
Courtiers en développement et projets fondés sur le lieu dans des quartiers urbains en difficulté. Le cas de Pécs en Hongrie¹

Tünde Virág² | Csaba Jelinek³

RÉSUMÉ

Cet article examine les effets de l'expérimentation de projets fondés sur le lieu et financés par la politique régionale de l'Union européenne dans un pays membre d'Europe orientale, à travers l'analyse de « bonnes pratiques » mises en œuvre dans le quartier de György-telep. La politique régionale est traitée ici comme un outil politique visant à lutter contre des situations sociales et spatiales inégales et injustes. Le cas qui a fait l'objet d'une enquête montre comment une série de projets de développement urbain intégrés, fondés sur les lieux, ont ciblé un quartier pauvre de Pécs (Hongrie) durant une décennie entière. L'analyse suit une approche centrée sur les acteurs, en mettant en lumière le travail de traduction des principes politiques abstraits de la politique régionale en projets de développement concrets menés par différents courtiers en développement. La question principale de l'article est de savoir comment et dans quelle mesure les courtiers en développement peuvent devenir des agents du changement grâce à la mise en œuvre, dans un quartier très pauvre, de projets de développement fondés sur cette approche « par le lieu ». Au cours de la discussion, nous cherchons à mettre en lumière certaines contradictions fondamentales et les conséquences imprévues de tels projets. Premièrement, nous montrons que, dans certains cas, différents projets reposant sur des méthodologies et des logiques différentes (bien que visant des zones identiques ou voisines) peuvent interférer les uns avec les autres. Deuxièmement, nous montrons que les investissements dans les infrastructures mis en œuvre sans planification adéquate peuvent engendrer des tensions locales à travers des disparités dans les perceptions de la justice par les riverains. Troisièmement, nous montrons que, au niveau local, le remaniement institutionnel et politique peut contrecarrer les objectifs principaux de ces projets de développement. Si, au sens étroit, l'autonomie relative des courtiers en

1. Traduction de Ludovic Lepeltier-Kutasi et Marie Van Effenterre.

2. Contact : virag.tunde@krtk.mta.hu. Tünde Virág est sociologue et chercheur à l'Institut d'études régionales du Centre d'études économiques et régionales (Centre d'études économiques et régionales, Institut d'études régionales, 1097 Budapest Tóth Kálmán u. 4).

3. Contact : jelinek.csaba@krtk.mta.hu. Csaba Jelinek est chercheur à l'Institut d'études régionales du Centre d'études économiques et régionales (Centre d'études économiques et régionales, Institut d'études régionales, 1097 Budapest Tóth Kálmán u. 4).

développement peut augmenter dans les projets fondés sur le lieu – par exemple, en assumant de manière informelle des compétences municipales –, cette autonomie n'en reste pas moins limitée par divers facteurs structurels. Enfin, nous concluons que si des résultats locaux importants peuvent être obtenus, la reproduction systématique des injustices n'est pas abordée.

Mots-clefs : justice spatiale, approche fondée sur le lieu, courtier en développement, politique régionale, régénération urbaine, marginalité urbaine, Hongrie

Introduction

Le rôle de la politique régionale de l'Union européenne – appelée également politique de cohésion économique, sociale et territoriale – est considérable au sein des pays membres d'Europe de l'Est. Entre 2015 et 2017, la part de ce financement dans les investissements publics de ces « nouveaux États membres » (UE13) se situait ainsi entre 40 et 80 % en moyenne (Union européenne, 2017, p. XXII). Dans certains domaines de l'action publique, cette part est encore plus élevée tandis que, dans des cas spécifiques comme le développement urbain intégré, il n'existe pratiquement aucun investissement public réalisé sans ces fonds européens.

Ce phénomène est particulièrement intéressant du point de vue de la justice spatiale, définie ici comme « une répartition juste et équitable dans l'espace des ressources socialement valorisées et des possibilités de les utiliser » (Soja, 2009, cité dans Madanipour *et al.*, 2017). La politique régionale est un instrument explicitement conçu pour réduire les disparités territoriales au sein de l'UE. Son introduction était plus précisément liée à la création de l'Union monétaire européenne et à la mise en place des critères de Maastricht au début des années 1990. Étant donné que l'intégration économique et financière accrue de l'UE était considérée comme plus avantageuse pour les pays développés, la politique régionale a été conçue pour atténuer ces effets structurels négatifs en fournissant des fonds ciblés territorialement à des États membres et des régions relativement sous-développés et périphériques (Wallace, Wallace et Pollack, 2005). Ainsi, la politique régionale de l'Union européenne a été implicitement calibrée pour contrer les résultats spatialement injustes d'un développement inégal déclenché par la propagation du libre marché (voir Jelinek, 2017).

Partant de là, on a toujours pensé que la politique régionale permettrait de favoriser le processus de « rattrapage » des régions sous-dotées en ressources ou contribuerait *in fine* à réduire les inégalités territoriales et à promouvoir la justice spatiale. Ces dernières années, suite en partie au rapport Barca (Barca, 2008), une approche « fondée sur les lieux » a également été intégrée à la politique régionale (Barca, McCann et Rodríguez-Pose, 2012) afin de prendre en compte les spécificités locales lors de la planification et la mise en œuvre de projets ainsi financés. Cette approche repose sur l'idée que les biens et services fournis *via* la politique régionale « doivent être adaptés aux lieux en faisant ressortir et en agrégeant les préférences et les connaissances locales, tout en tenant compte des liens avec d'autres lieux » (Barca, 2008, p. XI).

Cet article a pour objet d'examiner les effets de l'expérimentation d'approches fondées sur le lieu (*place-based approach*)⁴ dans un contexte est-européen, en analysant le cas des « bonnes pratiques » mises en œuvre dans le quartier de György-telep⁵. Ce cas témoigne de la façon dont une série de projets de développement urbain intégré – suivant cette approche fondée sur le lieu – ont ciblé un quartier pauvre de la ville de Pécs, dans le sud de la Hongrie. Un aspect important de cette étude de cas est de questionner plus largement l'importance du rôle joué par la politique régionale de l'Union européenne dans les pays d'Europe orientale. Nous privilégions ici une approche centrée sur les acteurs, laquelle met en lumière le travail de traduction des principes abstraits de la politique régionale en projets concrets de développement. En d'autres termes, nous cherchons à savoir comment, par qui et avec quels types de résultats les savoirs fondés sur les lieux sont mobilisés dans de tels projets de développement.

Certaines montées en généralité prudentes à partir de notre étude de cas pourraient, à nos yeux, contribuer au débat plus large sur le présent et l'avenir de la politique régionale de l'UE du point de vue des régions périphériques, lesquelles sont censées être les principales bénéficiaires de l'ensemble du dispositif⁶.

Notre cadre d'analyse repose sur la littérature consacrée à la sociologie et à l'anthropologie du développement (voir Escobar, 1994 ; Ferguson, 1997 ; Mosse, 2005). Ce qui nous intéresse ici particulièrement, c'est l'évaluation critique des projets de développement, qui consiste à examiner ces derniers comme des processus produisant des effets multiples, parfois de manière involontaire et invisible, ce qui suppose de dépasser la simple analyse technocratique des politiques publiques sur la seule base de leurs propres indicateurs. À titre d'exemple, l'une des principales conclusions de James Ferguson était de savoir comment les idées et les pratiques de développement pouvaient « échouer » en renforçant le pouvoir des agents de développement, alors même que les résultats réels des projets étaient déjà très discutables (Ferguson et Lohmann, 1994). Bien que cette littérature analyse principalement les projets de développement financés par des organisations internationales pilotées et élaborées par des pays développés et menées dans des

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

5. Les preuves empiriques de cet article ont été rassemblées dans le cadre du projet RELOCAL: Repositionner le local dans la cohésion et le développement territorial. RELOCAL a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne au titre de la convention de subvention n° 727097. L'étude de cas est disponible à l'adresse www.relocal.eu.

6. La plupart des projets de développement que nous avons étudiés étaient financés par des fonds de l'Union européenne, mais dans un cas, le bailleur de fonds était l'Open Society Foundation (OSF) et a été mis en œuvre par le PNUD. Voir le tableau 1.

pays dits du « tiers monde », nous pensons que ce cadre est également utile pour comprendre comment se développe l'ancien « second monde » à travers des instruments créés par les pays appartenant au « centre européen ». En ce sens, nous situons notre analyse « entre les *post-* » (Chari et Verdery, 2009) : nous analysons un contexte *post*-socialiste à l'aide d'une méthodologie développée par des chercheurs travaillant dans des contextes *post*-coloniaux.

Un des principaux outils d'analyse que nous avons trouvés utiles au cours de notre étude est la notion de courtier en développement. Nous définissons les courtiers en développement comme « un groupe spécifique d'acteurs sociaux spécialisés dans l'acquisition, le contrôle et la redistribution des "revenus" du développement » (Lewis et Mosse, 2006, p. 12). Les courtiers en développement se situent « aux interfaces de différentes conceptions du monde et de systèmes de connaissances et révèlent leur importance dans la négociation des rôles, des relations et des représentations » (Lewis et Mosse, 2006, p. 10). Sur la base de ce concept, nous analysons la manière dont les courtiers en développement effectuent quotidiennement leur travail de « développement » par le biais du courtage. Dans le même temps, nous avançons l'idée selon laquelle l'espace de manœuvre de ces courtiers est façonné par un développement inégal, ce qui explique la différence entre des espaces et des lieux plus ou moins dotés de ressources comme une relation reproduite systématiquement et qui s'enracine dans la logique et le rythme de l'accumulation du capital (Smith, 1990).

Il s'agira, en définitive, d'analyser la manière dont les pratiques de développement façonnent et sont à la fois façonnées par ces structures inégales (Escobar, 1994). Un concept clé qui sera au centre de notre examen est la justice (Harvey, 1973 ; Madanipour *et al.*, 2017). Nous traiterons la politique régionale comme un outil politique visant à lutter contre les situations sociales et spatiales inégales et injustes, à la fois en contribuant à une répartition plus équitable des ressources et en créant des processus plus justes pour y accéder. Notre principale question de recherche est de savoir exactement comment et dans quelle mesure les courtiers en développement peuvent devenir des agents du changement en mettant en œuvre des projets de développement élaborés à partir d'une approche fondée sur le lieu dans un quartier très pauvre.

Afin de répondre à cette question, nous nous sommes appuyés sur un ensemble de méthodes qualitatives. D'une part, nous avons mené 21 entretiens avec 23 personnes différentes entre juin 2018 et février 2019. La plupart d'entre elles ont participé à la conception ou à la mise en œuvre d'un des projets menés à György-telep au cours de la dernière décennie, ou avaient une expérience professionnelle pertinente dans le

cadre de notre recherche. Nous avons par ailleurs rassemblé et analysé des dizaines de documents et d'articles sur György-telep en particulier et sur le développement urbain à Pécs en général. Enfin, nous avons visité György-telep avec des travailleurs sociaux et avons ainsi eu la possibilité de poursuivre l'observation participante dans différentes situations pertinentes (par exemple, nous avons assisté à une réunion de travailleurs sociaux travaillant sur un projet de développement et avons observé plusieurs interactions entre la communauté et ces employés au sein du bureau du projet situé dans le quartier). Nous avons également réalisé quelques entretiens itinérants avec différents travailleurs sociaux, que ce soit à György-telep ou dans les environs.

Une discussion méthodologique importante doit être faite à ce stade. Notre entrée sur le terrain a été principalement guidée par une organisation caritative très bien ancrée au niveau local, dénommée Service caritatif hongrois de l'Ordre de Malte (ou « Málta », comme on l'appelle couramment et ci-après dans le texte). Comme il s'est avéré plus tard, Málta occupe un poste de maître des clés incontestable sur le territoire du projet. Nous étions donc considérés au sein même de György-telep comme des personnes liées à Málta, et nous n'avons pas eu la chance d'avoir une discussion sans filtre avec les habitants qui auraient pu avoir un regard critique sur ce qui s'est passé dans leur environnement. En conséquence, nos interlocuteurs étaient principalement des travailleurs sociaux, des militants, des fonctionnaires et des experts (un architecte et des experts du travail social). Chaque fois que nous mentionnons la manière dont « les locaux » appréhendent les projets de développement, cela se base toujours sur l'interprétation des personnes interrogées, des documents officiels et des reportages dans les médias. Nous avons cependant essayé d'équilibrer ce parti pris en choisissant pour interlocuteurs un certain nombre d'experts s : nous avons ainsi approché des leaders d'opinion locaux qui ont été en contact avec les riverains et qui ont une approche critique du rôle de Málta à l'échelon local. En outre, nous avons trouvé au sein même de Málta une variété d'opinions – la plupart réflexives et autocritiques – concernant l'évaluation des différents projets. Même si nous pensons que ce parti pris produit le rééquilibrage nécessaire en matière de discours, il nous appartient néanmoins de mettre en exergue les avantages et les limites de cette entrée. D'une part, le fait de pouvoir compter sur Málta présente l'avantage évident de permettre l'accès à sa connaissance unique et approfondie de la localité et de ses projets de développement. D'autre part, le principal inconvénient était que dans les situations où nous avons des contacts avec les habitants, la situation d'interaction était clairement influencée par notre « lien » supposé avec l'organisation caritative.

Nous soulignons ci-après quelques contradictions inhérentes aux institutions du monde du projet. Premièrement, nous montrons que dans certains cas, différents projets (construits sur différentes méthodologies et logiques visant des zones identiques ou proches) peuvent interférer les uns avec les autres. Deuxièmement, nous montrons que les investissements mis en œuvre en faveur des infrastructures et sans planification adéquate peuvent provoquer des tensions locales en raison de disparités concernant les perceptions de la justice par les habitants. Enfin, nous montrons que, au niveau local, le remaniement institutionnel et le jeu politique peuvent contrecarrer les principaux objectifs de ces projets de développement.

György-telep : la production d'un quartier en difficulté au cours des cycles de développement inégal

Pécs, située dans le sud de la Hongrie, est la cinquième ville du pays avec une population d'environ 150 000 habitants. Outre son importance historique, la notoriété de la ville est également liée à l'extraction du charbon. Au début du XXe siècle, la première compagnie de navigation sur les navires à vapeur du Danube (FDSNC) a construit son « empire minier » dans la ville en achetant et en louant des domaines, ainsi qu'en construisant des colonies de travailleurs⁷ dans les vallées situées à l'est de Pécs. Le charbon était extrait des mines et transporté par bateau sur le Danube. À partir de cette période, Pécs se dualisa car les nouveaux espaces de la classe ouvrière à l'Est, en forte croissance, furent rattachés au centre-ville historique. Après 1945, la compagnie minière étatisée était toujours en activité et fournissait des logements dans les soi-disant « colonies de travailleurs » de la partie orientale de la ville. Selon le statut social et économique des habitants, ces colonies se composaient de maisons de tailles et de niveaux de confort différents, mais elles consistaient généralement en de petits appartements au confort sommaire.

Les plus importantes colonies étaient Szabolcstelep (jusqu'en 1947, le village indépendant de Szabolcsfalu incluait Hősök tere et György-telep, là où se situe notre étude de cas), Pécsbánya et István-akna. Dans les années 1950, un grand lotissement de style moderniste, baptisé Meszes, est sorti de terre dans la partie orientale de la ville, ce qui a permis aux mineurs d'accéder à un logement de meilleure qualité que, jusqu'alors, dans les colonies. Bien que les mines ont été étatisées après la Seconde Guerre mondiale, les anciens logements des colonies de mineurs furent gérés par la société minière jusqu'en 1971. La municipalité prit en charge l'entretien de ces

7. En hongrois, le mot *kolónia* a le sens spécifique de site habité. L'étymologie de ce mot renvoie autant à la pratique des entreprises créant des quartiers ouvriers qu'à la pratique coloniale des domaines impériaux. Pour cette raison, nous utiliserons la traduction littérale de *kolónia* (colonie) dans ce texte pour nommer ces quartiers ouvriers.

appartements après 1971, marquant ainsi le début d'un nouveau cycle de désinvestissement pour ces quartiers. Après des décennies de prospérité relative et de maintien dans un statut intermédiaire, les colonies de mineurs commencèrent à devenir des lieux de moins en moins attractifs. Ironiquement, cela est en partie la conséquence de la vaste politique de construction de logements de l'État socialiste : les ressources fiscales allouées au logement furent principalement mobilisées vers la construction de logements neufs, ce aux dépens des vieux quartiers ouvriers qui subirent un désinvestissement. Au fur et à mesure que les mineurs déménageaient dans des appartements modernes nouvellement construits et de meilleure qualité, bon nombre des appartements originaux de qualité inférieure situés dans les colonies furent attribués à des familles roms pauvres, qui vivaient auparavant dans des taudis informels situés dans les forêts voisines. Ces bidonvilles roms furent éliminés à la suite d'un programme national de résorption des bidonvilles initié en 1965 (Márfi, 2005 ; Zolnay, 2009 ; Pörös [manuscrit]). En conséquence, la partie orientale subit une dégradation de son statut en même temps qu'une dégradation physique. Le manque d'investissements et de rénovation catalysa la stigmatisation d'anciens quartiers de la classe ouvrière, alors que le centre-ville historique habité par la classe moyenne et les élites était en train de se régénérer. Cela a produit une structure dualiste et polarisée de la ville (Erdősi, 1968 ; Zolnay, 2009), à l'origine des interventions urbaines financées par l'Union européenne après 2010.

Les récits les plus courants que nous avons recueillis au sujet de l'injustice spatiale font référence à cette double structure de la ville et soulignent notamment la différence entre le peuplement de la partie orientale et celui du reste de la ville. L'unité de voisinage de la partie orientale est pourtant loin d'être un espace homogène. Il existe une différence forte entre les appartements modernistes de Meszes, dotés de tout le confort moderne et situés dans des immeubles construits dans les années 1950 et 1960, et les petits appartements peu confortables situés dans les vieilles maisons des anciennes colonies de mineurs. Cette distinction est également formalisée par la délimitation officielle des lieux⁸ ségrégués (Jónás, Tistyán, 2016, p. 53-57). Parmi toutes ces zones qui ont été officiellement ségréguées, Györgytelep et le quartier voisin de Hősök tere en sont sans doute les plus emblématiques. Ils sont tous les deux situés aux abords immédiats de la partie orientale, tandis que

8. En Hongrie, les villes ne peuvent solliciter les fonds européens pour des projets de développement urbain que si elles disposent d'une « stratégie de développement intégré », qui doit inclure une carte des lieux ségrégués établie par l'Office national de la statistique (KSH) sur la base des données du recensement national. Un décret gouvernemental précise ce qu'est une zone officiellement ségréguée: le taux de ménages ayant un niveau d'instruction élémentaire et n'ayant pas de revenu régulier dans le groupe d'âge actif y est supérieur à 35 % et l'unité territoriale compte au moins 50 habitants. Seules ces zones officiellement ségréguées sont éligibles aux fonds soutenant des aménagements urbains intégrés, socialement sensibles, et fondés sur les lieux.

les autres sont situés plus loin dans la « forêt ». Alors que György-telep et Hősök tere sont officiellement deux zones de ségrégation distinctes au sein de la partie orientale, elles sont souvent traitées en pratique comme une seule entité spatiale stigmatisée.

Selon l'acception la plus courante, György-telep est le nom donné à quelques dizaines de maisons construites au fond d'une vallée pour les mineurs il y a environ un siècle, et où vivent aujourd'hui environ 200 personnes. György-telep et Hősök tere sont liés par un escalier qui comporte une forte signification symbolique dans les pratiques quotidiennes des habitants de György-telep, lesquels doivent toujours l'emprunter pour aller faire leurs courses, se rendre à l'école, etc. Inversement, les habitants de Hősök tere n'ont jamais à descendre les escaliers car ils n'ont aucune raison de se rendre à György-telep.

« Ils sont dans un endroit si isolé que je pense que 80 % des habitants de Pécs ne sont jamais allés à György-telep. Il y a 100 000 personnes dans la ville qui n'ont jamais été à György-telep de toute leur vie. Et parmi les gens de Meszes, situé à proximité, beaucoup ne sont jamais allés non plus à György-telep »⁹.

Avant le début des projets de développement en 2007, György-telep est considéré comme la « colonie pénitentiaire » de la ville, selon l'expression d'une des personnes que nous avons interrogées. Cela renvoie au fait qu'il s'agissait de la zone la plus stigmatisée, utilisée par la municipalité pour y « cacher » les familles les plus problématiques socialement. Ici, seuls les logements sociaux ayant la taille la plus petite possible, sans confort et sans équipements de base (eau courante, gaz ou tout à l'égouts) ont été installés. La municipalité y relogait souvent les habitants des autres quartiers de la ville qui avaient des arriérés de loyer. « C'était le fond du trou, dans tous les sens du terme », résume l'un des assistants sociaux de Málta.

Il y avait des différences considérables entre György-telep, en fond de la vallée, et Hősök tere situé sur les hauteurs. Ce n'était pas seulement en raison de leurs positions spatiales différentes, mais aussi à cause de disparités dans les conditions physiques et les perceptions, comme l'explique l'un des dirigeants de Málta : « György-telep était vraiment difficile, c'était le domaine des « gitans aux haches ». En comparaison, Hősök tere se définit lui-même comme plus prestigieux ; nous avons donc dû atténuer cette tension ». Cependant, Hősök tere n'était pas davantage considéré comme un lieu sûr avant la mise en œuvre des programmes de développement. En outre, l'un des principaux effets de l'un des projets de développement a été le « nettoyage » de la place.

9. Entretien avec un employé de la municipalité, chargé de la planification et de la gestion des projets de développement.

« Hősök tere en tant que tel... Devant le terrain de basket et le terrain de jeu, c'était une véritable jungle. C'était un endroit parfait pour que les habitués alcoolisés du magasin d'à côté y fassent leurs besoins, parfait pour y donner des rendez-vous louches, parfait également pour y être tabassé et volé. J'ai toujours dit à tout le monde que je n'avais pas peur à Hősök tere, mais que j'appréhendais parfois de descendre à l'arrêt de bus. Dans certaines situations, quand telles ou telles personnes se trouvaient sur place, l'endroit n'était pas sûr. Les choses se sont améliorées entre-temps, et l'endroit est désormais beaucoup plus propre »¹⁰.

Du point de vue des habitants, György-telep et Hősök tere étaient deux mondes séparés, ce qui constitue, à notre avis, un exemple de distanciation mutuelle (Wacquant, 2007). Pourtant, en prenant un peu de champ, les deux territoires faisaient fonctionnellement partie d'un secteur délabré et stigmatisé, ce qui en faisait des cibles idéales pour une série de projets de développement à partir de 2008 (Wacquant, Slater et Pereira, 2014). Dans ce qui suit, nous analyserons comment différentes séries d'interventions urbaines socialement sensibles ont été conçues pour pallier les inconvénients résultant de cette position spatiale périphérique et de son faible prestige social, créés par les différentes vagues de développement inégal dans la partie orientale de Pécs.

Le début d'un cycle de développement

Selon plusieurs sources, les dirigeants nationaux de Malte ainsi que des responsables politiques locaux ont visité en 2007 un projet de développement à Pécs dans une ancienne colonie de mineurs. Un membre de la municipalité a proposé de visiter une autre colonie de mineurs sur le chemin du retour : György-telep. Un membre de cette délégation de Malte évoque cet épisode avec force : « Ce que nous avons vu là-bas, je ne le sais pas... je n'ai jamais vécu une vie d'aristocrate, mais c'était une dimension temporelle et spatiale différente, quelque chose de très différent. » Après cette visite, le dirigeant de Malte a immédiatement initié le lancement d'un projet de développement à petite échelle à György-telep, basé sur la présence à long terme de travailleurs sociaux. La méthodologie du « programme Présence » – la marque de fabrique de Malte (Csonkáné, Dusa et Fehér, 2011 ; Fehér, Marozsán et Patterman, 2011 ; Kiss, 2011) – a permis de nouer de profondes relations personnelles entre travailleurs sociaux car elle reposait sur la présence permanente de ces derniers. Cette présence permanente, ces connaissances approfondies et cet enracinement ont

10. Entretien avec un travailleur social de Malte.

non seulement aidé à comprendre la situation locale, mais également à élaborer des stratégies utiles adaptées aux besoins spécifiques de plusieurs individus et familles.

En 2010, les inégalités spatiales et sociales entre la partie orientale (en particulier les anciennes colonies de mineurs comme György-telep) et le centre-ville avaient considérablement augmenté pour plusieurs raisons. Premièrement, la ville avait remporté le titre de « Capitale européenne de la culture », et les projets de développement culturel à grande échelle liés à cette opération¹¹ étaient spatialement déséquilibrés et ne concernaient pas la partie orientale (Füzér, 2017). Deuxièmement, la crise économique a particulièrement frappé la classe ouvrière de l'Est de Pécs. Par ailleurs, « en 2011, pour une raison quelconque, les politiciens locaux étaient très ouverts à la société civile et aux initiatives pionnières, en particulier dans le domaine de la planification urbaine »¹². Par voie de conséquence, la volonté politique de la municipalité de « faire quelque chose » avec les quartiers les plus défavorables de la ville a rencontré les capacités et ambitions professionnelles du département des ressources naturelles et humaines (TEER, en hongrois : *Természeti és Emberi Erőforrás Referatúra*).

Au printemps 2012, l'Agence nationale de développement (NFÜ) a ouvert un nouveau dispositif de développement (TÁMOP) qui fournirait des ressources à la politique régionale, afin d'améliorer l'éducation, l'emploi et la santé des personnes vivant dans des communautés ségréguées. Le « programme Présence » de Malte étant déjà en cours à György-telep, certains courtiers en développement local ont convaincu la municipalité qu'elle devait s'appuyer sur ce quartier dans son dossier de candidature. Le « programme de présence » a largement motivé la décision de financement, mais pas uniquement :

« György-telep était un concept qui circulait au sein de la ville. C'était un quartier relativement petit et relativement proche du centre. La municipalité en avait conscience : il y avait un problème et il était visible. [...] Il était dès lors concevable d'imaginer une aide à y apporter [...] Il était concevable que le quartier puisse être intégré à la ville ; il avait donc une base solide. »¹³

Différentes stratégies de développement urbain avaient déjà mentionné auparavant György-telep comme un quartier promis à la démolition. En raison de l'état physique

11. À partir de 2005, l'objectif principal de la ville en matière de développement était de se préparer à devenir la Capitale européenne de la culture en 2010, ce qui était conçu comme une occasion de stimuler le développement et de redéfinir la structure spatiale de la ville par le biais d'installations culturelles à grande échelle, de projets de régénération par la culture, ainsi que par la revitalisation de certains espaces publics (<https://www.herito.pl/en/articles/pecs-2010-investment-in-cultural-infrastructure>).

12. Entretien avec un employé de Malte.

13. Entretien avec un employé de la municipalité, chargé de la planification et de la mise en œuvre des projets de développement.

des maisons (construites sans fondations adéquates) et du manque d'infrastructures, ainsi que de l'éloignement physique de la ville, la plupart des architectes et urbanistes avaient accepté l'idée de démolir la colonie. Ces projets ont pourtant lentement commencé à évoluer, en partie en raison de l'activité de Málta dans le quartier et de l'apparition, au niveau national, d'une nouvelle approche de développement qui n'était d'ailleurs pas totalement étrangère au pouvoir de lobbying de Málta à l'échelle du pays.

« Avant 2008, le maire – toujours en poste – voulait éliminer cette zone au sens propre, en y amenant des bulldozers pour procéder aux démolitions. Bien qu'on n'envisageait rien de précis quant au devenir des gens qui y vivaient, il existait une volonté pour éliminer ce genre de secteurs. Puis le maire a rencontré [le chef national de Málta], ils ont beaucoup discuté de la situation et le maire a finalement été convaincu qu'il existait d'autres solutions. Choisissons-en une parmi elles et peut-être que Pécs pourra même en tirer un bénéfice. »¹⁴

Selon une autre source, le « bénéfice » en question se situait dans le champ politique : la solution alternative permettait à la ville d'éviter de rencontrer une résistance potentielle de citoyens qui auraient pu s'opposer à la réinstallation d'habitants « problématiques » dans des quartiers « non problématiques ». Tout cela a été rendu possible par le montant sans précédent des fonds européens disponibles pour la régénération urbaine intégrée, lesquels étaient censés accroître la justice spatiale en améliorant les quartiers dégradés.

Rassembler une coalition pour le développement et négocier différentes logiques de développement

L'un de nos principaux résultats montre le rôle émergent de Málta en tant que courtier (voir Lewis, Mosse, 2006) ou en tant que « plaque tournante », comme le décrit l'un de ses principaux dirigeants. Málta était l'organisation capable de connecter tous ces intérêts et aspirations et de les transformer en une intervention cohérente, traduite dans la langue des projets financés par l'UE et élaborée sur la base d'une connaissance approfondie du quartier ségrégué. Un des travailleurs sociaux de Málta décrit ce processus comme suit :

« Il y avait un projet qui exigeait telle ou telle chose, de sorte que la municipalité et les habitants devaient y participer. Et il y avait Málta, qui pouvait prendre l'initiative d'ouvrir quelque chose comme un canal de communication, qui connecte tous ces

14. Interview with a Málta employee. Entretien avec un employé de Málta.

acteurs de manière à ce que, en plus d'une relation nécessaire, ils puissent même se regarder de manière humaine. »

Au départ, le rôle de Málta comme courtier tenait au fait que l'organisation possédait une connaissance approfondie de György-telep. Ainsi, lorsque le consortium dirigé et initié par la municipalité pour solliciter le premier fonds TÁMOP a été constitué, le rôle de Málta a été imaginé comme celui d'une ONG joignant les réalités locales aux réalités du monde du projet. Les deux autres acteurs importants de ce consortium initial étaient le TEER et Khetanipe, la plus puissante association rom de la ville. Bien que le rôle du TEER a été imaginé en tant que gestionnaire de projet et coordinateur pour satisfaire à tous les critères bureaucratiques et techniques, Khetanipe était chargé de relayer les problèmes spécifiques touchant la population rom locale.

La période au cours de laquelle le consortium a réuni l'appel d'offres pour le fonds TÁMOP, puis sa mise en œuvre ultérieure entre 2012 et 2015, est considérée par tous les acteurs du projet comme un âge d'or.

« Nous nous sommes portés volontaires pour que la tâche englobe tous les acteurs qui ont une routine, un savoir, une pratique ou des relations liées à ce territoire. Nous ne pouvions pas les laisser de côté, nous devons nous appuyer sur eux, et pas seulement après avoir élaboré la proposition de projet, mais en les incluant dans sa production, car nous la mettons en œuvre ensemble. Si vous voulez le dire ainsi, il s'agissait pratiquement d'une procédure de planification communautaire. »¹⁵

Les relations entre ces acteurs ont été décrites rétrospectivement comme plus ou moins égales malgré leurs logiques institutionnelles différentes. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du dispositif TÁMOP, Málta et Khetanipe ont partagé différentes tâches qui étaient représentées spatialement au sein du quartier : Málta poursuivait le travail social avec les familles, qu'il avait commencé quatre ans plus tôt avec le programme Présence à György-telep, tandis que Khetanipe faisait fonctionner les programmes éducatifs et culturels dans la maison de quartier rénovée située à l'extérieur de György-telep. Les différentes logiques institutionnelles étaient visibles. Pour Málta, la cible principale du projet de développement était définie spatialement : il s'agissait de György-telep. Pour Khetanipe, en tant qu'association de Roms, la cible était la communauté rom de la ville.

Parallèlement à ce projet du dispositif TÁMOP, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)¹⁶ a lancé un autre projet de développement baptisé « Szabolcs-telep » et qui comprenait György-telep, Hősök tere, ainsi que les rues

15. Entretien avec un employé de Málta.

16. <http://localdevelopmentforinclusion.org/assets/01-coaching-adventures.pdf>.

avoisinentes. Ce projet reposait sur un travail collectif dirigé par des « entraîneurs » communautaires et partageait implicitement une approche fondée sur le lieu. Les entraîneurs ont joué un rôle important dans la mobilisation de la communauté. L'idée principale était de définir collectivement des objectifs de développement qui pourraient être mis en œuvre, même sans ressources externes, en utilisant l'aide des entraîneurs en tant que médiateurs entre les populations locales et les acteurs institutionnels. Les entraîneurs ont notamment encouragé les habitants à faire du bénévolat pour la communauté.

Dans le cadre du projet du PNUD, deux groupes communautaires ont été mis en place à deux endroits différents (György-Telep et Hősök tere). Le PNUD a employé un entraîneur de Malte et un autre de Khetanipe, symbole de l'égalité de ces deux acteurs principaux du processus de développement (et qui reflétait leur relation au sein du dispositif parallèle TAMOP). L'histoire des deux groupes, y compris leurs succès et leurs échecs, était pourtant très différente : ainsi à György-telep, personne n'avait compris l'intention des entraîneurs, car les habitants étaient habitués à la méthode plus individuelle du programme de présence. Pendant des années, ces derniers ont reçu un accompagnement social dans des situations en face à face avec les travailleurs sociaux et ont, dès lors, été incapables de passer à une autre logique, plus collective, de résolution des problèmes quotidiens. Au contraire, à Hősök tere, où il n'y avait pas d'antériorité de projet de développement, le groupe communautaire a bien fonctionné. Le principe le plus important du groupe de travail était le suivant : « vous obtenez quelque chose si vous faites quelque chose » pour la communauté. Ce principe était tout à fait à l'opposé de la méthodologie individuelle et des cadres du travail social précédemment mis en œuvre à György telep. « Il est extrêmement clair que les réactions¹⁷ ont été différentes selon les individus, selon s'ils avaient expérimenté dès le départ le travail social communautaire ou s'ils avaient eu une expérience antérieure avec le travail social individuel ». Cette situation a en outre soulevé la question de l'injustice distributive à l'égard des habitants en fonction des différentes parties du quartier où ils vivent. Une personne extérieure au groupe de travail de la communauté aurait pu « obtenir quelque chose sans rien faire » en raison d'une logique de projet différente, tandis que les personnes impliquées dans le projet du PNUD « devaient faire quelque chose » pour pouvoir obtenir quelque chose.

Cette interférence des deux interventions parallèles montre bien le danger inhérent à la logique des projets de développement. Pendant une période limitée, une vague de ressources sans précédent est acheminée vers un territoire structurellement

17. Entretien avec un employé de Malte.

défavorisé par un développement inégal. Pendant la période limitée d'afflux intensif de ressources (même si cette ressource est un travail social « soft » et un développement communautaire dirigé par des experts externes), la logique des agents de développement (dans ce cas, la logique du programme Présence et le mantra selon lequel « vous obtenez quelque chose si vous faites quelque chose ») peut dominer les discours et les pratiques locales. Mais il est très difficile de rendre cette logique imposée de l'extérieur compatible avec la réalité locale, ce qui peut avoir des conséquences négatives inattendues, en particulier si la durée du projet est très courte, et ce malgré la bonne volonté des courtiers en développement. En bref, outre de nombreux effets positifs, l'interférence entre les deux projets en a réduit l'efficacité.

Tableau 1. Projets de développement à György-telep et Hősök tere (2007-2016)

Projet	Lieu	Activité	Acteurs
2007-2011 Programme Présence financé par Málta et la municipalité	György telep	Présence permanente des travailleurs sociaux, travail social individuel construit sur un savoir local approfondi	Málta
2012-2015 TÁMOP 5.3.6-11 / 1 (ESF) Programme de peuplement complexe	György telep	Travail social, travail communautaire, présence des services sociaux ; mobilisation et utilisation d'un savoir fondé sur les lieux.	Large coalition de développement composée du TEER, de Málta et de Khetanipe
2012-2014 Projet PNUD – financé par les fonds MtM de l'OSF	György telep et Hősök tere	Travail communautaire dirigé par des entraîneurs communautaires, fondé sur un savoir local	Málta et Khetanipe
2014-2015 TIOP (FEDER) 3.2.3.A-13/1 comme dispositif complémentaire au TÁMOP 5.3.6 – 116/1	György telep	Rénovation de 22 logements sociaux et de 5 appartements achetés dans un environnement intégré pour la relocalisation des habitants, planification basée sur un savoir local	Málta et le service logement de la municipalité collaboraient étroitement.
2013-2014 DDOP 4.1.2 / B-13 (FEDER) comme dispositif réservé à la région de Transdanubie méridionale	Hősök tere	Rénovation de 20 logements sociaux et 10 appartements achetés dans environnement intégré en faveur du relogement des habitants. En tant que projet complexe, il comportait également des éléments « doux ». Planification descendante.	PVF Zrt. était le chef de projet et Khetanipe avait un rôle mineur.

Comment « beaucoup d'argent est entré » et comment ça a transformé la coalition de développement

Fin 2013, les précédentes approches « douces » ont bénéficié de l'appui de nouveaux projets dits « durs », lesquels impliquaient un passage du travail social vers le développement d'infrastructures. Deux dispositifs liés aux Fonds européens de développement régional (FEDER), baptisés TIOP et DDOP, ont été ouverts et ont bénéficié d'un développement parallèle. Tous deux ont fourni des financements pour la rénovation de logements sociaux et la réinstallation d'habitants de zones isolées vers un environnement intégré, tout en maintenant sur place le travail social individuel accompli jusque-là. Les deux dispositifs relevaient de deux ministères différents (le TIOP du ministère des Ressources humaines et le DDOP du ministère de l'Économie nationale) et obéissaient ainsi à des logiques d'action différentes en faveur de l'amélioration des quartiers en difficulté. Le dispositif TIOP s'inscrivait en complément des précédents projets TÁMOP et n'était mobilisable que par les municipalités ayant mené à bien un projet TÁMOP. Les investissements d'infrastructure prévus par le dispositif TIOP devaient donc cibler le même quartier, à savoir ici György-telep. Quant à la « déségrégation » (c'est-à-dire la relocalisation d'habitants dans des quartiers dits intégrés), il s'agissait d'un levier possible mais non obligatoire. Le dispositif TIOP a permis la rénovation de 22 unités de logement à György-telep, ainsi que le relogement de cinq familles dans un quartier intégré.

Parmi les autres cadres de financement disponibles figurait le dispositif DDOP, pensé comme une possibilité d'expérimenter le développement de modèles novateurs en matière de régénération urbaine intégrée et uniquement accessible dans la région de Transdanubie méridionale. Ce dispositif combinait des éléments « doux » et « durs » : un bâtiment communautaire a été créé, certains habitants ont été accompagnés lors de leur relogement dans des quartiers intégrés, la présence des services sociaux a été renforcée et les logements sociaux ont été rénovés. Les exigences en matière de déségrégation étaient quant à elles plus strictes qu'au sein du dispositif DDOP : pour chaque projet, 30 à 36 familles devaient être relogées dans un environnement intégré. Trois projets relevant du dispositif DDOP ont été mis en œuvre à Pécs, ciblant Hősök tere et deux autres anciennes colonies de mineurs.

Le dispositif TIOP visait György-telep au sens étroit. Compte tenu de la taille relativement réduite de cette zone et du fait que tous les bâtiments appartenaient à la municipalité, le projet a pu financer la rénovation de l'ensemble du bâti et l'accompagnement de toutes les familles. Comme nous l'avons décrit plus haut, l'expérience des travailleurs sociaux de Málta a permis un processus de planification participatif très efficace et productif. Contrairement à l'échec de la méthode du PNUD dans ce domaine, la perspective du relogement pouvait motiver les habitants à se

mobiliser et à produire quelque chose collectivement. En d'autres termes, la perspective d'une plus grande justice distributive avait un effet de motivation plus important que le projet du PNUD axé sur une conception processuelle de la justice.

« La manière dont nous avons planifié l'investissement dans les infrastructures en tant que communauté a été une grande joie pour nous tous. Nous avons travaillé en petits groupes, dessinant les maisons de nos rêves sur de grandes feuilles de papier, en en concevant leur intérieur. La municipalité a déclaré que nous n'aurions pas dû le faire, car les habitants demanderaient aux planificateurs tout ce qui était imaginable, quelle qu'en soit la raison. Mais ce n'était pas vrai. Les dames ont demandé des éviers de cuisine à double vasque ou une extrémité de conduite d'eau séparée au cas où elles pourraient acheter une machine à laver à l'avenir. Ainsi les éléments du programme concernant le logement ont été élaborés en prenant en compte ces demandes pratico-pratiques et très modestes. »¹⁸

Contrairement à la réussite du dispositif TIOP, le dispositif DDOP qui visait à rénover les bâtiments autour de Hősök tere a brisé le groupe de travail qui avait remporté auparavant un certain succès. La rapidité et le caractère radical de l'impact du dispositif DDOP étaient clairement à l'opposé de la méthodologie progressive mise en œuvre dans le cadre du projet PNUD. Comme l'un des assistants sociaux l'a dit, « notre principe [défini collectivement] selon lequel « vous obtenez quelque chose si vous faites quelque chose » a été balayé par l'arrivée de beaucoup d'argent, ce qui a rendu caduque l'obligation de faire quoi que ce soit pour la rénovation de votre maison »¹⁹. Un autre travailleur social a utilisé une métaphore très illustrative pour souligner la contradiction entre les différentes logiques des deux projets.

« Avec le projet TÁMOP, nous voulions construire une gare afin de permettre aux gens de prendre le train au cas où il arriverait un jour. Avec les dispositifs TIOP et DDOP, c'est un TGV qui traversait le quartier alors que la construction de la gare n'était pas terminée. Et puis le train ne prenait pas la peine de s'arrêter ou de ralentir : il fallait que les habitants essayent de sauter dessus pour l'attraper ».

En outre, selon plusieurs points de vue locaux, le dispositif DDOP était perçu comme plus explicitement sélectif et injuste. D'après le règlement du projet, seules les propriétés appartenant à la municipalité pouvaient être rénovées, alors que dans cette partie du quartier, la structure de propriété était mixte et disparate. Par exemple, certaines familles qui étaient auparavant actives dans le groupe de travail communautaire et qui vivaient dans des maisons privées ont été exclues de la

18. Entretien avec un employé de Málta.

19. Entretien avec un travailleur social de Málta.

rénovation, même si leur logement était dans un état physique pire que celui de leurs voisins qui vivaient dans des logements appartenant à la municipalité. Dans le même esprit, ceux qui vivaient en dehors de la zone cible, même dans des maisons appartenant à la municipalité, ne pouvaient pas bénéficier du développement des infrastructures, même s'ils jouaient un rôle clé dans la communauté. L'une des personnes que nous avons interrogées a résumé cette contradiction, laquelle sape le paradigme de justice contenu dans les objectifs du schéma de développement.

« Entre-temps, il y a le dispositif DDOP, dont la logique n'est pas de « recevoir quelque chose si on fait quelque chose », mais simplement de donner beaucoup à quelques familles sélectionnées, selon certains calculs et un ciblage territorial, mais de ne rien donner à ceux qui vivent dans les rues voisines. Tout simplement parce que c'est ainsi que fonctionne le projet. Ceci est vraiment très différent de la logique de « recevoir quelque chose si on fait quelque chose » à laquelle les gens avaient pourtant décidé d'adhérer. »²⁰

En revanche, le dispositif TIOP était plus flexible et, grâce à la réussite du processus de planification communautaire, la taille des appartements a été adaptée aux besoins des familles concernées. En raison de la structure rigide du projet et de la durée limitée du dispositif DDOP, les appartements rénovés au cours de ce projet étaient tous de la même taille et de la même qualité.

« Il était très difficile d'expliquer pourquoi le voisin pouvait obtenir un appartement de trois pièces fraîchement rénové, quand bien même il n'avait pas encore payé le loyer, alors que la famille nombreuse vivant à deux rues de là devait s'entasser dans une surface de 28 m². Mais pourquoi ? Et en effet, la question va tellement de soi : pourquoi ? »²¹

Au cours de la mise en œuvre de ces projets, les familles ont été déplacées des zones officiellement désignées comme « ségréguées » vers des parties dites « intégrées » à la ville. Cet élément commun aux deux programmes a soulevé plusieurs questions. La municipalité possédait des logements sociaux dans différentes parties de la ville mais, comme de nombreux critiques l'ont fait remarquer, elle voulait reloger les familles de György-telep et de Hősök tere uniquement dans les quartiers environnants de la partie orientale de Pécs. Cela s'explique en partie par des problèmes d'accessibilité : dans d'autres parties de la ville, les logements sociaux sont généralement situés dans de grands ensembles d'habitations où les coûts des services publics sont beaucoup plus élevés. On sait cependant que la municipalité disposait également de logements sociaux dans le centre historique de la ville, dont

20. Entretien avec un travailleur social de Málta.

21. Entretien avec un travailleur social de Málta.

les coûts liés aux services publics étaient moindres. Selon nos sources, les dirigeants de la municipalité ont demandé que les familles pauvres ne soient pas réinstallées dans ces quartiers prestigieux de la ville, et même les courtiers en développement implantés localement n'avaient pas la capacité d'influencer cette décision politique.

Externaliser la gouvernance de la marginalité urbaine : quand Málta devient une « municipalité parallèle »

Les deux grands projets de développement d'infrastructures ont complètement transformé les relations entre les principaux acteurs. De plus, en 2015, le TEER, principal catalyseur de l'ancienne coalition de développement, a été supprimé. « Pour les politiciens locaux, il était devenu désagréable que la société civile et les personnes désirant discuter de l'avenir de la ville aient autant de liberté. Alors, ils en ont dégagé quelques-uns... »²²

Ce « dégagement » est intervenu après la deuxième victoire écrasante du parti de droite Fidesz aux élections nationales et a coïncidé avec plusieurs réformes politiques initiées par le pouvoir en place. Les anciennes compétences du TEER ont été confiées à la Société de développement urbain (PVF Zrt.) qui était auparavant responsable de la gestion des grands projets d'infrastructure liés à l'opération Capitale européenne de la culture. Au sein de la municipalité, le rôle du service logement a été renforcé car il collaborait quotidiennement et étroitement avec le personnel de Málta. Málta était responsable de l'assistance aux familles et de l'organisation logistique des relogements, et a donc dû s'agrandir. L'une des conséquences de cette situation est que les employés de l'ancien TEER et de Khetanipe ont été embauchés par Málta. Ainsi, bien que l'infrastructure organisationnelle de la mise en œuvre du projet a considérablement changé, les personnes les plus importantes sont restées à des postes clés, mais principalement au sein du personnel de Málta. Conséquence non voulue, ces deux projets de développement ont renforcé la position de Málta et ont fait de l'organisation un puissant agent de développement local à l'échelle de la ville.

En raison des modifications apportées à la structure de gestion du projet susmentionnée, la structure triadique plus ou moins équilibrée du consortium précédent s'est transformée en duopole entre Málta et le service logement de la municipalité, avec pour effet la marginalisation informelle de Khetanipe dans les prises de décision – Khetanipe étant resté formellement membre du consortium. Outre la rivalité organisationnelle, l'acte de mise sur la touche représente également un bouleversement plus profond et plus symbolique dans la mesure où les projets de

22. Entretien avec un employé de Málta.

György-telep – et c’est le cas de projets similaires menés ailleurs dans le pays – ne sont plus explicitement qualifiés de programmes pour les Roms, mais de programmes de lutte contre la pauvreté. Ce changement est analogue au changement sémantique qui a eu lieu au niveau national et qui a abouti à la suppression du qualificatif « social » des programmes de réhabilitation urbaine.

La position renforcée de Málta pourrait s’expliquer par le fait qu’il s’agit d’une organisation nationale ayant pour ambition claire d’élargir son emprise. Cette ambition correspond à la stratégie du gouvernement central consistant à externaliser la fourniture de services sociaux – et de manière générale la « gestion » des communautés marginalisées – à des organisations non gouvernementales, apparentées à des organisations cléricales et plus largement confessionnelles. Nous avons observé une tendance similaire dans le cas de Pécs. La logique institutionnelle de la municipalité (plus précisément de son service logement) était très différente de l’approche de Málta. Le système de gestion de la pauvreté et le système d’habitat social du service logement étaient, il y a dix ans, décrits par les initiés comme étant « chaotiques » et incapables d’évoluer. Dans certains cas, le service logement ne savait même pas qui vivait dans les unités de logement social qu’il était censé gérer. Ainsi, s’il existait une volonté politique de contenir en quelque sorte la tension sociale résultant du processus de développement inégal et de marginalisation (et de tous les problèmes sociaux connexes, tels que la prostitution, la petite délinquance, la visibilité de la pauvreté, etc.), le processus relativement inflexible et des structures bureaucratiques inefficaces les ont empêchés d’atteindre cet objectif.

Le renforcement de la position de Málta est lié à la fois à sa position de « plaque tournante », mais aussi à sa connaissance approfondie du terrain et à ses relations de confiance avec les habitants, ce qui était considéré comme bénéfique par la municipalité. La ville a pu d’une part se soulager du « fardeau » consistant à rester en contact avec des familles qualifiées de « problématiques », mais cela a peut-être aussi été bénéfique pour les riverains, lesquels ont été guidés et aidés dans le labyrinthe bureaucratique des problèmes administratifs par des travailleurs sociaux fiables. Le cadre juridique de ce rôle de « plaque tournante » ou de « traducteur » stipule que les résidents qui signent un « accord de coopération » avec Málta sont généralement traités préférentiellement par les fonctionnaires municipaux, ce tant qu’ils remplissent tous les critères nécessaires – par exemple, acquittement régulier des loyers et remboursement des arriérés, comportement correct, etc. – que Málta assure de manière très efficace grâce à un système de paternalisme informel. Ainsi, avec ce mouvement, la fonction croissante de justice spatiale inhérente aux projets de développement financés par l’Union européenne devient une conséquence des conditions définies par l’accord conclu entre les acteurs institutionnels.

Après ce changement d'organisation, la position occupée par Málta a tout de celle que l'on pourrait qualifier ici de « municipalité parallèle », car le pouvoir croissant de l'organisation au sein du consortium s'est accompagné d'une externalisation informelle de certaines fonctions de la municipalité dans le domaine de la gestion de la pauvreté. Comparé à d'autres situations en Europe occidentale, ce processus ne relève pas de mesures d'austérité budgétaire ni de mesures visant à l'efficacité des politiques publiques : il constitue davantage une délégation partiellement informelle de certaines compétences municipales. En bref, Málta a transformé les relations auparavant « chaotiques » entre le service logement et les habitants de György-telep en une relation plus stable de paternalisme informel, dans laquelle le rôle de Málta en tant qu'intermédiaire de développement et de traducteur entre la municipalité et les habitants pauvres de György-telep est devenu incontournable. Cette « municipalisation » au quotidien de la structure est bien illustré par la citation suivante d'un travailleur social employé par Málta.

« Nous avons l'habitude de nous rendre de temps en temps au service logement de la municipalité, de trier un peu les documents avec eux, car ils ne trouvaient jamais rien. Je créais des tableurs [...] et ensuite, on entendait dire à quel point ils les admiraient. Alors oui, nous faisons beaucoup de blagues, par exemple en disant qu'un jour, nous irions dans leur bureau pendant une semaine pour tout mettre en ordre. Vous savez, après six ans de travail en commun et après tous ces jours héroïques, vous pouvez faire ce genre de blagues [...] Au début, c'était très différent. Pour faire avancer notre feuille de route concernant les 30 premières familles déplacées, nous avons dû affronter cinq réunions ardues. Ils connaissaient certaines choses à leur sujet et nous, nous en connaissions d'autres, alors pour mettre tous ces points de vue en perspectives... au bout d'un moment, ils n'avaient plus le temps, pas la capacité, pas la main-d'œuvre et pas l'envie pour cela. Donc désormais, c'est beaucoup plus facile. [...] Nous arrivons à mieux avancer. Parce qu'ils regardent les choses de loin. Et après un certain temps, c'est plus facile à accepter. »²³

Conclusion

Du point de vue des indicateurs officiels du programme, György-telep est considéré comme l'un des projets fondés sur le lieu parmi les plus réussis de Hongrie. Il est souvent cité comme un cas exemplaire, car des centaines de personnes ont pu quitter un appartement insalubre pour un logement moderne, et parce que divers services sociaux et une aide sociale ont été fournis, sur une période prolongée, aux habitants

23. Entretien avec un travailleur social de Málta.

pauvres d'un quartier de Pécs jusque-là négligé et stigmatisé. Ces résultats n'ont cependant pas toujours été atteints *grâce* aux projets financés par la politique régionale et le PNUD, mais malgré eux. Les effets négatifs de l'interférence des méthodologies de projet, des investissements rapides en matière d'infrastructures avec des exigences administratives strictes et des politiques locales d'exclusion ont été atténués par une forme spécifique de courtage.

L'un de nos principaux résultats interroge la façon – imprévue – dont cette série de projets de développements contradictoires pourrait renforcer le rôle de Málta en tant que courtier dans la coalition locale de développement. Grâce à sa position de plaque tournante, Málta a été en mesure de fournir une certaine continuité à travers différentes logiques de projets s'interférant les unes les autres. Même si Málta pourrait atténuer les effets négatifs de ces chevauchements, elle ne pourrait pas les éliminer complètement. Cette constatation fait écho aux conclusions de James Ferguson, qui a affirmé que, quels que soient les résultats des projets, les courtiers en développement peuvent sécuriser ou renforcer leur position par le biais des projets eux-mêmes (Ferguson, 1997). Cela concorde également avec l'idée selon laquelle les courtiers en développement peuvent être à la fois puissants et vulnérables (Wolfe, 1956, cité dans Lewis et Mosse, 2006, p. 12). Si, au sens strict, leur autonomie relative peut augmenter (par exemple, en devenant une municipale fictive), leur autonomie est néanmoins limitée par divers facteurs structurels (par exemple, la politique locale, les règles de dépense des fonds européens, etc.).

Outre ces observations, notre étude de cas s'inscrit également dans une problématique plus vaste. Ces projets de développement peuvent-ils modifier les structures et les processus exclusifs et injustes d'un développement inégal ? Un militant d'un groupe radical pour le droit au logement de la ville a expliqué cette question de la manière suivante : « Málta n'est qu'une goutte d'eau. Ce qu'ils font est bien, mais le système de logement est très problématique dans son ensemble et la pratique de Málta ne suffit pas ». Un de ses collègues, militant de la même organisation, a souligné que même si les résidents qui signaient un accord de partenariat et de coopération avec Málta étaient véritablement aidés et pris en charge dans les zones ségréguées de la ville et, au-delà, autour de György-telep, cela n'empêchait pas les expulsions de se poursuivre. Bien que les fonds européens ont permis de contrer l'injustice par des efforts concentrés sur un territoire, la production d'injustices est systématiquement reproduite ailleurs. De plus, à travers le rôle informel de « plaque tournante » de Málta, le système d'allocation et de gestion de logements sociaux n'est ni comptable ni transparent. C'est un autre point qui conforte l'argument selon lequel, bien que Málta ait pris une position de pouvoir et accru, d'une certaine façon, son autonomie relative en régulant les activités

quotidiennes du développement dans la zone cible, elle est restée vulnérable aux contraintes politiques et structurelles plus générales.

Blâmer un seul projet de développement pour ne pas transformer l'ensemble du système de production d'injustices structurelles ne serait pas juste. Cependant, il est possible de spéculer sur des conclusions plus générales concernant la fonction plus large de tels projets de développement à travers notre étude de cas. À Pécs, nous avons constaté que l'une des principales limites des développements fondés sur les lieux est qu'ils se situent dans un paysage institutionnel et politique qui reproduit systématiquement les injustices spatiales malgré leurs objectifs initiaux. Alors qu'un puissant agent de développement local peut obtenir d'importants résultats locaux en faisant la médiation entre différents « mondes » et différentes logiques, les racines mêmes de ces injustices plus vastes restent intactes. Ainsi, sans aborder la question de savoir comment cette reproduction systématique de l'injustice se produit par le biais de politiques nationales et locales, des projets fondés sur le lieu et étroitement ciblés aideront uniquement une partie de la population dans le besoin, malgré les meilleures intentions des bailleurs de fonds et des agents de développement. En outre, sans prendre au sérieux le rôle crucial des courtiers en développement dans la résolution de ces problèmes structurels, il n'est guère possible de concevoir des solutions plus efficaces.

Pour citer cet article : Tünde VIRÁG et Csaba JELINEK « Courtiers en développement et projets locaux dans les quartiers urbains défavorisés. Le cas de Pécs en Hongrie », [“Development Brokers and Place-Based Projects in Deprived Urban Neighbourhoods: The Case of Pécs, Hungary”], *Justice spatiale / Spatial Justice*, 13, octobre 2019, <http://www.jssj.org>.

Bibliographie

- BARCA** Fabrizio, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Bruxelles, 2009.
- BARCA** Fabrizio, **MCCANN** Philip et **RODRIGUEZ-POSE** Andres, « The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science*, 52-1, 2012, p. 134-152.
- CHARI** Sharad et **VERDERY** Katherine, « Thinking Between the Posts: Postcolonialism, Postsocialism, and Ethnography after the Cold War », *Comparative Studies in Society and History*, 51-1, 2009, p. 6-34.
- CSONKANE UTASI** Katalin, **DUSA** Ágnes et **FEHER** Angéla, « A város peremén: Györgytelep », *Civil Szemle*, 3, 2011, p. 97-113.
- ESCOBAR** Arturo, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- EUROPEAN UNION**, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles, 2017 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf).
- ERDOSI** Ferenc, *A pécsi városszerkezet fejlődése és a városrészek funkcióinak alakulása a kapitalizmus korában*, Pécs, Magyar Tudományos Akadémia Dunántúli Tudományos Intézet, 6, 1968.
- FEHER** Angéla, **MAROZSAN** Csilla et **PATTERMANN** Kinga (éd.), *Jelenlét módszertanmesék a telepí munkáról*, Magyar, Máltai Szeretetszolgálat, 2011.
- FERGUSON** James, *The Anti-Politics Machine. "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- FERGUSON** James et **LOHMANN** Larry, « The Anti-Politics Machine: "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho », *The Ecologist*, 24-5, 1994, p. 176–181.
- FÜZER** Katalin, *A projektessített város. Részvételi városfejlesztés az ezredfordulós Pécsen*, Pécs, Publikon Kiadó, 2017.
- HARVEY** David, *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold, 1973.
- JELINEK** Csaba, *Uneven Development, Urban Policy Making and Brokerage. Urban Rehabilitation Policies in Hungary since the 1970s*, Budapest, Central European University, 2017.

- JONAS** Gergely et **TISTYAN** László, *Pécs Megyei Jogú Város Anti-szegregációs Terve*, 2016.
- LEWIS** David et **MOSSE** David (éd.), *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press, 2006.
- MADANIPOUR** Ali, **SHUCKSMITH** Mark et **TALBOT** Hilary, *Conceptual Framework for the Project*, 2017 (<https://relocal.eu/wp-content/uploads/sites/8/2018/07/Deliverable-1.1.pdf>).
- MARFI** Attila, « A pécsi cigánykolóniák a tanácskorszakban (1950–1990) », *Pécsi Szemle*, 2, 2005, p. 86-101.
- MOSSE** David, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Londres, Pluto Press, 2005.
- PÖRÖS** Béla, « Lakás, élet – és munkakörülmények változásai egy pécsi bányászkolónián, Györgytelepen és környékén a kezdetektől 1945-ig » (http://www.gyorgytelep.hu/letoltes/Gyorgy-telep_tortenete.pdf).
- SMITH** Neil, *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- SOJA** Edward W., « The City and Spatial Justice » [« La ville et la justice spatiale », Sophie Didier, Frédéric Dufaux], *Justice spatiale/Spatial Justice*, 1, september, 2009 (<http://www.jssj.org>).
- WACQUANT** Loïc, « Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality », *Thesis Eleven*, 91-1, 2007, p. 66-77.
- WACQUANT** L., **SLATER** Tom et **PEREIRA** Virgílio, « Territorial Stigmatization in Action », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46-6, 2014, p. 1 270-1 280.
- WALLACE** Helen, **POLLACK** Mark A. et **YOUNG** Alasdair A. (éd.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- ZOLNAY** János, *Oktatáspolitikai és városfejlesztés Péccsett*, *Beszélő*, 14-2, 2009 (<http://beszelo.c3.hu/cikkek/terszemle>).