce qui se passe en différents endroits. Le lecteur y rencontrera les défis, les chances, et les menaces—pour le meilleur ou pour le pire— que la juxtaposition et la comparaison révèlent. A cette fin, ce rapport servira de support à une série d'ateliers destinés à faciliter l'échange et l'apprentissage, et qui se dérouleront dans nos huit villes dans les prochains mois. Nous rendrons compte des résultats de ces échanges sur le site du CURA à <http://cura.our.dmu.ac.uk>, et sur notre flux Twitter @cura2015. Nous

espérons que les participants trouveront utiles le rapport et ses principaux enseignements, particulièrement comme encouragement au dialogue et à l'apprentissage internationaux.

Principales conclusions

1. La crise de 2008 a affecté les villes de manière très inégale, même celles qui étaient à l'épicentre européen. Elles ne reconnaissent pas toutes la pertinence du langage d'austérité.
2. Comme l'on pouvait s'y attendre, les coupes budgétaires, les réformes du système social et les saisies de logements ont affecté plus sévèrement les plus démunis. Dans certains cas, l'austérité touche aussi les classes moyennes
3. Ce qui se passe dans les villes est important. Les villes touchées par la crise et l'austérité réagissent de manière variée. Les histoires urbaines, les économies, les traditions, les luttes, les conflits et la géographie ont un effet important sur la politique d'austérité.
4. Les formes de gouvernance collaborative varient énormément selon un continuum allant des partisans d'une démocratie participative radicalisée aux défenseurs d'une approche gestionnaire de l'austérité et d'un maintien du contrôle étatique.
5. Pour des raisons diverses et étroitement locales —centralisation politique, aliénation sociale ou désaffection publique, instabilité institutionnelle et résistance organisée, entre autres— l'austérité affaiblit les perspectives de construction de partenariats sociaux solides, ouverts et équitables entre gouvernements et citoyens.

6. Les coupes budgétaires liées à l'austérité nuisent aux organisations bénévoles et communautaires locales qui vivent de subventions. Ce résultat révèle un paradoxe de l'austérité. Les gouvernements exigent davantage d'activisme citoyen tout en le rendant moins accessible.

7. En même temps, l'austérité concentre les ressources gouvernementales dans de grands organismes du tiers-secteur ayant peu de liens avec le niveau local. La capacité de ces organismes de plus grande taille à faire campagne et influencer les politiques appliquées est elle-même réduite.

8. Ainsi, la gouvernance par l'austérité a tendance à être soit hiérarchique et centralisée, soit fondée sur des partenariats d' 'élites' réunissant les gouvernements, les dirigeants d'entreprises et les ONG.

9. La création d'une image de marque et la commercialisation territoriale sont au cœur des stratégies de croissance urbaine développées afin de faire face à l'austérité et la dépasser. Certaines villes intègrent dans leur image des éléments choisis de leur diversité culturelle et ethnique.

10. Néanmoins, la croissance à elle seule ne peut compenser l'austérité. Il existe une tension durable entre les réalités du développement urbain et l'idée d'une ville ouverte et socialement juste

11. Les villes ne peuvent pas échapper aux répercussions des crises internationales et des "mesures" d'austérité nationales, mais certaines adoptent des stratégies qui divergent de celles des gouvernements régionaux et nationaux.

12. Surtout, il peut exister des alternatives politiques à l'austérité, même dans des "villes" fortement affectées par les coupes budgétaires et la centralisation fiscale.

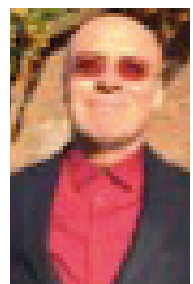
13. La résistance à l'austérité est toujours inégale. Lorsqu'il y a une alliance réussie entre des forces anti-austérité électorales et citoyennes, un "nouveau municipalisme" est possible. Néanmoins les tentatives de défier l'austérité au niveau municipal se heurtent à l'hostilité des gouvernements nationaux et régionaux, ainsi que des forces d'opposition médiatiques et entrepreneuriales.

14. La création de liens entre les mouvements d'opposition et la construction d'alliances unissant villes, mouvements sociaux, et organisations communautaires et de travailleurs, et capables de défier les niveaux gouvernementaux plus élevés seront donc des ingrédients essentiels d'un éventuel succès des forces anti-austérité.

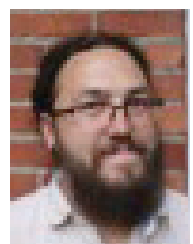
Nous sommes extrêmement reconnaissants au British Economic and Social Research Council (ESRC) [Le conseil britannique pour la recherche économique et sociale] d'avoir financé notre étude (bourse numéro ES/L012898/1). Enfin, nous sommes redevables à plus de 300 personnes qui ont pris le temps de participer à cette étude. La recherche dépend entièrement de bénévoles : qu'ils et elles reçoivent l'expression de notre immense gratitude.

L'ÉQUIPE PARTICIPANT AU PROJET

L'équipe est constituée d'un consortium international de chercheurs et d'assistants qui représentent huit pays et dix institutions



Professeur Jonathan Davies
(Chercheur principal)
Université De Montfort
(Institution initiatrice)
Étude de cas: Leicester
E: jsdavies@dmu.ac.uk
Twitter: @profjsdavies, @cura2015



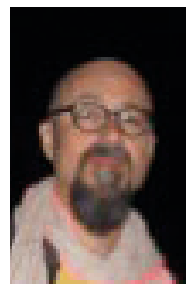
Grégoire Autin
Université de Montréal
Étude de cas: Montréal
E: gregoire.autin@umontreal.ca



Dr Ismael Blanco
Université autonome de Barcelone
Étude de cas: Barcelone
E: ismael.blanco.fillola@gmail.com
Twitter: @lblancof



Dr Adrian Bua
Université De Montfort
Étude de cas : Leicester
E: Adrian.Bua@dmu.ac.uk
Twitter: @adrianbua, @CURA2015



Dr Ioannis Chorianopoulos,
Université de l'Egée
Étude de cas: Athènes
E: I.Chorianopoulos@geo.aegean.gr



Dr Mercè Cortina-Oriol
Université De Montfort
Étude de cas: Leicester
E: merce.cortina-oriol@dmu.ac.uk
Twitter: @MerceCortina, @CURA2015



Dr Andrés Feandeiro
Université De Montfort
Étude de cas: Nantes
E: andres.feandeiro@dmu.ac.uk



Dr Niamh Gaynor
Université de la ville de Dublin
Étude de cas: Dublin
E: niamh.gaynor@dcu.ie



Professeur Brendan Gleeson
Université de Melbourne
Étude de cas: Greater Dandenong
E: brendan.gleeson@unimelb.edu.au



Professeur Steven Griggs
Université De Montfort
Étude de cas: Nantes
E: sgriggs@dmu.ac.uk
Twitter: @cura2015



Professeur Pierre Hamel
Université de Montréal
Étude de cas: Montréal
E: Pierre.hamel@umontreal.ca
Twitter: @pierrehamel3



Hayley Henderson
Université de Melbourne
Étude de cas: Greater Dandenong
E: hayley.henderson@unimelb.edu.au



Professeur David Howarth
Université d'Essex
Étude de cas: Nantes
E: davidh@essex.ac.uk



Professeur Roger Keil
Université de York, Toronto
Étude de cas: Montréal
E: rkeil@yorku.ca
Twitter: @rkeil



Dr Madeleine Pill
Université de Sydney
Étude de cas : Baltimore
E: madeleine.pill@sydney.edu.au
Twitter: @pillmad



Paul O'Brien
Consultant en impact public
E : PO'Brien@apse.org.uk
Twitter : @apsetweets



Yuni Salazar
Université autonome de Barcelone
Étude de cas: Barcelone
E: yunailis.salazar@uab.cat
Twitter: @ysalazar_m



Nisha Solanki
Université De Montfort
Administratrice du projet
E: nisha.solanki@dmu.ac.uk



Professeur Helen Sullivan
Université nationale australienne
Étude de cas: Greater Dandenong
E: helen.sullivan@anu.edu.au
Twitter: @HelenCSullivan



Dr Naya Tselepi
Université de l'Egée
Étude de cas: Athens
E: naya.tselepi@gmail.com

ATHÈNES: AU CŒUR DE L'AUSTÉRITÉ EUROPÉENNE

La ville d'Athènes est l'une des 66 municipalités de la région de l'Attique, avec une population de 660 000 habitants agglomérée en son centre et une population métropolitaine d'environ 3,9 millions d'habitants. Le conseil municipal est contrôlé par une coalition de centre-gauche pro-austérité, avec un maire également soutenu lors des élections par les conservateurs. Le maire est l'acteur principal du conseil municipal et décide des politiques municipales de manière relativement autonome.

De toutes les villes européennes, c'est Athènes que l'austérité a frappée le plus fort. La crise financière mondiale de 2008 et la dépression économique qui l'a suivie ont eu des effets dévastateurs sur Athènes, conduisant à un déclin de sa population. On estime que le nombre de sans-abris dans la métropole athénienne a atteint 9 100, alors que la région Attique a enregistré la chute la plus importante de revenu disponible des ménages de toute l'Union européenne. D'après les indicateurs publiés par la municipalité, 26,1% de la population vit à des niveaux de revenu en dessous du seuil de pauvreté, et 8,1% vit dans une situation de privation matérielle extrême.

Le centre-ville est au cœur de la crise. Le travail dans les rues en faveur des sans-abris se fait majoritairement en centre-ville, et les principales manifestations anti-austérité ont aussi lieu au même endroit. Cette juxtaposition transforme le centre-ville en point de convergence des crises humanitaires liées à l'austérité et des différentes formes de résistance à celle-ci.

Les coupes budgétaires ont fortement diminué la capacité de gouvernance de la municipalité

A la suite des événements de 2008 et pour éviter une crise de solvabilité, le gouvernement a accepté une série de prêts de la part de la commission européenne, de la banque centrale européenne et du FMI. La logique d'ajustement fiscal fondée sur l'austérité qui a suivi les emprunts a déclenché une récession qui s'est poursuivie pendant sept ans et qui dure encore. Pendant cette période, l'économie a perdu au total 27% de son PIB. Athènes a été touchée de manière disproportionnée par la crise et également par les années d'austérité. Entre 2010 et 2017, le budget municipal a été réduit de plus de 20% à cause des réductions des subventions du gouvernement national et de la baisse significative des recettes fiscales. Comme l'a expliqué un fonctionnaire, *“nous avions 12 000 employés et maintenant nous en avons 7 000 [...] Que peut-on faire dans un tel cas ? Est-ce que l'on va fermer la ville ? Il faut réagir, c'est certain, mais à l'intérieur d'une structure”*.

En réaction, la municipalité d'Athènes a entrepris de réorganiser les structures administratives et les services municipaux pour tenter de limiter les dépenses. L'application de contrôles très stricts sur les dépenses et les recettes est observable dans la stratégie mise en place par la ville pour éliminer la dette, dont on attend qu'elle liquide presque tout le passif municipal d'ici 2019 grâce à une augmentation régulière

des surplus budgétaires et de nouvelles sources de revenu. Dans la mesure où les réponses fiscales municipales vont largement au-delà des conditions imposées par le plan de sauvetage en terme de budgets équilibrés et de limitation de la dette, l'austérité dans le cas d'Athènes est jusqu'à un certain point un choix politique.

Historiquement, la gouvernance d'Athènes est très centralisée et la gouvernance de partenariat très faible. Comme nous l'exposons “plus bas”, cette approche a largement évolué dans le contexte d'austérité, à mesure que la ville s'ouvrait à l'influence d'organismes du tiers-secteur issus de la grande entreprise privée et des élites.

Dans un contexte d'austérité, Athènes est gouvernée par une nouvelle forme de pluralisme d'élites

Dans un contexte d'austérité, Athènes a cherché à développer de nouveaux partenariats, particulièrement dans le domaine du renouveau urbain, du développement économique et de la politique sociale. Ces programmes sont conçus avec comme partenaires-clé des organismes transnationaux, des grandes entreprises et des ONG, et reflètent l'importance croissante du *“philanthrocapitalisme”* dans la ville. Par exemple, le *“Centre de Solidarité”*, le projet social municipal le plus visible, est une initiative menée avec une ONG du nom de Solidarity Now, établie en 2013 par l'Open Society Foundations (OSF) de Georges Soros. De la même manière, Samsung finance 'Innovathens', une initiative municipale de développement dans le domaine technologique. Ce mode de gouvernance a même eu une influence sur la manière dont la ville planifie son avenir. Athènes a candidaté avec succès pour participer au réseau international 100 Resilient Cities (100RC) —parrainé par les Rockefeller Philanthropy Advisors [les conseillers en philanthropie de la fondation Rockefeller—NdT]—, l'objectif étant d'avoir accès à des experts et à des ressources

permettant de faire face à la crise. Ainsi, le ‘tournant collaboratif’ à Athènes a lieu surtout à travers un nombre limité de partenariats d'élites incluant des grandes entreprises privées et des ONG. La nouvelle gouvernance d'austérité à Athènes doit surtout être comprise “comme” une forme de *“pluralisme d'élites”*.

Cette pratique de collaboration avec les ONG est envisagée comme une manière pragmatique de pallier la privation sociale. Selon des hommes politiques locaux, le conseil municipal est à présent l'institution de dernier ressort, mise dans l'obligation de réagir seulement lorsque tout le reste a échoué. Comme le remarquait un conseiller municipal, *“ils gémissent que nous travaillons avec les ONG. D'accord, trouvez-nous une autre façon de faire. Il ne s'agit pas du mémorandum, ni de l'austérité ; c'est la nécessité qui nous motive [...] Nous avons fait un choix ! La municipalité d'Athènes s'occupe de 20 000 personnes. Vous ne pouvez pas simplement ignorer cela, ou l'oublier [...]. Si quelqu'un dit, je ne le ferai pas parce que ce n'est pas la meilleure façon d'avancer, eh bien il/elle prend un risque; nous, non”*.

Ce contexte de pluralisme d'élites, combiné avec l'austérité imposée à la fois nationalement et par l'Union européenne, signifie que la capacité de la municipalité à développer un cadre politique reflétant les intérêts locaux est extrêmement restreinte. Elle dépend du degré de coïncidence entre les objectifs locaux et les priorités des institutions de financement étatiques et des philanthropies ; c'est une caractéristique commune de ce genre de collaboration ailleurs en Europe et aux États-Unis. A Athènes, l'essor des réseaux d'élites impliquant la ville et les ONG n'a été ni progressiste ni démocratique. Cette manière de gouverner est violemment rejetée par les mouvements citoyens.

Athènes a connu une explosion de mouvements citoyens informels contre l'austérité

L'acceptation par Athènes de l'austérité a fait naître de nouvelles formes de résistance. La ville a été le point de convergence des manifestations anti-austérité de masse en Europe pendant plusieurs années à partir de 2010; elles se sont appuyées sur les capacités d'organisation des syndicats et le dynamisme politique de Syriza, à cette époque un parti d'opposition de gauche radicale en pleine ascension. Cependant, ce mouvement hostile à l'austérité a perdu une grande partie de son élan, sans disparaître entièrement. Les syndicats ont été profondément touchés par l'austérité, avec un taux de chômage élevé qui a réduit leurs effectifs et sapé leur capacité d'organisation. Comme le déclarait un syndicaliste, *“pendant les dernières années nous avons organisé plus de 40 grèves générales et ... personnellement, je pense que du fait de la crise le syndicalisme a connu une défaite stratégique ; nous n'avons pas pu proposer une alternative à l'austérité, une voie de sortie”*.

La désillusion a triomphé lorsque Syriza est entré en fonction et que le nouveau gouvernement a adopté l'austérité en juillet 2015. Depuis, de nouveaux réseaux de solidarité se sont imposés dans le paysage social et politique. Plus de 2 500 projets citoyens sont apparus dans les villes grecques, témoins de l'essor d'un réseau diffus, avec une présence particulièrement visible à Athènes.

“Pendant les trois dernières années [2013-2016], les initiatives citoyennes à Athènes a plus que doublé... Ce sont des groupes qui fonctionnent par principe de manière informelle, et très peu se transforment en

ONG. Ils ne veulent avoir affaire ni à l'État ni à des questions de gestion financière. Ils veulent seulement proposer une manière de sortir de la crise” (un répondant membre d'une organisation de bénévoles)

La diversité même des objectifs et des pratiques caractérisant les initiatives citoyennes athéniennes —depuis les centres médicaux-sociaux et les monnaies alternatives, jusqu'aux entreprises sociales coopératives et aux cuisines communautaires— rend futile toute tentative de classification. Néanmoins, on peut retrouver des traits communs, notamment le caractère informel et l'antipathie à l'égard de toutes les structures formelles et les institutions associées à l'austérité. Même les groupes ayant acquis une forme légale leur permettant de participer à des campagnes de collecte de fonds fonctionnent en autogestion et de manière bénévole. Ce caractère informel est rendu possible par les média sociaux et la présence de plateformes internet dédiées, telles que *“volunteer4Greece”* et *“solidarity4all”*, qui diffusent les activités et besoins militants en direction d'un public de plus en plus réceptif. De plus, la combinaison bénévolat / caractère informel constitue un trait essentiel de la mobilisation citoyenne, en donnant forme à une position politique de révolte qui se nourrit d'une marginalisation sans cesse croissante par rapport aux structures formelles et aux institutions. Selon un activiste local *“ le bénévolat est une forme de résistance. C'est une prise de position publique qui révèle l'absence des autorités à des endroits où l'on en a besoin ; c'est une manière de montrer les problèmes auxquels la ville fait face et de s'y attaquer”*. Néanmoins, il faut noter que ce domaine associatif dynamique n'a pas développé les synergies qui seraient nécessaires pour lancer une contre-offensive contre l'austérité. Les réseaux de solidarité sociale athéniens sont surtout des programmes

de dimensions réduites, gérés par quelques personnes, qui focalisent toute leur énergie sur la gestion de la crise humanitaire. Ces caractéristiques empêchent le renouveau à travers ce réseau d'une politique de confrontation et de transformation. Comme l'a dit un bénévole, *“... lorsqu'il est demandé 'que peut-on faire', la réponse est 'des petites choses, des petites actions', et la raison en est très pragmatique. Nous n'avons pas le temps et l'énergie pour autre chose ; nous faisons tellement d'efforts quotidiennement simplement pour joindre les deux bouts”*.

Les réseaux anti-austérité rejettent la collaboration avec l'État et les ONG

Le caractère informel est l'un des traits communs de ces réseaux anti-austérité ; le refus de la communication et de la coopération avec les autorités en est un deuxième. Contrairement à des luttes traditionnelles, par exemple celles qui sont liées à travers le Parti communiste à la politique formalisée, ces réseaux activistes, y compris leurs membres les moins radicaux, évitent avec soin les agents, les pratiques et les institutions associés à l'austérité. Comme l'a observé un des répondants du réseau *“il y a une réalisation grandissante que nous sommes tout seuls ; il n'y a aucun parapluie protecteur de quelque autorité ou institution que ce soit. Non seulement cela, mais même que nous sommes en réalité opposés à elles. D'où le mouvement vers l'autogestion [...]. L'élection de SYRIZA et la très grande déception qui a suivi ont brisé toute les illusions que nous pouvions avoir sur les chances de trouver une voie de sortie via la politique formelle et des institutions”*. Pas un seul groupe ou réseau citoyen ne participe à un arrangement collaboratif municipal, malgré les tentatives de la ville d'établir des contacts avec

la sphère associative informelle (cf. synAthina). Le référendum national de 2015 a dégradé une relation qui n'était déjà pas très bonne. On a demandé aux électeurs d'approuver ou non un plan de sauvetage empreint d'austérité proposé par le consortium de créanciers du pays. Le rôle prépondérant du maire dans la campagne nationale en faveur de l'acceptation des exigences de l'UE a brisé le peu de liens qui existaient encore. Selon un militant local, *“le référendum n'était pas à propos de l'euro ou du Grexit. Il était à propos de l'austérité. On ne peut pas se distinguer comme le principal partisan du oui, comme l'a fait le maire, en sachant que ce que nous représentons est l'antithèse du oui”*.

En résumé, sept années d'austérité ont “coupé” les ponts entre le gouvernement local et les citoyens activistes. Dans une telle situation, il ne peut pas y avoir de partenariat social significatif pour gérer l'austérité. Au lieu de cela, l'austérité a plutôt donné naissance à de nouveaux réseaux d'élites dans lesquels les activistes ne peuvent pas être accueillis. A Athènes, la société civile est de plus en plus divisée : d'un côté les ONG internationaux, partenaires de la ville et de l'État, de l'autre, les organismes citoyens qui refusent de coopérer—mais avec peu de capacité d'organisation. Jusqu'à présent, contrairement à Barcelone, ces forces citoyennes ne se sont pas cristallisées en un mouvement urbain ou national, et n'ont pas tissé de liens avec des formes de lutte organisée plus traditionnelles mais aussi de plus en plus épisodiques.

BALTIMORE: L'INJUSTICE D'UNE VILLE “À DEUX VITESSES”

La population de Baltimore, de 615 000 personnes aujourd'hui, a décliné de plus d'un tiers depuis son apogée de 950 000 habitants en 1950. Le revenu médian des ménages est de 41 000 dollars, contre 74 000 dollars pour l'ensemble de l'état de Maryland. En 2015, près d'un quart des habitants de la ville était en dessous du seuil de pauvreté fédéral. Le nombre des bénéficiaires d'allocations du Supplemental Nutrition Assistance Program (un programme fédéral d'aide à la nutrition, appelé communément “food stamps”) a doublé de 11 000 en 2006 pour atteindre près de 22 000 en 2013. Au début de 2008, le taux de chômage était de 5,6% et, après la crise, a atteint un sommet de 11,4% au début de 2011 ; en janvier 2017 ce taux était retombé à 6,5%. La ville est isolée économiquement et socialement des comtés avoisinants plus riches formant la région métropolitaine de Baltimore, dont la population est de 2,7 millions d'habitants. La région connaît un redressement économique, mais la stabilité et la prospérité sont distribuées de manière très inégale suivant des lignes de partage géographiques, raciales et communautaires.

La composition raciale de la ville est à 64% africaine-américaine, 30% blanche et 6% hispanique/latino/asiatique. Baltimore est depuis longtemps un bastion du parti démocrate. Depuis l'élection du premier maire africain-américain (Kurt Schmoke, au pouvoir de 1987 à 1999), tous les maires à l'exception de Martin O'Malley ont été des femmes noires. Depuis l'élection présidentielle de novembre 2016, le maire sortant et le maire actuel ont tous les deux proclamé que Baltimore est une “ville d'accueil”

pour les immigrés et les réfugiés, et ont tenu tête aux menaces de Donald Trump de suspendre les subventions des “villes sanctuaires”. Néanmoins, malgré ce vernis progressiste, Baltimore est profondément polarisée suivant des lignes de partage de classe sociale et de race, à un degré unique parmi les villes que nous étudions.

Comme l'a expliqué l'une des personnes interviewées *“l'inégalité à Baltimore est beaucoup plus flagrante que dans le pays dans son ensemble... et elle suit des lignes de partage raciales, ce qui la rend d'autant plus évidente et accablante.”*

Baltimore est en proie à l' “austérité” depuis des décennies

Comme le montrent les indicateurs précédents sur l'emploi, Baltimore a été durement frappée par la crise de 2008. Néanmoins, la contraction fiscale avait commencé bien avant la dernière crise et s'est poursuivie sans relâche. Comme l'a fait remarquer l'un des répondants, Baltimore *“est habituée à l'austérité et fonctionne toujours ainsi.”* Cette contraction fiscale durable, résultat d'une assiette fiscale de plus en plus réduite, de subventions étatiques et fédérales en déclin et de besoins de services en augmentation, est comprise tout simplement comme une *“dure réalité”*. L'un des répondants a résumé la nature de la crise structurelle de Baltimore dans les termes suivants:

“Nous n'avons pas une économie qui soutient nos citoyens. Nous avons énormément de racisme d'un point de vue institutionnel dans la manière dont nous avons été organisés en tant que ville, dans la manière dont nos institutions fonctionnent, et aussi une absence de ressources et de direction pour mener à bien une réconciliation qui serait nécessaire, et pour s'occuper de plus de 50 ans d'investissements différés non seulement dans les quartiers, mais aussi dans les institutions de notre gouvernement et dans nos écoles. Et nous avons un immense problème de capital humain qui commence dès la naissance et peu de voies d'accès à des opportunités pour la majorité des résidents, que ce soit à l'école, dans le domaine de la santé, ou de logements décentes—et évidemment, tout cela est lié”.

Un système d'investissement par “triage”: les investisseurs donnent priorité à certains quartiers et en abandonnent d'autres

La stratégie de la ville face à des décennies de contraction fiscale a été de tenter d'augmenter les recettes et de réduire la dépense publique, tout en recherchant des partenariats avec des institutions et philanthropies locales consacrées à l'éducation et la médecine (‘éd et méd’) afin faire coïncider ses priorités de développement et de dépense. Cette approche a conduit à une focalisation extrêmement sélective sur le développement économique, orienté vers les besoins de croissance d'institutions ‘ancres’ —d'importants employeurs locaux, tels que l'université de Johns Hopkins, fortement enracinés dans la ville.

Le but principal est de déconcentrer la pauvreté en attirant et en retenant une classe moyenne venant habiter en ville (gentrification), avec pour les pauvres des déplacements de population (dispersion) et des initiatives de mobilité sociale (intégration économique). Les décisions d'investissement sont fondées sur un système de ‘triage’, qui rend prioritaires les quartiers dont on juge qu'ils ont un potentiel

déjà existant de développement tout en ôtant la priorité aux zones les plus en souffrance, ainsi qu'à celles les plus prospères. Les quartiers les plus défavorisés et qui ne sont pas perçus comme étant économiquement viables, le plus souvent avec une population à majorité africaine-américaine, sont ‘abandonnés’ et ‘contenus’, ce qui rend plus aigüe la polarisation raciale et de classe sociale. Dans ce contexte, les mécanismes de participation pour les mouvements citoyens et les citoyens eux-mêmes, par exemple la négociation des termes dans lesquels s'effectuent les déplacements de population, ou les accords sur les avantages attribués à une collectivité, ont été rares et plutôt symboliques. Plus récemment, ont été déployées dans toute la ville des stratégies d'intégration économique qui cherchent à exploiter les avantages locaux acquis en satisfaisant les besoins en emplois et en approvisionnement des institutions ancrées.

Baltimore est gouvernée de manière opportuniste par des élites

Baltimore est exceptionnelle du point de vue des critères européens traditionnels—à la fois par l'opportunisme avec lequel les politiques sont déterminées, et par les élites qui exercent le pouvoir, qui incluent le maire et les principaux officiels, ainsi que les institutions ancrées de la ville et les organismes philanthropiques. La ville présente un exemple anciennement installé de l'agencement *“pluraliste d'élites”* se développant actuellement à Athènes.

Cette forme de gouvernance a créé une division saisissante à Baltimore entre le secteur bénévole dirigé majoritairement par des blancs et la communauté d'activistes qui évoque le *‘complexe à but non-lucratif - industriel’* de la ville. Un officiel du gouvernement a reconnu que *‘toute l'infrastructure d'organismes à but non-lucratif et autres... coopte la voix de la collectivité et dit, c'est cela que souhaite la collectivité’*. Des initiatives militantes et revendicatives ont été renforcées par de nouveaux mouvements sociaux et par un



militantisme d'enjeux particuliers. Leur centre d'attention principal n'est pas la contraction fiscale en tant que telle, mais plutôt les manifestations d'injustice sous forme de violence policière et de marginalisation économique.

La révolte de Baltimore : une demande rénovée de justice sociale

En avril 2015, le soulèvement de Baltimore, qui a fait les gros titres à travers le monde, a eu lieu après la mort d'un jeune noir, Freddie Gray, suite à des blessures subies alors qu'il était en garde à vue. Tous ceux qui ont été interrogés ont reconnu que le soulèvement était une levée de boucliers contre les inégalités dans la ville et considère que cet événement renforçait le besoin d'une forme de gouvernance réellement plus ouverte à tous. Certains ont suggéré que les élites se sont mis à travailler de manière plus collaborative depuis: *“les entreprises, les organismes philanthropiques et les institutions s'impliquent vraiment et disent que nous devons agir de manière plus collective”*. D'autres étaient plus prudents: *“ça va demander du courage... car ce sont des choses systématiques et inégalitaires qui sont tellement enracinées dans cette ville que nous devons vraiment faire tout exploser, et le faire d'une façon adéquate”*. Néanmoins, il semble qu'une éventuelle dynamique en faveur de la justice sociale soit peut-être déjà en train de ralentir avec le reflux du soulèvement.

D'une rhétorique de changement au statu quo ?

Il est clair que s'il y a eu quelques changements des style et de ton, les buts et les solutions envisagés par la ville restent globalement

inchangés. L'une des personnes ayant participé aux entretiens a suggéré que les initiatives d' *“intégration économique”* reviennent à *“prendre le gâteau et en couper une part pour les groupes qui n'en bénéficient pas —ça ne les intègre pas”*. Ces initiatives sont à l'opposé d' *“une construction de richesse communautaire”* et de programmes d'accession à la propriété, préconisés par des groupes militants plus radicaux. Ce point de vue est présenté comme une *“structure parallèle, un récit parallèle... [une] vision d'émancipation collective qui se transmet depuis la base et qui s'oppose à une vision des noirs comme appendices d'une vague néo-libérale”*.

Néanmoins, beaucoup de militants considèrent que le gouvernement municipal n'est pas à même d'engendrer le dynamisme nécessaire. Leur scepticisme semble légitime, bien qu'il y ait eu une certaine reconnaissance des efforts d' *“éducation des habitants sur le rôle du gouvernement municipal à notre époque, que celui-ci n'est pas tout”*. Des ateliers sur le budget municipal étaient cités comme *“au minimum, un exemple d'implication collective que nos officiers de police n'imitent pas”*

Nos répondants militants ont souvent parlé d'un mode de gouvernance *“à deux vitesses”* à Baltimore, illustré par les expériences opposées des quartiers de Port Covington et de Sandtown. Port Covington, l'actuel grand projet urbain de développement du front de mer, s'est vu accorder un financement de 660 millions de dollars par appréciation attendue de l'assiette fiscale [Tax increment financing], le plus important montage financier de l'histoire de Baltimore. Le réaménagement de cette zone de 80 hectares d'anciennes gares de triage et de friches industrielles est conçu pour créer *“une ville dans la ville”* de logements, bureaux, espaces commerciaux et espaces

verts, qui doit abriter 10 à 15 000 nouveaux habitants. À l'inverse, Sandtown, dans la partie ouest de Baltimore, un des quartiers les plus éprouvés et l'épicentre du soulèvement d'avril 2015, est devenu la priorité initiale de Project CORE, l'initiative urbaine de démolition et de réaménagement, qui a détruit 400 propriétés insalubres en 2016. Certains ont considéré que cette approche était de bon sens — *“lorsque l'on autorise un tel degré de désinvestissement, il n'y a pas d'autre choix que de démolir”*, et qu'elle ouvrait de nouvelles possibilités, comme par exemple celle de reverdir la ville. D'autres ont vu cette initiative comme une manifestation du statu quo, *“insensible à notre communauté... ne voyant même pas les problèmes qui nous ont laissé autant de pâtés de maisons insalubres... un lent processus de gentrification”*. Les émeutes ont certes conduit à un changement de ton, mais à quoi d'autre ? Comme l'a fait remarquer l'une des personnes ayant participé aux entretiens, *“la conversation a peut-être changé mais les systèmes ne changent pas”*.

Quelle sera la prochaine étape? L'action locale et la réforme de la police sont essentielles

Néanmoins, la plupart des sondés ont trouvé quelques raisons d'optimisme quant à l'avenir de la ville, bien que les opinions divergent sur la meilleure façon d'avancer. Certains ont insisté sur la nécessité de construire un consensus, *“de créer des partenariats de manière positive”*. D'autres, participants d'une politique de résistance, ont insisté sur le besoin d'une approche plus antagoniste tournée vers une transformation en profondeur. La voix de jeunes militants noirs *“formés en dehors du système local à but non lucratif”* est clairement devenue plus forte depuis le

soulèvement. La force de l'action locale sera ainsi décisive pour la prochaine étape.

De manière peu surprenante, faire face à la crise policière était considéré comme une condition préalable à d'autres changements progressistes dans la ville, comme l'a expliqué l'une des personnes ayant participé aux entretiens: *“les relations entre la police et la collectivité... Je pense que tout le reste est assez mineur... l'entrepreneur en train de réaménager Port Covington a rien à voir avec mon existence de tous les jours... En même temps j'ai le même genre de conversations tout le temps dans ma vie ces jours-ci —un tel s'est fait descendre l'autre jour... Comment peut-on penser que ce genre de conversations puisse être accepté en Amérique ? Elles sont devenues la norme et je ne veux pas qu'elles soient la norme”*.

Cette ville divisée qu'est Baltimore est un cas extrême par rapport à nos autres villes étudiées—même par rapport à Athènes. En fin de compte, la recherche menée souligne le besoin primordial de d'abord révéler et reconnaître les divisions injustes qui affectent la ville, puis de trouver des chemins équitables vers la réconciliation. Échapper à l'impitoyable contraction fiscale, à la violence et la misère qui y sont associées, serait un énorme pas en avant. La ville est à un tournant crucial.

LE RETOUR DE LA GAUCHE: BARCELONE ET LE NOUVEAU MUNICIPALISME

Barcelone est la capitale de la Catalogne, une région à forte identité nationale au Nord-Est de l'Espagne, et la deuxième ville du pays après Madrid, avec une population de 1 608 746 habitants. Depuis les Jeux olympiques de 1992, Barcelone est devenue une destination touristique importante. Le dynamisme de son secteur touristique en même temps qu'une économie hautement diversifiée et internationale en a fait une des villes les plus prospères d'Espagne.

La crise économique de 2008 a durement touché la structure socio-économique de la ville, provoquant une augmentation rapide de la pauvreté, de l'exclusion et des inégalités sociales. Le taux de chômage a atteint 18,6% en 2012 (23,8% en Catalogne ; 25% en Espagne). En 2011, 18,2% de la population était en situation de précarité (20,5% en Catalogne ; 20,6% en Espagne). Les inégalités de revenu ont fortement augmenté pendant les années de récession économique et l'écart entre le revenu disponible des ménages des quartiers les plus riches et les plus pauvres s'est rapidement creusé sur la même période. Malgré des signes de reprise économique, l'héritage de la crise est omniprésent dans la précarité professionnelle, le repli du secteur public et les divisions sociales et spatiales.

La politique à Barcelone a changé de manière radicale depuis le début de la crise. Après 32 ans d'un gouvernement municipal de centre-gauche conduit par le Parti Socialiste de Catalogne (PSC), les élections locales de 2011 ont porté au pouvoir une coalition conservatrice

menée par le maire de la ville, Xavier Trias (2011-2015). Les élections de 2011 ont accéléré un déclin ancien et de plus en plus marqué du PSC, manifeste depuis les années 1990. En 1991, le PSC avait gagné 21 des 41 sièges du conseil municipal, avec 42,95% des voix. En 2011, il était ramené à 22,14% des voix et 11 sièges, lui faisant perdre le pouvoir pour la première fois depuis les élections démocratiques fondatrices de l'après-Franco en 1979. En 2015, le PSC a vécu un effondrement encore plus spectaculaire en obtenant seulement 9,63% des voix et 4 sièges, ce qui l'a placé en quatrième position. Prenant sa place, la gauche radicale a connu un renouveau étonnant à travers la coalition Barcelona en Comú (BeC).

Un nouveau chapitre : les Indignados et la montée de la nouvelle gauche

L'émergence du mouvement des Indignados (connu aussi sous le nom de mouvement 15M) au printemps 2011 a amorcé dans la ville un processus de renaissance et de réarticulation de la gauche dont la culmination a été la victoire électorale de Barcelona en Comú aux élections de mai 2015, qui a marqué l'aube de ce que certains appellent le "nouveau municipalisme".

Barcelona en Comú est un mouvement politique d'extrême gauche né en 2014 d'un ensemble divers de mouvements sociaux et politiques, à la fois anciens et nouveaux. Ada Colau, ancienne dirigeante du mouvement anti-expulsion, est le

chef charismatique de cette coalition et l'actuelle maire de Barcelone. Aux élections de 2015, BeC a obtenu 25,1% des voix, emportant ainsi 53 des 73 quartiers de la ville avec des résultats particulièrement élevés dans les circonscriptions à plus faibles revenus. Quatre des cinq plus grandes villes espagnoles sont à présent gouvernées par des coalitions anti-austérité, dont Madrid, ce qui a une influence considérable sur la tonalité de la politique nationale.

Les leçons de Barcelone : il y a une alternative à l'austérité!

L'émergence de Barcelona en Comú est un reflet à la fois de l'intensité et de la profondeur de la crise qui touche la totalité de l'Espagne toute entière, et de la force des mouvements sociaux et politiques progressistes qui s'enracinent dans la vie urbaine. Nous avons rencontré un consensus très net affirmant que la crise de 2008 se distinguait des crises précédentes de par sa profondeur et son caractère multi-dimensionnel.

"Cette crise, me semble-t-il, marque un 'avant et un après' pour beaucoup de gens dans la perception qu'ils ont du système économique dans lequel nous vivons et du système démocratique, de la politique que nous avons vécus" (un journaliste).

La crise a produit trois sortes de réponse politique en Espagne : le conservatisme—une position favorable au statu quo représenté par les vieux partis conservateurs et social-démocrates ; le séparatisme—un mouvement très large pour l'indépendance catalane ; et la gauche radicale, enracinée dans une tradition municipaliste, renforcée par l'élan du mouvement des Indignados et liée à des mobilisations contre les expulsions de locataires. La confluence entre les mouvements séparatistes et de la gauche radicale à Barcelone —avec de nombreux points

de rencontre ou de conflit entre eux— a fait de la ville le lieu de résistance aux effets de la crise et à l'austérité peut-être le plus important en Europe. En d'autres termes, le potentiel de développement d'une politique différente est à son apogée dans une des villes les plus durement touchées par la crise de 2008.

"Les autres crises n'ont pas vraiment provoqué de changement politique radical vers la gauche, mais cette fois-ci, à cause de nombreux facteurs, il y a eu un changement politique dans la ville, et aussi un changement politique et idéologique au niveau de la Catalogne [...]" (un journaliste).

Les villes sont capables de conduire une renaissance sociale et politique

Les deux premières années du gouvernement BeC ont suscité de grandes espérances autour de la possibilité de construire un projet politique de la nouvelle gauche à la base, avec des villes comme acteurs majeurs. L'agenda politique de Barcelona en Comú combine le principe politique classique de redistribution sociale et spatiale avec ceux du localisme (municipalisme), des formes radicales de coproduction et de gestion collective de biens communaux (commoning—où la notion de 'biens communaux' fait référence à des biens détenus en fiducie, appartenant à toute une communauté ou la concernant, mais pas sous le contrôle direct de l'État).

"... (J'ai toujours ressenti) un attachement très fort au municipalisme et à l'idée que non seulement nous ne faisons pas que remplacer des gens au pouvoir, mais nous changeons de façon de faire. Nous devons ouvrir les institutions. S'il y a bien un lieu à partir duquel c'est possible, c'est la ville" (un conseiller municipal).



“Les Biens communaux ne sont pas des espaces appartenant au secteur public, mais ils représentent une richesse commune et partagée. Les attributs d’universalité, de redistribution d’accessibilité... qui caractérisent la Sphère publique sont absents de bien des projets d’administration publique. C’est pour cela que je pense que les Biens communaux sont davantage capable d’agir comme une Sphère publique que l’administration publique elle-même” (un représentant du gouvernement).

Néanmoins, les obstacles auxquels fait face la nouvelle gauche sont redoutables

Les deux premières années de la coalition de BeC montrent l’importance des obstacles auxquels se heurte tout changement radical. D’abord, BeC manque de majorité solide au conseil municipal, ce qui le force à former une coalition avec ce qui reste du PSC. Il doit aussi faire face à des résistances au sein de la bureaucratie municipale, à la centralisation fiscale mise en place par des régimes régional et national d’austérité, et à l’absence de pouvoir municipal dans des domaines politiques essentiels —notamment le logement. Il y a aussi des contraintes plus générales auxquelles toutes les villes font plus ou moins face, entre autres le caractère mondial des flux économiques et financiers, et l’idéologie pro-austérité défendue par les média de masse et les élites économiques. Comme l’a dit un membre d’une organisation associative locale:

“Les outils sont tout petits et les espérances sont grandes. Comment le conseil municipal d’une ville globalement située sur une carte des villes importantes du monde, qui attire des flux migratoires, des flux de capitaux... comment peut-il gérer un pouvoir qu’il n’a pas ? Le conseil municipal n’a pas le pouvoir de la ville. Il ne représente qu’une très petite portion de son pouvoir”.

Tout cela implique que si le nouveau municipalisme de Barcelone et son engagement en faveur d’une coproduction

radicale représente un premier pas important, ils ne peuvent pas être le but en soi d’un processus de transformation. Les luttes urbaines doivent prendre de l’ampleur sur les scènes nationales et internationales.

Les villes doivent s’unir par le haut et en dehors d’elles-mêmes pour vaincre l’austérité

En même temps, il y a des marges de manœuvre. Nos répondants ont mis en avant tout une panoplie de stratégies que les gouvernements locaux peuvent employer afin de promouvoir un changement politique radical. Au niveau institutionnel, cela signifie entre autre une utilisation aussi inventive que possible des pouvoirs donnés aux municipalités, et le réinvestissement des surplus et des réserves plutôt que leur thésaurisation (c’est aussi une demande des militants syndicaux à Leicester). Une autre stratégie clé est la construction d’alliances politiques entre des villes, des mouvements sociaux et des organisations communautaires afin d’affronter et de mettre sous pression les échelons gouvernementaux supérieurs. Nous avons conclu que lorsqu’elles sont combinées, ces approches transforment la vision citoyenne du possible, et rend la radicalisation politique contagieuse à l’intérieur et au-delà de la ville, aux échelles régionale et nationale.

Notre conclusion générale est double. D’une part, le conseil municipal a besoin des mouvements et les mouvements ont besoin du conseil municipal.

D’autre part, pour résister à l’austérité imposée par les échelons supérieurs du gouvernement, les villes doivent s’unir nationalement et internationalement en s’engageant dans une lutte commune. La maire Ada Colau a résumé en quelques phrases quelle était la place de Barcelone dans cette lutte.

“Je crois que Barcelone est essentielle pour la redéfinition de la politique et que le municipalisme est essentiel à l’amélioration de notre démocratie. Notre siècle est celui des femmes et des villes. Et il n’y a pas de meilleur moyen d’avancer en cette période politique si enthousiasmante que le nouveau municipalisme, là où le gouvernement est aussi proche que possible des citoyens. Je ne peux pas penser à une meilleure ville que Barcelone, si admirée et observée avec beaucoup d’intérêt au niveau international. Ce changement de programme politique a été mis en œuvre sous cette mandature, et il produit des résultats” (Nació Digital, 04/10/2017).

DUBLIN: UN RÉGIME D'AUSTÉRITÉ CENTRALISATEUR MAIS CONTESTÉ

Dublin, capitale de l'Irlande, a une population de 1,3 million d'habitants et regroupe un tiers de la population du pays. L'activité économique de la région de Dublin représente 47% du PIB de l'Irlande et le revenu disponible moyen par personne est le plus élevé du pays. Actuellement, Dublin est classée troisième ville au monde pour l'investissement étranger direct. C'est un centre de technologies de l'information, en particulier des entreprises de logiciels, et plusieurs des plus grandes entreprises mondiales de technologies de l'information ont leur siège à Dublin. Par conséquent, l'attractivité de la ville, aussi bien pour les investisseurs nationaux qu'internationaux, est un des éléments moteurs de l'urbanisme et des politiques urbaines. Les taxes foncières commerciales représentent également la principale source de revenus pour le conseil municipal de Dublin (DCC)

Dublin s'est servi de l'austérité pour conforter des politiques favorables aux entreprises

Comme l'ont noté un certain nombre de nos répondants, l'austérité à Dublin a donc servi de base idéologique à l'extension et à la consolidation d'un certain nombre de politiques et de programmes en place depuis les années 1990, qui visent à rendre la ville attractive pour les investisseurs et les entrepreneurs tout en ignorant ou endiguant les phénomènes de marginalisation et d'opposition. De fait, comme le montrent nos recherches, l'austérité a fourni l'occasion de limiter et de contrôler encore

plus les activités des groupes citoyens tout en se focalisant sur des coupes budgétaires frappant les plus marginalisés. Si, comme se plaît à le faire remarquer le ministre des finances irlandais en pensant aux marchés internationaux, l'Irlande n'est pas la Grèce et Dublin n'est pas Athènes, la colère et la frustration populaires provoquées par les coupes budgétaires infligées au nom de l'austérité sont palpables. Une certaine renaissance politique est observable dans toute la ville, avec des individus et des groupes citoyens qui s'impliquent dans des actions variées de résistance, de résilience, de solidarité et de soutien.

Ce sont les pauvres qui sont les plus durement frappés par l'austérité

Entre 2008 et 2014, l'Irlande a connu huit budgets d'austérité dont l'effet a été aussi brutal que majeur. Le chômage a augmenté de manière importante, le pourcentage global de pauvres a atteint 15,8%, et l'inégalité a brutalement augmenté. Le caractère nettement genré des effets de l'austérité a également été observé. A Dublin, où les taux de personnes en situation de privation matérielle ont augmenté de manière significative durant les années d'austérité, passant de 10,5% en 2008 à 28,1% en 2013, les participants à notre étude s'accordent à dire que si l'austérité a frappé le plus durement les plus démunis, les classes moyennes ont été aussi sévèrement touchées. Comme l'a fait remarquer l'un des répondants, *"le gouvernement ne s'est pas opposé aux brutes. Il a choisi de s'opposer aux faibles."*



Ainsi, l'austérité et la dureté ont été à sens unique... Ils s'en sont pris aux plus faibles — inconsciemment aussi bien que consciemment” (un chercheur en sciences sociales). L'injustice de ce partage inégalitaire du fardeau de l'austérité a été mise en avant par de nombreux répondants. Comme l'a fait remarquer un autre participant à l'un de nos groupes cible, *“ce qui me frappe à propos de l'austérité, c'est que c'est extrêmement injuste. C'est complètement inéquitable. Et que nous sommes forcés de porter le fardeau d'une classe de personnes qui sont essentiellement des spéculateurs financiers. Ils ont fait de la spéculation et ils ont perdu. Plutôt que d'assumer eux-mêmes leurs pertes, ils nous les ont infligées”* (un résident).

Le revenu moyen disponible a chuté de 21% pour l'ensemble de la ville, et la baisse de revenu pour les chômeurs est estimée à 22%. En parallèle, le nombre de chômeurs est passé de 38 000 en 2006 à un maximum de 90 000 en 2012. Bien que ce chiffre soit retombé à 75 000 en 2015, les répondants mettent en avant des difficultés durables dans le paiement des dettes et des factures, et la pauvreté et les inégalités demeurent courantes et répandues. Bien que le gouvernement affirme sans cesse que les prestations sociales essentielles n'ont pas été touchées par les budgets d'austérité, des coupes budgétaires importantes concernant les activités de soutien et les services dans des secteurs variés ont eu des répercussions indirectes pour bon nombre d'habitants. Comme le fait remarquer l'un des participants à notre groupe cible, *“ils ne vous tapent pas directement dessus, mais toutes les activités de soutien ont été supprimées”* (un résident). Par exemple, les subventions aux programmes qui s'attaquent à l'épidémie de consommation de drogues, en plein essor

dans la ville, seraient en baisse de 44%, et d'autres lignes budgétaires correspondant à des subventions ont entièrement disparu.

L'austérité est une occasion perdue pour le développement de la démocratie locale

Le gouvernement local en Irlande est extrêmement faible et la gouvernance irlandaise caractérisée par un degré extrême de centralisation. Le conseil municipal de Dublin n'est pas une exception. Les réformes du gouvernement local qui faisaient partie de l'austérité, et dont les mérites ont été abondamment vantés, étaient censées permettre un degré plus élevé de démocratie locale; en réalité elles se sont manifestées sous forme de coupes budgétaires (dont on estime qu'elles sont de l'ordre de 20 à 25%), accompagnées d'un transfert de responsabilités (en matière de développement communautaire local). Comme pour n'importe quelles autres réformes, un consensus très large existe pour estimer que les promesses n'ont pas été tenues.

Comme l'a fait remarquer un élu, *“l'austérité, de mon point de vue, était le moment de réformer, et beaucoup de ce qui a été fait en termes d'austérité, a été fait sous l'étiquette des réformes. Ce n'en était pas. Nous avons eu très peu de réformes... Je crois qu'une occasion a été perdue”* (un conseiller municipal).

D'autres conseillers ont eu des propos encore plus abrupts. Selon l'un d'entre eux, *“nous avons tout ce discours autour des réformes politiques, mais il n'y a pas de réformes. Faire des réformes, c'est couper dans les budgets”* (un conseiller municipal).

L'austérité a conforté l'offensive de l'État contre les groupes de la société civile

La politique d'austérité, en même temps qu'elle a réduit le conseil municipal (tout en alourdissant paradoxalement sa charge de travail), a également été l'occasion d'un renforcement de l'action de l'État visant à *“rationaliser”* (réduire) les groupes de la société civile et à les amener à s'aligner plus étroitement sur les positions du gouvernement local (s'y intégrer) à travers les nouveaux Local Community Development Committees (*“Comités locaux de développement communautaire”*). Selon les participants, ceux-ci fonctionnent de manière extrêmement convenue et laissent peu de place à la délibération ou au débat.

Bien que les premières décisions visant à neutraliser les groupes de la société civile aient été prises vers 2002 avec la réduction des subventions que ces groupes recevaient de l'État, les efforts pour les maintenir en activité ont subi un revers majeur pendant la période d'austérité. D'après les estimations, les coupes budgétaires ont atteint 35%, et ce sont les organisations communautaires les plus petites et les plus actives politiquement qui en ont principalement fait les frais. D'après l'un de nos répondants, *“il y avait environ 55 000 personnes travaillant dans le secteur des activités communautaires; après l'austérité, 20 000 d'entre elles en ont été écartées. Ainsi, une bonne partie du troupeau a été envoyée à la réforme, si vous voulez, à ce niveau-là”* (un activiste communautaire).

De nombreux répondants étaient catégoriques: il s'agissait d'une stratégie délibérée de la part de l'État. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes ayant participé aux entretiens, *“on avait l'impression que des fonctionnaires se dissimulaient dans les hautes herbes... que*

c'était un peu une stratégie de la terre brûlée... Il y avait un peu une idée du genre, nous allons vous donner une bonne leçon, en protégeant l'essentiel—l'essentiel, c'était eux-mêmes, vous comprenez ?” (un représentant communautaire). Un autre a fait remarquer que cela représentait une priorité gouvernementale dans le contexte d'austérité, *“je pense que c'était certainement l'une des priorités du présent gouvernement, ils n'ont pas caché le fait que quand ils arriveraient au pouvoir, les jours des Partenariats et des Groupes de projet [communautaires] et de toutes ces choses-là seraient —je crois que l'expression souvent employée était, on leur couperait les ailes. Et c'est ce qu'ils ont fait ”* (un responsable politique). Les activités des groupes qui subsistent sont limitées aux fonctions de *‘seuls services’* (la recherche, la promotion de causes ne sont plus subventionnées) et leurs attributions dans ce domaine ont été multipliées. Par exemple, les responsabilités de l'un des organismes auquel nous avons rendu visite s'exerçaient sur une zone où vivaient 15 000 personnes; aujourd'hui le même organisme couvre une zone qui compte 125 000 habitants, sans augmentation correspondante de personnel. Lorsque nous avons soulevé la question de la manière dont ces personnels pourraient s'impliquer dans les communautés locales, l'un des employés de l'organisme a fait observer avec une ironie désabusée que, *“eh bien, ça va forcément être un processus superficiel”*.

Les coupes budgétaires et la prise de contrôle qui touchent les organismes citoyens a rejailli sur les communautés de manière variée. En plus des effets évidents de la réduction des services et des activités de soutien aux communautés, la destination étroitement définie et l'interdiction de toute promotion d'une cause caractéristiques des subventions

étatiques distribuées donnent aux organismes l'impression qu'on les fait taire et que les communautés n'ont plus de défenseurs. Ainsi, des espaces importants de critique et de désaccord qui existaient autrefois à l'intérieur des communautés locales ont aussi été limités, voire complètement détruits. Comme l'a observé l'un de nos répondants, “...on sentait que notre voix, on sentait qu'on était étranglés parce qu'on ne pouvait pas vraiment critiquer ouvertement si on recevait des subventions. Il n'y avait plus de voix indépendante. Et la plupart des organisations dépendait de subventions du gouvernement. On était donc dans un sens vraiment, vous savez, muselé” (membre d'une CBO [Organisation issue de la communauté]).

Les citoyens réagissent à l'austérité de manière variée, innovante et protestataire

“Les gens sont tout simplement furieux. Et ce n'est pas parce qu'ils sont de gauche. Ce n'est pas parce que ce sont des révolutionnaires radicaux. C'est parce qu'ils se sont fait avoir. Ils voient bien qu'ils n'ont plus de retraite. Ils voient qu'il n'y a pas d'avenir pour leurs gosses” (un conseiller municipal).

La logique et les pratiques de la gouvernance de l'austérité à Dublin font certainement écho à celles que l'on rencontre dans les autres villes de ce projet, mais les réactions publiques très variées à ces politiques amènent à mettre en avant certaines spécificités. Ce que l'on a qualifié de ‘water protests’ [manifestation pour l'eau], déclenchées par l'introduction d'une nouvelle tarification de l'eau en 2014, sont sans doute le mouvement le plus médiatisé. Pourtant, nos répondants sont constamment revenus sur le fait que ces manifestations n'ont jamais concerné seulement l'eau. La nouvelle tarification a simplement constitué la mesure de

trop pour une population déçue, fatiguée et en colère, qui a décidé qu'il fallait que cela cesse. Comme l'a observé l'un de nos répondants, *“ce que voulaient les gens, ils voulaient trouver un moyen d'exprimer leurs préoccupations. Les gens voulaient un moyen d'exprimer leur colère. Et ils ont vu cela comme une façon de le faire. Mais ce n'était en aucune façon seulement une question d'eau”* (membre d'une CBO [Organisation issue de la communauté]).

Le mouvement n'a jamais adopté non plus une tactique unique. Les manifestations ont fait les gros titres de journaux, mais le mouvement a employé une variété de tactiques et de stratégies. Deux caractéristiques en particulier en font un mouvement unique dans l'histoire de l'État irlandais. La première est la diversité des populations impliquées. Un sondage effectué en 2015 sur 2 556 participants a montré que 54% d'entre eux étaient de *“nouveaux activistes”*. c'est à dire qu'ils n'avaient jamais manifesté auparavant à propos de quoi que ce soit; et pour 60% des sondés, le mouvement avait comme motif le fait que “l'austérité est allée trop loin”. De plus, nombre de nos répondants soulignent qu'une proportion élevée de ceux qui se sont impliqués dans le mouvement étaient des femmes. Ainsi, plutôt que de mobiliser ceux que l'on pourrait considérer comme les *“clients habituels”* —la *“foule en colère”* comme choisissent de le présenter les média traditionnels— la résistance à l'austérité a réuni des participants de classes sociales et quartiers variés à travers toute la ville. En tant que mouvement, cette résistance s'est développée de manière organique à partir de la base. Bien qu'il y ait des tentatives de certains partis de gauche pour récupérer ces *‘nouveaux’ activistes* dans le cadre de la politique traditionnelle, nos répondants indiquent que beaucoup préfèrent emprunter des voies politiques alternatives dans leur quête de justice sociale. Le défi à présent

est d'impliquer ces nouveaux acteurs politiques de manière innovante et non traditionnelle.

Et maintenant? Une nouvelle politique, de nouvelles pratiques d'engagement sont nécessaires

“Je crois que quelque chose a fondamentalement changé pour ce qui est de la mentalité des gens, pour ce qui est de leur manière de voir le monde. Là où auparavant ils auraient accepté, un peu comme avec l'Église [catholique]. Maintenant ils disent ‘attendez’, vous savez. ‘L'empereur est nu’. Et une fois que c'est déclenché chez les gens, ils commencent à voir autre chose” (membre d'une CBO [Organisation issue de la communauté]).

Il se pourrait que l'on se souvienne de la gouvernance de l'austérité à Dublin autant pour ses effets politiques que pour ses effets économiques et sociaux. À mesure que les coûts sociaux et psychologiques sont devenus plus importants, la ville a connu une sorte de renaissance politique. Bien que certains de nos répondants reprennent la version dominante de la résistance publique comme un mouvement *‘qui a dégénéré’*, ou *‘anti-démocratique’*, une majorité la voit comme un fait nouveau positif. Dublin n'est peut-être pas Athènes ou Barcelone, mais ce n'est pas non plus Leicester

et son *‘réalisme d'austérité’* (voir infra). Une nouvelle classe politique plus diversifiée est apparue et l'une des leçons centrales de ces dernières années est que la résistance publique ne peut pas être contrôlée ou contenue; les autorités ne peuvent l'oublier qu'à leurs risques et périls. Le défi à présent pour les décideurs et les urbanistes de Dublin est d'apprendre d'autres expériences comment équilibrer les différents intérêts existant dans la cité, en établissant un dialogue réel avec ces nouveaux acteurs politiques —ce qui ne sera pas chose facile étant donné les dégâts considérables causés par l'austérité. Cela exigera une politique et des pratiques de dialogue renouvelées, qui rompraient avec les vieilles pratiques de cooptation et d'endiguement. Et cela prendra du temps —pour reconstruire la confiance et les rapports avec et entre les communautés en colère ou aliénées à travers toute la ville.

LEICESTER: UN CAS DE “RÉALISME D'AUSTÉRITÉ”

Leicester est une ville moyenne de quelques 342 000 habitants dans la région de East Midlands. Ce que l'on peut considérer comme sa caractéristique la plus marquante est peut-être sa *“superdiversité”*, avec une population noire et de groupes ethniques minoritaires sur le point de devenir majoritaire dans la ville. C'est un bastion du Parti travailliste du Royaume-Uni, qui domine le conseil municipal de Leicester (LCC). Sir Peter Soulsby, travailliste, occupe la fonction de maire depuis que celle-ci a été établie en 2011, ayant remporté deux élections avec 55% des voix.

Connue autrefois comme une ville prospère qui *“habillait le monde”*, Leicester souffre depuis longtemps d'une très grande pauvreté liée à l'effondrement d'industries clé dans les années 1970 et 1980. Des statistiques gouvernementales récentes indiquent qu'en 2014, Leicester avait le plus bas revenu disponible brut des ménages du Royaume-Uni, avec seulement 12 071£. Le salaire hebdomadaire brut moyen par ouvrier n'atteignait que 81% de la moyenne nationale, le septième niveau le plus bas du Royaume-Uni. Pour des milliers de citoyens de Leicester, le travail salarié ne permet pas d'échapper à la pauvreté. La ville n'avait guère les moyens de faire face à l' *‘âge de l'austérité’* proclamée par David Cameron, et maintenant dans sa huitième année.

L'austérité est profondément enracinée dans la culture locale de gouvernance

“Nous ne sommes pas ravis de couper les budgets, mais nous ne pouvons pas adopter un budget déficitaire illégal. Si nous le faisons, Eric Pickles viendrait tout simplement prendre le contrôle du conseil” [municipal] (un conseiller municipal).

Il est frappant de constater à quel point la politique d'austérité s'est intégrée à la culture de gouvernement et à la mentalité politique des élites municipales anglaises. On le voit à Leicester, où le conseil municipal a pris la décision stratégique de ne pas s'opposer ouvertement au gouvernement du Royaume-Uni malgré son opposition de principe à l'austérité. Nous avons baptisé cette approche *“réalisme d'austérité”*. Nous voulons dire par là que bien que la plupart de nos répondants au Conseil municipal détestent l'austérité, ils l'appliquent avec zèle, bien qu'à contrecœur, faute de percevoir d'autre possibilité. La citation ci-dessus révèle à quel point le gouvernement local britannique reste faible, et politiquement soumis au centre. Sauf à épuiser leurs trésoreries, les conseils municipaux ne peuvent pas résister à l'austérité sans enfreindre la loi.

Le réalisme d'austérité se concrétise dans une stratégie de gestion et d'atténuation des effets les plus néfastes des coupes budgétaires dans les aides et les services, accompagnée d'une stratégie de croissance urbaine de plus en plus dynamique, avec le maire à sa tête. La logique du réalisme d'austérité implique que l'énergie du gouvernement municipal est consacrée d'une part à l'effort de sauvegarde des services publics dans les limites du possible, tout en continuant à offrir un filet de sécurité dans un contexte de coupes budgétaires et de restructurations apparemment sans fin, et d'autre part à l'amélioration de la compétitivité de Leicester. Alors que de nombreux répondants souhaitent une situation différente, les visions de l'avenir de la ville se trouvent étroitement limitées par ce double impératif.

En 2020, le gouvernement du Royaume-Uni aura amputé le budget de Leicester pour les services discrétionnaires —ceux qu'il

n'est pas tenu de fournir légalement— de 63%. L'abolition du Revenue Support Grant [Subvention de soutien aux revenus] attribué par le gouvernement aux pouvoirs locaux, qui interviendra aussi en 2020, marquera la fin non pas du contrôle gouvernemental sur la politique locale, mais de l'équité fiscale locale. Les villes ayant des économies faibles ne pourront plus compter que sur les piètres revenus des impôts municipaux et des taxes sur les fonds de commerce. Si cette évolution se poursuit, il ne restera que peu de traces des municipalités à services multiples héritées de l'après-guerre, mis à part les services sociaux desservant les adultes et les enfants. Mais sans changement réel de cap, même ces derniers semblent voués à rester prisonnier d'un régime de crise budgétaire permanente.

Le programme de ‘décentralisation’: des fausses promesses ?

Dans un contexte de réduction draconienne des services, beaucoup d'autorités locales et de sous-régions sont très désireux de négocier des *“accords de décentralisation”* avec le gouvernement central afin d'obtenir plus de pouvoirs juridictionnels et de ressources. Le cas de Leicester et du Leicestershire offre une leçon salutaire sur les relations de pouvoir en jeu. Comme l'a dit un élu à propos du programme *“localiste”* : *“il n'y en a pas”... C'est vraiment de haut en bas. Vous savez, ils ont leurs priorités nationales, et c'est tout. Il n'y a pas de bas en haut”*

En 2016, Leicester et le Leicestershire ont tenté d'obtenir l'approbation gouvernementale pour une nouvelle *“autorité combinée”* qui agirait dans tout Leicester et dans le comté de Leicestershire, avec des pouvoirs décentralisés

sur l'infrastructure et le développement économique. Le gouvernement a rejeté la proposition car, avec un certain bon sens, la ville et le comté ont refusé d'accéder à sa demande de création d'un nouveau *“Métro-Maire”* sous- régional. Si Leicester avait accepté, l'actuel maire aurait perdu ses pouvoirs de développement économique, abandonnant ainsi la ville à la merci d'une autorité plus élevée avec des priorités politiques potentiellement très différentes.

Notre principale conclusion est qu'au-delà de la rhétorique de la *“décentralisation”* et du *“localisme”*, en réalité, c'est le gouvernement central qui impose son programme et tire les ficelles, neutralisant ainsi toute perspective d'une ville juste et équitable. Comme l'a expliqué l'un des élus:

“Je crois que c'est tout-à-fait évident lorsque l'on voit la tendance d'où va l'argent et où il ne va pas, il va aux endroits qui ont accepté des accords de décentralisation fondés sur l'idée de maire métropolitain et... le gouvernement a décidé que c'était la forme de gouvernance appropriée, et il récompense les régions qui sont d'accord et punit celles qui ne le sont pas”.

Une renaissance pour qui ? Une ville compétitive n'est pas une ville juste

Malgré des indicateurs de privation consternants, Leicester a cultivé un sentiment de renaissance dans les dernières années. Le centre-ville s'est transformé, avec de nouveaux développements et des investissements poursuivis à un rythme constant. Deux gains inattendus —la découverte en 2012 de la dépouille du roi Richard III et la victoire du Leicester City FC au championnat d'Angleterre

de football, la Premier League, en 2016— ont donné à la ville un coup de pouce culturel et économique significatif. Leicester est à juste titre fier de sa très grande diversité ethnique et tire tout le parti qu'elle peut des potentialités économiques qui en découlent pour l'image de marque de la ville. Selon un conseiller municipal: *“les gens que je connais n'ont pas apporté avec eux de l'argent mais des habitudes culturelles, un héritage, une tradition”*. Par leur contribution économique à la ville, *“ils l'ont fait rentrer dans le paysage international”*. Comme l'a dit le maire dans un discours public, Leicester se remet enfin de son *“complexe d'infériorité collectif”* provoqué par l'effondrement industriel et les précédents épisodes de restructuration du gouvernement local. Il a affirmé que si le soutien aux écoles et aux services était une priorité, le conseil municipal devait aussi investir dans le *“domaine public car le centre-ville est notre vitrine”*.

Pourtant, alors que la plupart des répondants estimaient que la ville n'avait guère d'autre choix que de poursuivre dans cette voie —un reflet du réalisme d'austérité, très peu pensaient que le fait de rendre Leicester attractive pour les employeurs et les investisseurs suffiraient à compenser des décennies de privation et de désengagement dont les effets ont été encore intensifiés par l'austérité. Les enquêtes dans ce domaine montrent que plus les villes entrent en concurrence pour s'assurer des revenus suffisants, plus elles tendent à devenir inégalitaires et divisées. Nos travaux permettent d'observer l'écart énorme entre une vision de la vie urbaine représentée par un centre-ville culturellement et économiquement très dynamique, et l'expérience multiculturelle de la pauvreté dans une situation d'austérité.

L'austérité nuit aux associations bénévoles et communautaires locales

L'une des questions essentielles de notre recherche portait sur le rôle des collaborations entre le gouvernement et les organisations bénévoles et communautaires dans la gestion et l'atténuation des effets de l'austérité. Confrontés aux échecs et aux contradictions des secteurs

'étatiques' et 'marchands', les entrepreneurs en politiques publiques se tournent souvent vers la *“société civile”* pour trouver d'autres voies et explorer la possibilité de partenariats plus étroits entre l'État et les communautés. Nous avons conclu que la collaboration entre le conseil municipal et les organisations bénévoles était très importante, par exemple pour essayer d'atténuer les effets de l'austérité sur les personnes touchées par la réforme des allocations et l'introduction de sanctions entraînant leur suspension. Reste que l'austérité a profondément fragilisé les bases permettant à de tels partenariats de poursuivre des objectifs progressistes, égalitaires et d'intégration sociale.

Bon nombre de nos répondants ont décrit la façon dont l'austérité fragilise les groupes locaux bénévoles et communautaires, en complète contradiction avec les principes de ce que David Cameron présente comme la *“société puissante”* [big society]. Par exemple, *“la pression pour réduire les dépenses d'allocations et remettre les gens au travail signifie qu'il y a beaucoup moins de bénévoles, car les gens sont dissuadés par le DWP de participer au bénévolat [Department of Work and Pensions]”* (un répondant bénévole des services communautaires).

En même temps, des pans entiers du secteur bénévole ont été anéantis par les coupes budgétaires, détruisant ainsi les réseaux reliant gouvernement et société civile sur lesquels s'appuyait autrefois l'assistance publique, et privant d'expression publique les communautés les plus touchées par l'austérité. Les subventions ont disparu pour l'essentiel, et le financement sur projet est rare, de courte durée, bureaucratique, hautement concurrentiel, et précaire. Tout cela a engendré un secteur bénévole et communautaire vidé de sa substance, engagé dans une lutte acharnée pour la survie, de moins en moins capable d'exprimer les besoins des citoyens ou de parler un langage de vérité face au pouvoir. Un des bénévoles parmi nos répondants a raillé cette approche par projets à court terme en l'appelant *“un financement à la petite cuillère”*. Par exemple, le conseil municipal de Leicester

avait l'habitude de financer plusieurs collectifs d'associations noires et de minorités ethniques afin de favoriser le dialogue entre communautés et le développement des compétences. Dans une situation d'austérité, cette approche n'est plus considérée comme valable. Un des répondants a observé avec colère à propos de l'effet de ce désengagement sur les groupes communautaires noirs et de minorités ethniques (BME): *“Tout ce qui reste du secteur bénévole et communautaire africain et caribéen, c'est quelques clubs ou associations liés à une cause particulière, et un certain nombre de petits groupes sociaux, dirigés et gérés par des bénévoles, qui n'ont ni les moyens, ni la capacité de fonctionner comme un lien ou un moyen de communication. Malheureusement, le peu de succès des communautés africaines et caribéennes est resté à peu près constant depuis le rapport du Scarman Centre il y a 20 ans, car la communauté noire à Leicester est suffisamment petite et dispersée pour que l'on puisse l'ignorer politiquement. Elle a migré ici après la guerre pour aider à combler une pénurie de main d'œuvre, elle a souffert de discriminations raciales institutionnelles incessantes, mais elle a contribué de manière significative au développement d'une Leicester “multiculturelle”, tout cela pour découvrir que lorsque les temps redeviennent durs, la communauté noire perd le peu qu'elle avait. On ne pourra mesurer les effets de tout cela qu'avec le temps”*. Alors même que les organisations bénévoles et communautaires locales sont en train de fermer leurs portes ou de réduire leurs activités, d'autres organismes du tiers-secteur grossissent sans cesse, pour former ce que le National Council for Voluntary Organisations [le Conseil national des organismes de bénévoles] appelle des *“super majors”*. Notre enquête suggère que ces organisations, qui le plus souvent n'ont que peu de contacts avec les habitants, sont en train d'évincer les groupes locaux. Comme l'a dit l'un de nos répondants *“...il y a une rhétorique de localisme, mais pour ce qui est des contrats —des subventions, des attributions de marchés publics... on propose des contrats à grande échelle, on érige des barrières très*

importantes du point de vue des organisations de base ou issues des communautés. Et alors, vous avez découvert que les grandes organisations prennent l'argent puis l'écrèment pour gérer leurs frais d'administration et de gestion.... Mais les grandes associations caritatives font la même chose”.

L'austérité a énormément nui à l'infrastructure du secteur bénévole et communautaire, qui malgré ses défauts, avait des liens étroits avec les habitants, et était capable de fournir un porte-voix, des conseils, des services et des activités de soutien. Dans ce contexte, le fait de confier à la *“société civile”* la mission de résoudre les crises liées à l'austérité est complètement irréaliste. Les moyens n'existent tout simplement pas. Fondamentalement, même si une nouvelle période de croissance élevée et de dépense publique généreuse s'ouvrait, il faudrait peut-être des décennies pour reconstruire ce que l'austérité a détruit. *“Je pense que les coupes dans le budget du conseil municipal ont un effet plus profond que ce que les gens comprennent. Et cela peut prendre un peu de temps avant de découvrir que quelque chose est en train de s'effondrer. Ça peut prendre deux ou trois ans avant qu'on ne réalise vraiment qu'ils auraient arrangé les choses s'ils avaient été là. Ils auraient communiqué avec nous là-dessus s'ils avaient été là. Mais tôt ou tard, et bien sûr ces choses mettent longtemps à se construire. Construire une société civile forte prend longtemps. Et puis on l'abat. C'est comme planter un arbre. Ça prendra des années pour repousser... ça prend très, très longtemps à construire”* (un conseiller municipal).

L'une de nos conclusions les plus importantes est que la *“société civile”* n'est pas une panacée contre l'austérité. Au contraire, comme l'a montré notre recherche sur Athènes et Baltimore, le tiers-secteur est souvent au service de groupes privilégiés et d'intérêts particuliers, bénéficie d'une relation symbiotique avec les élites gouvernementales

GREATER DANDENONG, MELBOURNE: RESTRUCTURER ET REVITALISER UNE VILLE DIVERSIFIÉE

et issues des grandes entreprises, et manque de légitimité démocratique. De plus, par un effet d'érosion des organisations bénévoles et communautaires locales, l'austérité endommage aussi le tissu social nécessaire à la construction d'une ville juste, équitable et ouverte.

Que peuvent faire les villes? Pour une renaissance politique et sociale

Les cultures de résistance à l'austérité à Leicester ont été gravement ébranlées par les vagues de désindustrialisation et le déclin parallèle du militantisme syndical. Comme l'a déclaré un des conseillers municipaux à propos des coupes budgétaires, *“beaucoup d'entre elles passent sans un murmure”*. Il n'y a pas eu les *“hurlements de protestation”* attendus. Un élu suggère que *“l'idée de confrontation ne fait... simplement plus partie de l'esprit britannique”*.

Néanmoins, nous avons rencontré des cas importants de résistance réussie aux coupes budgétaires liées à l'austérité, lorsqu'un service avait beaucoup de valeur aux yeux des citoyens, lorsque l'opposition était bien organisée, lorsque les protestataires disposaient d'alliés au sein du conseil municipal lui-même; la décision du conseil municipal de revenir sur la fermeture de la bibliothèque de Belgrave montre ce que peut obtenir une campagne énergique. Pourtant, comme cela a été le cas à travers tout le Royaume-Uni, l'austérité s'est imposée sans beaucoup de traces de révolte soutenue. Nos recherches ont mis en lumière différentes raisons, liées à une longue tradition de défaite des autorités locales du Parti travailliste et des syndicats industriels pendant les années 1980. Mais l'austérité elle-même a aussi une fonction

désorganisatrice. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes ayant participé aux entretiens: *“Ils nous disent ‘pourquoi les Anglais ne sont-ils pas en train de ruer dans les brancards comme les Grecs?’ Je pense que ça tourne autour du fait que l'on oblige tout le monde à se préoccuper de sa propre crise individuelle et tout le monde est si pris par la gestion de ce problème-là, que c'est très difficile pour les gens d'avoir une vision plus large qui pourrait, je pense, aider chaque individu; mais tout le monde est tellement pris au piège, à regarder le dernier changement qui les touche, que c'est un travail à temps plein de gérer ces questions”*.

Bien que “le drame et le conflit” ne soient peut-être pas dans l'intérêt de Leicester du point de vue de l'investissement et de la croissance (un conseiller municipal), certains de nos répondants pensent qu'une politique plus conflictuelle et moins soumise pourrait servir la cause de la redynamisation démocratique et de la justice sociale. Cet esprit de conflit subsiste souterrainement, au-delà de l'apparence du réalisme d'austérité, dans les syndicats, parmi les militants, et chez certains membres du secteur bénévole et communautaire. Comme l'a dit l'un des répondants, “peut-être que nous devrions juste répondre: ‘nous avons besoin d'une révolution!’ ‘faire campagne contre l'austérité —comme ils l'ont fait en Islande’ ...Je les déteste, vraiment. Je suis désolé, je devrais être impartial...” Ce sentiment existe aussi chez de nombreux conseillers municipaux et élus qui appliquent un programme en conflit avec leurs propres croyances et valeurs. Le défi pour les activistes anti-austérité est de traduire de tels sentiments en un programme positif en faveur du changement et une vision crédible de l'avenir. Pour arriver à ces fins, la poussée du Parti travailliste lors des élections générales de 2017 se révélera peut-être un moment charnière.

Melbourne est la capitale de l'état de Victoria et la deuxième ville en termes de population avec 4,5 millions d'habitants dispersés sur 9 900 kilomètres carrés. Cette métropole tentaculaire est gouvernée par un système à plusieurs étages de gouvernements, central, d'État, et divers gouvernements locaux dispersés. Notre enquête a porté sur la ville de Greater Dandenong, une région municipale importante à 30 kilomètres au sud du quartier d'affaires au centre de Melbourne. Ville traditionnellement industrielle, Dandenong a connu un déclin économique lié à ce secteur, et lié plus largement à la longue agonie de l'industrie australienne. Cependant, la population de Dandenong (à présent autour de 153 000 habitants) est en augmentation, avec une prévision de 165 000 habitants en 2019.

Dans un contexte de pauvreté importante et d'inégalité, des vagues de migrants d'origines variées ont été l'occasion pour Greater Dandenong de développer une *“économie communautaire”*. Les données du recensement de 2011 indiquent que si les habitants aborigènes et indigènes des îles de détroit de Torres n'étaient que 0,4% (il s'agit d'un héritage de la colonisation européenne du dix-neuvième siècle), 12,5% de la population était d'origine vietnamienne, 10,6% d'origine indienne, avec des minorités significatives d'immigrés d'origine sri-lankaise, cambodgienne et chinoise parmi la population. Un peu comme à Leicester, ces communautés de migrants ont pu s'imposer dans le secteur commercial, de

la vente au détail, et dans le secteur immobilier de la région, et en influencer la politique.

La notion d' “austérité” s'adapte mal à Dandenong

En réponse à la désindustrialisation, l'état de Victoria a lancé un projet de revitalisation prévu pour durer 20 ans intitulé “Revitalising Central Dandenong” (RCD 2005-25). Le projet a commencé par un investissement sans précédent de 290 million de dollars australiens dans un seul site de rénovation urbaine. Cet investissement a financé l'acquisition d'un terrain, des frais de personnel et le développement de l'infrastructure pendant les cinq premières années du projet. Il a tiré un effet de levier d'investissements privés (avec l'objectif d'un rapport de 1 pour 10 d'investissement public par rapport au privé) en même temps que des dépenses du gouvernement local d'environ 120 million de dollars australiens dans des projets de bonification complémentaires. Ce modèle de revitalisation urbaine sera familier aux lecteurs britanniques impliqués dans les projets de revitalisation du New Labour au début des années 2000.

Cependant, l'une des principales conclusions de notre étude est que de nombreux concepts opératoires dans les villes européennes ne ne le sont pas de la même manière à Greater Dandenong, ou plus largement en Australie. Par exemple, la notion d' *“austérité”* est peu employée pour décrire ou expliquer

des économies, des contraintes ou des changements institutionnels (par exemple, la privatisation). Plutôt que l'austérité, c'est le "conservatisme fiscal" qui est le concept dominant pour les deux principaux blocs politiques nationaux (et d'État). C'est un indicateur de la tendance politique générale à la retenue en ce qui concerne les recettes et les dépenses publiques ces 15 dernières années (et même avant), qui se manifeste dans les économies réalisées dans certains domaines spécifiques, et dans les réductions d'efforts et de capacité institutionnels. Mais cette évolution a lieu sans le sentiment d'urgence ou le volontarisme associés à l' "austérité". Selon un élu d'État:

"...l'austérité est un terme employé par les gens en Europe, nous l'envisageons plutôt comme une perspective fiscale très contrainte, où la croissance des dépenses discrétionnaires est généralement nulle voire négative parce que les recettes n'augmentent pas. Avec des pressions à la hausse pour les prestations de services (par exemple, avec une population vieillissante), cela crée un environnement fiscal contraint".

Malgré tout, cette aspiration au conservatisme est souvent restée un vœu pieux, avec des dépenses et des recettes restés à des niveaux historiquement élevés pendant les années 2000 à tous les échelons du gouvernement. Le comble a sans doute été atteint lorsque le gouvernement de Tony Abbott a échoué dans sa tentative d'imposer un budget d'austérité robuste en 2014. L'ampleur des ressources gouvernementales allouées à la revitalisation de Greater Dandenong est un bon exemple de cette flexibilité fiscale relative lorsqu'on la compare à l'éviscération des programmes urbains au Royaume-Uni, dans certaines régions de l'Europe et aux États-Unis.

Malgré cela, même si le terme "austérité" ne fait pas de mal, ce n'est pas le cas pour la notion de "crise". C'est un terme employé pour définir et rationaliser des menaces imminentes plus que pour décrire des défis actuels de gouvernance : avec des thèmes anxiogènes tels que la "crise de la dette" "la crise budgétaire" ou bien la "crise du système de santé". Ce que l'on a pu remarquer dans notre enquête était la notion d'une "crise migratoire imminente", créant une idée d' "altérisation", et qui pourrait être lourde de conséquences pour des communautés qui font de leur diversité une image de marque, comme c'est le cas pour Greater Dandenong.

Dans un système de gouvernement local faible, l'État de Victoria domine la politique et les politiques urbaines

Le centrage sur l'État du système politique entraînait l'absence de l'enthousiasme de l'Europe d'avant l'austérité pour les partenariats institutionnalisés entre l'état, le marché et la société civile au niveau de la ville, de la municipalité et des quartiers. Nos répondants sont plutôt sensibilisés à l'idée de "planification intégrée" inter-gouvernementale. Les gouvernements d'État et leurs agences dominant, du fait de leur potentiel de ressources. Comme les gouvernements urbains et municipaux sont faibles, ils sont perçus comme ayant une capacité limitée pour prendre des initiatives dans des contextes qui impliqueraient ou exigeraient une "conjonction" des orientations politiques. De plus, comme la "gouvernance" est focalisée le "gouvernement", la longévité des pratiques collaboratives est dépendante des changements d'administration à travers des modifications dans le financement et surtout à cause d'évolutions des priorités politique générale et de politiques spécifiques. Comparées à des

villes où les traditions de collaboration entre différents secteurs sont très ancrées (comme c'était le cas par le passé à Barcelone), celles de Dandenong sont plus vulnérables aux aléas de la politique générale et des politiques spécifiques. En ce sens, elles constituent des mécanismes d'intégration de citoyens ou d'organismes bénévoles et communautaires peu institutionnalisés et plutôt précaires.

En même temps, les officiels de l'État parlent beaucoup de collaboration, avec de nombreuses références à la création de relation, à la construction communautaire, à des structures et des processus "trans-gouvernementaux" à des "partenariats" avec des organismes non-gouvernementaux et des stratégies informelles pour concrétiser des changements dans un contexte d'acteurs multiples. Cet esprit de collaboration s'exprime dans la revitalisation de Greater Dandenong, dont un ingrédient essentiel est fourni par les économies culturelles des migrants. En d'autres termes, si les institutions de collaboration sont faibles, il existe un solide ethos de gouvernance de collaboration.

Greater Dandenong se positionne comme une ville multiculturelle

Comme nous l'avons vu pour Leicester, la diversité culturelle est un thème central dans l'effort de revitalisation et joue un rôle majeur dans la mobilisation d'acteurs et de ressources. Dandenong est une communauté qui se définit en termes de la capacité qu'elle a eue d'accueillir et d'intégrer des vagues successives de migrants. Ces traditions se manifestent très nettement dans la culture de gouvernance. Ainsi, un représentant du réseau interconfessionnel local a décrit Dandenong comme un endroit où il y a "la liberté d'aller où l'on veut" et où l'on rencontrera "diversité et cohésion" plutôt avec "l'ouverture, la confiance et une invitation" à interagir. "Les gens sont très fiers de la diversité et souhaitent la préserver. Ils pensent qu'elle est positive". Ces sentiments sont très courants dans les cercles gouvernementaux, les milieux d'affaires et le troisième secteur.

Contrastant avec le mauvais traitement par l'Australie des peuples indigènes, les histoires urbaines témoignent depuis longtemps du dynamisme, de la fluidité et des effets positifs associés à l'afflux culturel dans les villes. L'attitude positive qui domine vis-à-vis de la diversité à Dandenong est perçue comme un outil pour surmonter les tensions. Comme l'a dit un élu, "la diversité n'est pas vue comme une menace ; c'est très bien et nous voulons la glorifier et la célébrer et enlever toute stigmatisation : c'est un message très clair".

La diversité est un instrument essentiel de revitalisation urbaine

Notre enquête semble montrer non seulement que la diversité est un thème exploitable dans la construction d'approches collaboratives de la revitalisation urbaine, mais aussi que la reconnaissance de la diversité culturelle a structuré et stimulé le développement économique. Alors que les villes du Royaume-Uni ont réduit drastiquement leurs services en temps d'austérité, les autorités de Greater Dandenong investissent massivement dans la diversité culturelle à travers des services qui soutiennent l'intégration: par exemple, des services d'établissement des migrants, des cours d'anglais, des bibliothèques avec des programmes spécifiques, des services et des ressources, de la formation de policiers (par des officiers de liaison multiculturels, par exemple), des programmes ciblés contre le racisme et la violence familiale, et des services d'éducation et de santé pour le grand public.

Greater Dandenong a des affinités particulières avec Leicester, dans la manière dont la diversité est une "image de marque" de la ville et envisagée comme un levier de vitalité économique. Les milieux d'affaires considèrent que les communautés de migrants contribuent à et entretiennent un commerce de détail diversifié et robuste. Selon un représentant de la principale agence de rénovation de l'état de Victoria, le processus de revitalisation urbaine

“s’est construit sur le succès de la diversité culturelle” pour changer les perceptions de Dandenong; auparavant *“endroit subissant un déclin économique”*, elle est perçue comme une *“Mecque multiculturelle”*. Un urbaniste d’état a développé le propos:

“...Je pense que cela revient à la question de comprendre quelle est l’essence du lieu... on pourrait y voir 27 cultures qui travaillent régulièrement ensemble et qui se respectent mutuellement. Ce sont les cultures et les passés que ces communautés apportent qui en font un endroit unique. Et c’est vraiment cela qui crée les résultats. C’est à partir de cette base que la stratégie pour la revitalisation et la ‘création d’un lieu’ a puisé dans la diversité culturelle comme thème, donner aux gens une voix, inspirer la fierté du lieu et permettre aux entreprises de réussir” (un agent d’état).

La gouvernance alimentaire soutient le développement, la cohésion et l’intégration

La gouvernance alimentaire éclaire parfaitement la façon dont la diversité culturelle est utilisée pour mobiliser la collaboration et la revitalisation. D’abord, elle est utilisée par le gouvernement pour rassembler des gens de cultures différentes, pour encourager les interactions et favoriser la compréhension. *“Si on fait cuire du pain plat, on peut tous s’asseoir ensemble et discuter. Et ainsi, nous l’avons utilisé comme un moyen pour s’impliquer. En d’autres termes, la nourriture est reconnue comme un ... liant social pour rassembler”* (un représentant du gouvernement local).

Deuxièmement, la gouvernance alimentaire est une manière pratique de répondre aux besoins sociaux dans diverses communautés, c’est un lien entre les organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux et les membres de la communauté. Par exemple, la Dandenong Food Alliance, une collaboration à but non lucratif entre le gouvernement local et des organisations, fournit une aide alimentaire. La malnutrition est un problème réel à Dandenong pour les groupes à faible revenu, qui ont un accès limité non seulement à une alimentation saine, mais même à l’alimentation tout court.

Troisièmement, la nourriture est un élément moteur dans la création d’une image de marque multiculturelle et dans le développement d’une industrie de tourisme local à travers la collaboration entre les gouvernement locaux et d’État et les différents groupes culturels, qui crée des lieux ou des activités culturels spécifiques, tels que le Afghan Bazaar ou Little India. Ces quartier culturels servent de “domaines publics” et constituent des lieux connus où les groupes culturels peuvent se réunir tout en attirant d’autres membres du public:

“...non seulement ces lieux sont fantastiques du point de vue de la cohésion sociale, mais ils représentent aussi une raison pour venir à Dandenong ... pour célébrer la diversité du lieu, la diversité de l’offre alimentaire” (un ancien officiel de l’État).

Le succès commercial a permis aux communautés migrantes d’acquérir une expression politique

De même qu’à Leicester, les succès commerciaux des groupes de migrants dans l’alimentation, le commerce de détail et le développement immobilier, contribuent à la

prospérité économique locale et à la cohésion communautaire. Sur cette base, les populations de migrants se sont efficacement organisées et ont su influencer les politiques urbaines par des voies politiques. Par exemple, certains commerçants ou groupes communautaires ont prospéré et sont à même d’influencer les politiques locales par *“la revendication, les groupes de pression et l’engagement”* (un représentant du gouvernement local). *“Ils se sont rassemblés et ont une force que l’on n’imaginait pas dans les années 1980 quand les groupes indochinois sont arrivés. En se regroupant, ils se sont donné une voix dans la communauté”* (un député fédéral de la ville).

Une autre caractéristique du gouvernement qui illustre le succès local des communautés de migrants est la diversité dans la représentation politique locale. Par exemple, localement, *“dans les cinq dernières années, Dandenong a eu un maire bouddhiste, un maire musulman, un maire juif, un maire chrétien et un maire athée”*. Le gouvernement local est un membre essentiel du Inter Council Aboriginal Consultative Committee [Comité consultatif inter-conseils aborigènes] et soutient la Dandenong and District Aborigines Co-operative Limited [Compagnie coopérative aborigène de Dandenong et district], un organisme d’aide contrôlé par la communauté.

Un thème important qui ressort de l’étude de cas de Dandenong est celui de la fluidité et de la coexistence pacifique multiculturelles. Si la question du degré d’intégration inter-communautaire est sans objet, il semblerait

néanmoins que des programmes publics et des structures civiques aient permis et encouragé une coexistence sociale et spatiale et un dialogue formel entre les groupes d’appartenance. Nous pouvons observer, néanmoins, de nouvelles tensions dans le discours social, à l’intérieur de Greater Dandenong et plus largement autour de l’Islam et des demandeurs d’asile —ainsi que les injustices historiques et durables à l’encontre des aborigènes et des indigènes du détroit de Torrès dans l’Australie urbaine. Reste à voir si la célébration de la diversité à Greater Dandenong peut résister à la ‘crise des migrants’ et aux politiques d’intolérance raciale en plein essor. L’établissement du Greater Dandenong Multicultural Advisory Committee [Comité consultatif multiculturel de Greater Dandenong] en avril 2017, avec pour objectif le renforcement des relations et l’intensification des collaborations entre communautés multiculturelles, représente la reconnaissance de l’importance du soutien institutionnel en faveur du ‘bien-être collectif, de l’harmonie et de la prospérité’ dans la ville.

MONTRÉAL: UNE VILLE À LA RECHERCHE DE SOLIDARITÉ EN LUTTE CONTRE LA “RIGUEUR” LIBÉRALE

Montréal est socialement et culturellement dynamique, mais la ville-région est confrontée à une série de défis en termes de restructuration économique et de redimensionnement politique. La ville compte 1 958 000 habitants, tandis que 4 099 000 personnes vivent dans les limites de la métropole. Montréal abrite environ 110 000 entreprises, et le revenu médian annuel des ménages y est de 53 024\$. Le chômage touche 7,8% de la population active. Aux élections fédérales de 2015, le Grand Montréal a voté majoritairement pour le Parti libéral, et en majorité pour le Parti libéral du Québec aux élections provinciales de 2014.

Avec une économie à la traîne depuis la fin des années 1970 par rapport à beaucoup d'autres villes de taille comparable en Amérique du Nord, l'appareil d'état local s'est impliqué dans un combat permanent visant à améliorer ses performances en termes de création d'emplois et de soutien à l'innovation.

Montréal n'a pas été touchée par la crise de 2008 au même titre que les villes européennes

La crise de 2008 n'a pas directement touché Montréal, mais elle a eu un effet indirect: les échanges économiques avec les États-Unis, par exemple l'investissement et le tourisme, ont été immédiatement et durement affectés. Ils ont cependant rapidement rebondi, ou ont été compensés par d'autres échanges

avec l'Europe et l'Asie. Comme l'expliquait le gestionnaire d'une institution publique chargée des investissements internationaux à Montréal:

“Donc oui, on en a assurément été affecté, de par le fait que l'économie au sens large a été touchée, puis bon, notamment les investissements étrangers, en ce qui concerne Montréal International en provenance des États-Unis ont vraiment chuté à partir de la crise financière. Donc gros changement de donne pour Montréal International de ce côté-là et ç'a été finalement l'Europe qui a pris le relais.”

À Montréal, l'austérité est donc un choix économique

Alors que l'effet immédiat de la contraction financière de 2008 a donc été plutôt atténué dans l'ensemble, Montréal a connu une série de crises consécutives et persistantes depuis la fin du “fordisme” —l'ère de la production industrielle de masse— dans les années 1970. Les événements de 2008 n'ont été qu'un incident mineur dans cette série. De ce fait, l'austérité n'est pas vécue comme une politique nécessaire dans un contexte exceptionnel, comme en Europe, mais plutôt présentée comme un choix idéologique, une approche conservatrice ayant pour objectif une restructuration étatique dans un contexte de crise historique et durable de l'État-providence. Ce type de politique —généralement baptisé de “rigueur” par le gouvernement de l'État du Québec— a été appliqué au niveau fédéral par le gouvernement du conservateur Harper, jusqu'à l'élection de

Justin Trudeau, un libéral, en novembre 2015, et au niveau de la province celle du gouvernement libéral Couillard à partir d'avril 2014.

Localement, l'appareil d'état à Montréal combine trois niveaux différents de gouvernement, fédéral, provincial, et municipal (et inclut aussi des relations complexes avec différentes couches de la société civile et des élites économiques). Chacun de ces trois niveaux adhère à des logiques et des idéologies différentes. Le nouveau gouvernement fédéral a été élu sur la base d'un programme keynésien de dépense publique et d'investissement, alors que le gouvernement provincial reste partisan d'une réduction des déficits budgétaires de la province. Pour comprendre la gouvernance et la politique d'austérité à Montréal, il faut prendre en compte tous ces éléments: le sens, la signification et l'impact de l'austérité dépendent en grande partie duquel de ces trois niveaux est chargé d'appliquer quel sous-ensemble particulier de politiques.

Le gouvernement libéral de la province est le principal vecteur d'austérité à l'heure actuelle. Il se situe dans la continuité d'une longue histoire de politique libérale pour laquelle l'État est surdimensionné, les citoyens fiscalement écrasés, avec un risque réel d'inciter ces derniers à adhérer à des discours populistes. Au-delà de la diversité des significations et des présentations de l'austérité, toutes cependant pénétrées de connotations néolibérales, une majorité de répondants dans le cadre de notre recherche s'inquiètent des répercussions des mesures que l'austérité génère, particulièrement pour les pauvres et les ménages employés au bas de l'échelle des salaires. De fait, la restructuration de l'État-providence a des effets diversifiés selon le secteur de la population

concerné. Mais dans l'ensemble, les budgets réduits sont ceux des systèmes de santé et d'éducation, et, comme c'est fréquemment le cas avec l'austérité en milieu urbain, ce sont les groupes les plus vulnérables qui sont le plus durement touchés par ces coupes budgétaires.

“Donc le phénomène de l'austérité, il est moins grand, puis il est plus ciblé qu'il y a 10 ou 30 ans. Éducation, services sociaux, intégration des immigrants, insertion à l'emploi, c'est quatre secteurs, habitation, cinq secteurs où c'est vraiment très sérieux comme phénomène de coupures, donc d'arrêt de développement, de ce qu'on espérait être un développement social à plus long terme” (un travailleur du développement communautaire).

L'austérité produit des dilemmes difficiles à gérer pour le secteur communautaire

À Montréal, collaborer est une seconde nature pour les différents acteurs intervenant dans le débat public. Les structures de gouvernance datent des années 1980, particulièrement avec les Associations de Développement Communautaires (Community Development Corporations, CDC). L'un des aspects spécifiques des politiques d'austérité actuelles est la façon dont elles sont mises en œuvre, pour l'essentiel à partir de décisions univoques et autoritaires du gouvernement provincial. Il y a peu ou pas de discussion ou de consultation sur la façon dont les coupes budgétaires auront lieu, et les endroits où elles seront appliquées. Cette approche entre en conflit avec la culture délibérative montréalaise. En ce sens, différents acteurs sociaux, en particulier dans le secteur communautaire, se trouvent devoir faire face à une politique

d'austérité s'exerçant de haut en bas. Comme ces organisations dépendent en grande partie des subventions gouvernementales pour leur activité, elles finissent souvent par accepter de gérer des mesures d'austérité, tout en continuant à les contester. Il en résulte des impératifs contradictoires, voire des dilemmes. Comme l'a fait remarquer un travailleur du développement communautaire:

“Donc on est en train de retrouver cette sous-traitance de l'État vers le milieu communautaire... Le rapport à l'État, il est encore... d'amour/haine, de collaboration conflictuelle, à la fois où on se dit : ‘On a une mission qui est dans l'intérêt public, et donc les fonds publics devraient financer ce qui est dans l'intérêt public’. Puis on est en même temps très jaloux de son autonomie, malgré des mécanismes de reddition de comptes qui sont de plus en plus serrés (Un travailleur communautaire).”

Cet exemple illustre le fait que les mesures d'austérité sont prises dans un contexte général de restructuration de l'État, alors que le gouvernement, mais aussi par ricochet les acteurs du secteur communautaire, sont à la recherche d'un nouveau modèle de solidarité social. De plus en plus, l'intervention de l' "entrepreneuriat social" et de l'économie sociale est réclamée pour réaliser des projets variés, ce qui est considéré comme une façon de sous-traiter les services publics au secteur privé. Cette tactique pourrait préfigurer une transition vers une nouvelle façon de faire, la recherche d'un nouveau régime politique urbain et public. En même temps, les organisations communautaires doivent trouver d'autres sources de financement, et sont contraintes d'accepter des compromis et de travailler selon les spécifications des différents niveaux gouvernementaux et aussi

du secteur charitable, dans une large mesure comme à Baltimore, Dublin et Leicester.

La fragmentation des organisations et des mouvements s'opposant à l'austérité et aux restructurations

La plupart de nos répondants ont une vision très négative de l'idéologie de l'austérité et de sa philosophie de restructuration de l'État, et soulignent ses effets négatifs, voire désastreux, sur les populations marginalisées et exclues. À Montréal, aussi bien le secteur communautaire que les syndicats se sont activement opposés aux mesures d'austérité:

“Ils nous appuient des fois sur quelques questions pour quelques minutes. Il y a la table qui s'appelle le Front pour la défense des non syndiqués, qui implique les groupes communautaires comme Au Bas de l'échelle, et nous, et plusieurs autres groupes, et les représentants des syndicats qui sont actifs, mais ils font du lobbying et c'est tout” (un travailleur communautaire intervenant sur les droits des immigrés sur le lieu de travail).

La convergence et l'unité entre ces deux secteurs restent fragiles et instables, car leurs intérêts sont divergents. Le secteur communautaire se préoccupe avant tout de protéger les populations les plus vulnérables, celles qui sont confrontées à l'exclusion sociale, alors que les syndicats défendent les travailleurs membres. Comme l'un des participants venus du secteur communautaire l'a fait remarquer, *“autant il y a l'éternel assujettissement du communautaire au syndical”* (un travailleur communautaire).

L'austérité est imposée d'en haut,

et affaiblit la société civile locale

Nous n'avons pas observé à Montréal un mouvement social large construisant la solidarité de l'ensemble du secteur communautaire et des syndicats, même si ces deux secteurs dénoncent et combattent les mesures d'austérité et les pratiques de sous-traitance de l'État. Dans les années 1960 et 1970, avec la “Révolution silencieuse”, le Québec avait inventé un modèle spécifique, et soutenu par l'État, de coopération entre les syndicats et la société civile (assimilée au secteur communautaire). Ce compromis social-démocrate a été surnommé le Modèle Québécois. Mais ledit modèle a été démantelé depuis avec la montée de l'idéologie (néo-libérale) du marché libre. Dans la mesure où il a été sapé à la base par les gouvernements successifs, il devient nécessaire de réfléchir à de nouvelles façons de gérer les politiques publiques. Ceci pourrait constituer pour la société civile le moment propice à la réinvention de nouvelles façons de travailler. Pour le gérant d'une organisation communautaire:

“Je dirais ça, il y avait une certaine forme – pas toutes là, pas si j'étais un employé du gouvernement – mais dans d'autres choses, il y avait comme plus de créativité dans comment sortir de l'austérité, en tout cas, en partie. Et c'est ce qui a permis à l'économie sociale de se déployer, pour dire: ‘Il faut regarder les affaires ‘autrement’.”

Certes, l'austérité n'est pas une politique

nouvelle au Québec et à Montréal, et depuis des années les réformes néolibérales ont été mises en œuvre à tous les niveaux du gouvernement. Mais c'est une vague d'autoritarisme radicalisé qui a déferlé depuis l'arrivée au pouvoir du Parti libéral en avril 2014 —sans aucune consultation avec quiconque. Les organisations locales de la société civile ont dû faire face et s'ajuster à ces politiques venues d'en haut, sans bénéficier du moindre délai leur permettant de débattre ou d'organiser leur opposition, ou leur adaptation. En ce sens, le gouvernement libéral a appliqué une définition traditionnelle de l'action publique, en rupture avec la culture locale de collaboration. Les conséquences de cette situation sont aussi difficiles à évaluer qu'à prévoir. Que peut-on faire? Comment obtenir un réinvestissement? Dans quelle mesure les syndicats et le secteur communautaire peuvent-ils offrir un projet alternatif, face à cette nouvelle vague néolibérale de réduction d'effectifs? Comme nous l'expliquons en conclusion de notre étude, Montréal se trouve aujourd'hui devant toute une série de seuils critiques.

NANTES: LES PROMESSES DE LA CO-GOUVERNANCE?

Située dans l'estuaire de la Loire, à quelques 50 kilomètres de la côte Atlantique, Nantes est une ville d'environ 300 000 habitants. Depuis la fermeture de ses chantiers navals dans les années 1980, la ville s'est jusqu'à un certain point transformée, générant des emplois nouveaux dans le secteur tertiaire et les services, en particulier les technologies de l'information et la banque. Depuis les années 1990, un conseil municipal fermement tenu en main par Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes pendant près de 25 ans, a appliqué un programme de promotion locale agressive et de recherche de compétitivité internationale, structuré autour de projets-phares de rénovation urbaine (en particulier le redéveloppement de la zone des chantiers navals de l'Île de Nantes). Ces redéveloppements s'accompagnent d'une stratégie de métropolisation (un terme qui se réfère à la création de cités-régions) qui vise à positionner Nantes comme cité régionale en croissance. De fait, depuis 2001, Nantes a peu à peu coordonné ses politiques et partagé ses services avec l'intercommunalité de Nantes Métropole, une autorité composite. En 2015, cette dernière est l'une des intercommunalités françaises qui s'est vu attribuer le statut officiel de métropole, plaçant sous son contrôle plus de 24 gouvernements communaux et une population de quelque 600 000 habitants.

Nantes fait face à des 'crises multiples': ou comment invoquer la métaphore du 'décrochage'

Nantes n'a pas échappé aux effets des politiques d'austérité nationales et des réductions de subventions aux localités, même si l'on peut soutenir que la croissance démographique de la ville et son 'attractivité' économique lui ont permis de compenser l'impact de la crise de 2008, comparativement à d'autres villes françaises. Les quartiers les plus pauvres et ceux où le revenu est le plus bas ont été les plus durement touchés par la crise économique. Ainsi, dans le quartier de Bellevue, 40 pour cent de la population vit sous le seuil de pauvreté (contre 10 pour cent sur l'ensemble de la région métropolitaine nantaise). Depuis 2008, le revenu des 10 pour cent de ménages les plus pauvres résidant à Bellevue a diminué, le taux de chômage se maintient au double du taux observé dans le reste de la région métropolitaine, et depuis 2009 le nombre de personnes détentrices d'emplois à bas salaires a augmenté plus vite qu'ailleurs. Il est important de noter que ces effets de la crise se font sentir chez les habitants de zones de logement social historiquement pauvres, et chez les plus démunis des résidents du parc immobilier privé. Les quartiers du centre de Nantes se caractérisent par des niveaux d'exclusion plus diffus et plus variables, et les populations de centre-ville qui se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté sont majoritairement constitués de célibataires employés.

Il est important de souligner que le langage de l'"austérité" n'a pas beaucoup d'écho dans les cercles dirigeants nantais. Plutôt —un peu comme à Greater Dandenong— la crise qui touche la ville est constamment présentée comme un ensemble de crises multiples, mélangeant l'insatisfaction politique, la rupture du lien social, et aussi les contraintes budgétaires. De ce fait, si personne ne nie que la crise économique a rendu l'emploi local plus fragile et plus rare, les responsables administratifs et politiques locaux n'en ont pas moins tendance à se focaliser sur la crise de l'exclusion sociale dans les communautés de la ville, et en même temps sur celle de l'État français et du politique. En d'autres termes, Nantes se présente comme la victime d'une crise plus large, pas nécessairement de son fait, et qu'elle ne peut pas forcément non plus régler par ses propres moyens. En fait, un responsable administratif de haut rang a suggéré que *"nous sommes confrontés à une remise en question du modèle même de service public [de l'État français] et de son mode de développement social et économique"*.

Observée à partir de ces différents cadres de référence, la crise à laquelle Nantes fait face peut être en partie comprise à travers la métaphore générative du *'décrochage'* (une métaphore générative est un outil rhétorique qui fournit un cadre de référence à une certaine interprétation, considérée comme convaincante, d'une série d'événements, et contribue à la consolider). Le *'décrochage'* met au premier plan la *'sortie'* ou le *'découplage'* de certaines communautés par rapport au moteur économique qu'est Nantes et sa région métropolitaine. Le mot aide à structurer un discours qui entre très fortement en résonance avec la notion d'exclusion sociale, telle qu'elle était aussi comprise en Grande-Bretagne par le New Labour. De fait, pour citer un administrateur

de programme local, *"pour les personnes, c'est plutôt le décrochage et l'isolement, et c'est ça ce que nous on craint, c'est-à-dire que les gens sortent de la communauté des habitants"*.

Le décrochage construit aussi la crise en termes d'espace; celle-ci affecte ainsi des quartiers particuliers, ou ce qui est qualifié d' *"îlots en réelle difficulté"* dans la ville. Une telle construction permet aux responsables administratifs et politiques de se focaliser sur *"des difficultés locales... quartier par quartier"* —l'utilisation d'une multitude d'indicateurs de privations aide les décideurs politiques à visualiser la localisation de la pauvreté. Mais il est important de noter que ces quartiers sont restés à l'intérieur de la ville, et ne sont pas formellement exclus administrativement et géographiquement comme le sont les zones de banlieues dans d'autres grandes villes françaises. Ainsi, le *'décrochage'* remplit un objectif politique important, celui de faire de Nantes une ville dynamique, dont le problème principal est de reconnecter au moteur de la croissance des groupes et des quartiers qui n'en bénéficient pas.

La ville encourage la co-production et la gouvernance collaborative

Articulées et imaginées ainsi, la gouvernance collaborative et la co-production ont été interprétées comme des réponses "nécessaires" aux crises multiples auxquelles Nantes fait face. Concrètement, l'actuelle maire, Johanna Rolland, a fait de l'engagement et du dialogue citoyen une de ses priorités pour son premier mandat. Le conseil municipal s'est engagé à rénover la gouvernance participative, promettant un *'dialogue constant'* entre les conseillers

locaux et les citoyens. Nantes a depuis longtemps la réputation d'une ville favorisant l'engagement communautaire. De fait, comme l'a fait remarquer un de nos répondants, la maire Rolland a *“fait de la question du dialogue avec les citoyens et les acteurs un marqueur de sa pratique politique... C'est même plus qu'une conviction, c'est une pratique y compris personnelle de la décision publique et politique”*.

Cet engagement dans la gouvernance collaborative est censé aller au-delà de “simples” objectifs d'amélioration des services et de l'efficacité. D'une part, la participation est présentée comme un moyen plus efficace de capturer l'expertise développée par les citoyens en tant qu'usagers, et permettrait donc de corriger les déficiences des modes traditionnels de distribution de services publics. Mais d'autre part, le dialogue citoyen est aussi vu comme une façon de lutter contre la crise plus générale du politique, et de générer du capital social et de la cohésion sociale dans les communautés. De manière importante, ce lien entre engagement et objectif de cohésion sociale est présenté comme le trait distinctif des pratiques d'engagement communautaires dans la ville, qui les distingueraient du gestionnariat ou de processus d'évaluations visant à améliorer les services.

L'implication de Johanna Rolland dans le projet de gouvernance collaborative et de co-production est illustrée par les projets-phares tels que celui des *“Grand Débats”* —des débats publics tenus dans toute la ville sur toutes sortes de thèmes, de l'avenir de la Loire à la transition énergétique. Cette implication a aussi été interprétée comme une réaction des autorités municipales à l'abandon du modèle de développement économique à base de *“grand projets urbains”*, caractéristique de Nantes pendant l'ère Jean-Marc Ayrault.

Le revers de la médaille: les limites de l'engagement

Nantes ne semble pas à même d'échapper aux accusations auxquelles ont été en butte toutes les tentatives d'engagement citoyen et communautaire dans toute une série de villes, particulièrement au Royaume-Uni sous le New Labour. Pour ses critiques, la participation est un nouvel outil de cooptation, n'offre pas grand-chose d'autre qu'un relais pour des informations distillées d'en haut, ou au bout du compte se révèle être un exercice de démocratie représentative en trompe-l'œil. C'est un discours qui ressort nettement dans la manière dont le style de gouvernance nantais est décrit, et souvent comparé au légendaire jeu de passes caractéristique de l'équipe de football local. L'un de nos répondants a développé cette analogie en suggérant que *“la question qui se pose, c'est qui est-ce qu'on va chercher comme acteurs pour faire l'équipe et comment est-ce qu'on distribue le ballon ?... A quel moment on donne le ballon ? Est-ce qu'on le donne dès le début ou est-ce qu'on nourrit un projet, on le met dans les tuyaux et puis, une fois que les tuyaux sont bien embarqués, à ce moment-là, on distribue le ballon. Mais finalement, on est obligé de suivre la route parce que... parce que le projet est trop avancé”*.

Ces critiques se sont retrouvées dans d'autres jugements, portés sur les forums de quartier: “de la démocratie [formelle] sans consistance”, qui ne *“change rien aux décisions essentielles”*, ou qui *“trop souvent... mettent [les communautés] devant le fait accompli”*. Par exemple, il nous a été affirmé que les pratiques d'engagement restaient souvent bien trop soucieuses de communiquer de l'information, au point de ne plus être grand-chose d'autre que de la *“pédagogie”*, *“c'est-à-dire une tentative d'expliquer le projet”*. Et peut-être de

manière plus importante, dans le contexte du ‘décrochage’, certains répondants ont affirmé que les forums participatifs n'impliquaient pas les populations les plus en difficulté, remettant ainsi en question l'objectif affiché de lutte contre l'exclusion sociale: pour *“les gens qui sont vraiment restés... en situation de vulnérabilité ne sont pas au courant de ça ou ne se tiennent pas au courant de ça, ou ne sont pas disponibles pour ce genre de chose, donc de toute façon n'iront pas... à ces réunions”*.

De fait, un questionnaire récurrent porte sur la légitimité des acteurs de la société civile qui s'impliquent dans les forums participatifs, et sur le degré auquel ils peuvent agir comme représentants des communautés vivant dans Nantes. Ces acteurs sont mis en accusation pour leur *“apolitisme”*, leur complaisance, et une intégration excessive aux pratiques de gouvernance urbaine “venue d'en haut”. Un responsable administratif local remarque que *“on n'invite pas des collectifs qu'on ne connaît*

pas (on n'invite pas de syndicats pour l'instant déjà), ... et il n'y a pas de syndicat qui est venu frapper à la porte... ce qui n'existe pas, c'est... c'est d'une manière autonome, des associations ou des collectifs qui s'emparent de cette problématique, y compris dans un mode de revendications... ou de tentative de... de réorientation des politiques publiques”.

La prise de décision politique: légitimité et limites de la politique “de résultats”

Néanmoins, les critiques portant sur l'impossibilité pour les communautés d'exercer un réel pouvoir de décision ont été constamment corrigées par l'affirmation de l'avantage qu'il y avait aux yeux des répondants à conserver ces mêmes pouvoirs entre les mains de représentants élus locaux, alors même qu'était rejetée l'idée que des pratiques de prises de décision participatives subsisteraient



souterrainement, au-delà de ces mêmes pratiques telles qu'elles se déploient dans un cadre de démocratie représentative

Le pouvoir de décision appartient aux responsables politiques, si bien que les espaces de participation sont vus comme des espaces de soutien plutôt que comme des lieux de contestation opposant citoyens et décideurs politiques. Comme l'a expliqué un responsable administratif, *“à Nantes il est clair que c'est bien l' élu qui a la décision finale”*. En d'autres termes, une prise de décision par un conseiller municipal, ou par un acteur politique, ce n'est pas nécessairement *“mal”*, puisque *“c'est [le] travail [des reponsables politiques locaux], après tout”*.

De fait, la base de référence pour les jugements de valeur sur la gouvernance de la ville s'est vite transformée, la forme de légitimation n'étant plus fondée sur les contributions, mais sur les résultats, ce qui valide les pratiques de co-production. L'idée très répandue selon laquelle *“la plupart des gens sont contents de ce qui a été fait”* illustre bien ce point. En d'autres termes, il y a une tension très largement reconnue entre la volonté gestionnaire de recherche de l'efficacité par la co-production et le but affiché de *“renouveau de l'action publique locale”*. Au cœur de cette inquiétude se rencontre la critique d'un processus de prise de décision de plus en plus technocratique, qui paraît encadrer la prise de décision d'une manière incompatible avec les ambitions d'origine de co-production et de dialogue citoyen alimenté par des membres élus, tout en générant de l'inefficacité et en décevant les aspirations des citoyens les plus engagés.

Dans, hors de, et contre l'appareil d'état local: le risque des systèmes parallèles

En même temps, il est difficile d'occulter le fait qu'une bonne partie de la résistance et de l'opposition à la crise socio-économique et à l'austérité tend à se manifester parallèlement à l'appareil formalisé de gouvernance urbaine participative. Les forums de quartier, en général, ne sont pas considérés comme des espaces d'expression de la résistance communautaire. Pour citer le jugement lapidaire d'un responsable administratif, *“ces espaces... sont des espaces de dialogue”*. Dans l'ensemble, comme à Athènes, les acteurs de la société civile partisans de politiques anti-austérité choisissent de ne pas s'impliquer dans les structures formalisées de dialogue citoyen existant dans la ville, en particulier pour ce qui touche à la crise du logement, indisponible ou inabordable. De fait, ces acteurs ne voient pas d'avantage stratégique à s'investir dans de telles enceintes publiques: *“justement parce que du fait qu'on a une position très militante, on ne souhaite pas non plus nous voir partout... il y a quand même un barrage... On est toujours sur... ce dialogue... où ils ne veulent pas entendre certaines choses. Donc là... ça coince complètement donc, dans ces réunions...”*.

En même temps, les représentants élus et les décideurs mettent en cause la légitimité et les motifs *‘politiciens’* de ces acteurs critiques. Un décideur politique explique ainsi que *“... vous connaissez les gens, malheureusement, derrière il y a souvent un parti politique ou une opinion politique ou des idéologies... Donc le gars il dit ‘je suis citoyen’ mais en fait derrière c'est aussi un parti politique qui s'exprime...”*

Alternatives, logiques et défis

Des jugements de ce type révèlent l'embrouillamini des pratiques de participation, de co-production, et de la politique de collaboration urbaine autour des multiples crises nantaises. Leur effet est de souligner le contraste entre la gouvernance par en haut de la co-production et la capacité des communautés à s'opposer aux cadrages politiques dominants et à transformer ce type d'enceintes publiques. Des acteurs essentiels sont sans cesse revenus sur le fait qu'il n'y avait aucune analyse univoque possible des initiatives participatives à Nantes, parce que *“chaque fois que vous ouvrez un débat dans la sphère publique, il y a toujours des gens pour le confisquer et arriver à construire un certain contre-pouvoir”*. Ces formes de résistance sont considérées comme faisant partie intégrante de la gouvernance des forums participatifs dans la ville.

Pourtant, il est possible de soutenir que des formes parallèles de *‘dialogue’* semblent constituer l'une des contradictions déterminantes du modèle nantais et des idiosyncrasies de la gouvernance urbaine *‘à la nantaise’*. Comme pour résumer la complexité du problème, l'un de nos répondants a vivement défendu l'idée que la participation communautaire dans Nantes ne pouvait pas être réduite à *“que de la communication”* et de *“que de l'affichage”*, qu'il ne s'agissait pas *“que d'illusion ou que de propagande”*, tout en ajoutant immédiatement qu'il ne voulait pas dire pour autant que cette participation *“avait une valeur d'exemplarité comme on voudrait bien le dire”*. Pour ce répondant au moins, la vérité se situe quelque part dans cet entre-deux *‘embrouillé’*.

Pleinement conscients de ce caractère embrouillé, nous estimons que l'engagement en faveur de la gouvernance collaborative court un risque; celui de ne pas intégrer de manière adéquate les griefs et les exigences découlant de la lutte contre l'exclusion sociale —le *‘décrochage’*— à l'intérieur du discours dominant de la coalition organisée autour de la croissance économique nantaise. Comme l'a fait remarquer un responsable administratif, remplir les promesses de création d'une ville *“inclusive”* suppose que l'interprétation du *“décrochage”* et son traitement aille au-delà d'un simple objectif de *“rattrapage”* pour les quartiers défavorisés. De ce point de vue, le *“décrochage”* ne se situe *“pas uniquement dans une logique de réparation”*, mais demande une transformation plus radicale des relations sociales. En d'autres termes, comme l'a souligné un autre responsable administratif, il devrait y avoir un effort plus suivi de remodelage de la politique et d'autonomisation locale. Ce remodelage doit trouver sa voie entre la politique de contributions et la politique de résultats —les voix de la communauté et la capacité des responsables politiques à aboutir à des accords temporaires— tout en définissant des points de contact entre ce qui constitue en pratique deux systèmes politiques parallèles. En résumé, donc, il s'agit d'atteindre les marges des communautés exclues et de négocier de nouveaux espaces et *‘ethoi’* d'engagement.

**Faculty of Business and Law
De Montfort University
Leicester LE19BH
Tel: +44 (0)116 255 1551
Email: adrian.bua@dmu.ac.uk**

ISBN: 978-1-85721-433-8

