



HAL
open science

Les luttes émancipatrices à l'heure de l'Etat néo-managérial : l'exemple de VANDU

Anaïk Purenne

► **To cite this version:**

Anaïk Purenne. Les luttes émancipatrices à l'heure de l'Etat néo-managérial : l'exemple de VANDU. Mouvements : des idées et des luttes, 2016. hal-01775186

HAL Id: hal-01775186

<https://hal.science/hal-01775186>

Submitted on 24 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les luttes émancipatrices à l'heure de l'Etat néo-managérial : l'exemple de VANDU

Anaïk Purenne *

* Sociologue, chargée de recherches à l'Université de Lyon (UMR CNRS 5600 Environnement, Ville, Société).

Dernière version avant publication.

Article publié dans la revue *Mouvements*, 85 (1), 2016.

A travers l'exemple des mobilisations d'usagers de drogues à Vancouver, cette analyse montre comment le répertoire du community organizing peut accroître la capacité d'action collective des personnes les plus marginalisées et les aider à promouvoir des visées d'émancipation et de démocratisation. Les luttes en question ont contribué au développement d'un « mouvement de libération des utilisateurs de drogues » qui, par ses campagnes en faveur de l'ouverture du premier site légal d'injection supervisé en Amérique du Nord, deviendra en quelques années l'un des plus importants mouvements d'usagers de drogues. Mais cet exemple témoigne aussi de la difficulté de garder le cap sur ces visées quand la valorisation de l'autonomie et de la responsabilité individuelle s'impose comme un nouvel air du temps. A l'heure de l'action publique néo-managériale, une voie possible peut alors consister à prendre l'Etat au mot en retournant contre lui ses propres arguments.

Développer le pouvoir d'agir et les capacités des individus, en faire de véritables acteurs de leur trajectoire personnelle : ce nouveau leitmotiv s'est déployé dans un nombre croissant de domaines, des politiques de l'emploi à la santé mentale, en passant par l'aide sociale ou l'éducation. Si certains y voient la marque d'un tournant capacitaire ou réflexif de l'action publique contemporaine², d'autres avancent que ce retour en force de l'idéal d'autonomie s'inscrit dans une transformation plus vaste de la société³. Envisagée comme la poursuite de l'élan de démocratisation de la vie sociale ou comme la résultante d'une gouvernementalité néolibérale, cette nouvelle normativité ne va pas en tout cas sans ambiguïtés : elle érige certes l'individu en acteur autonome capable d'optimiser ses ressources au service de ses propres aspirations et de participer aux décisions qui le concernent, mais sans ébranler la distribution inégale des ressources et des pouvoirs⁴.

² F. CANTELLI, J.-L. GENARD (dir.), « Action publique et subjectivité », *Droit et Sociétés*, 46, 2007.

³ A. EHRENBURG, *La société du malaise*, Odile Jacob, Paris, 2010.

⁴ J.-P. PAYET, A. PURENNE (dir.), *Tous égaux ! Les institutions à l'ère de la symétrie*, L'Harmattan, Paris (à paraître).

Quelle(s) prise(s) ce nouvel air du temps aux accents plus participatifs offre-t-il alors aux luttes émancipatrices qui défendent une approche plus démocratique de l'*empowerment* ? Par comparaison avec les mouvements américains des droits civiques des années 1960, les mobilisations contemporaines sont confrontées à un écueil de taille : en effet, « comment revendiquer une nouvelle distribution des pouvoirs et de nouvelles capacités démocratiques alors que les autorités publiques et les institutions internationales jouent le jeu et déclinent, dans une certaine mesure et selon une démarche spécifique, ouverture, transparence et même (...) participation » ?⁵ L'exemple des mobilisations d'utilisateurs de drogue à Vancouver que l'on développe ici à partir de matériaux d'enquête permettant une lecture diachronique montre qu'une voie possible peut consister à prendre au mot l'Etat néo-managérial pour le contraindre à un retour réflexif sur ses pratiques.

Le développement de ce puissant mouvement d'usagers en quête de transformation de l'action publique a bénéficié comme on va le voir de l'investissement d'*organizers* expérimentés, autant que du contexte de crise sanitaire mondiale qui bouleverse les manières de penser la toxicomanie comme problème public. Désormais invités à être partie prenante des dispositifs sanitaires, les utilisateurs n'entendent pas cependant se laisser transformer en auxiliaires de la médecine. Ils vont au contraire s'attacher à enrôler la science au service de la critique radicale pour traduire cette dernière dans le langage de l'efficacité gestionnaire.

Un mouvement de libération qui vise à faire entendre la voix des usagers de drogues

Les analyses d'Erving Goffman ont bien montré les difficultés que rencontrent les populations stigmatisées pour s'organiser et faire entendre leur voix. Tous les groupes défavorisés ne sont cependant pas égaux dans leurs (in)capacités d'action collective. Le mouvement des usagers de drogues qui émerge au milieu des années 1990 à Vancouver prend sa source dans la mobilisation des résidents d'un des quartiers les plus pauvres de la ville, le *Downtown Eastside*⁶. Ce quartier a été au cours des décennies précédentes le théâtre de luttes qui ont fait

5 F. CANTELLI, « Deux conceptions de l'*empowerment* », *Politique et Sociétés*, 32 (1), 2013, p. 82.

⁶ Ce territoire concentre historiquement plusieurs milliers de personnes vivant de l'aide sociale et d'activités illégales et souffrant d'addictions et de problèmes de santé mentale divers.

obstacle aux projets de rénovation urbaine visant à transformer sa composition sociologique, des luttes qui ont aussi permis aux habitants de s'aguerrir à l'action collective⁷.

Au cours des années 1990, ce quartier connaît une nette détérioration de sa situation sociale et sanitaire, liée à la fois aux coupes budgétaires qui affectent l'aide sociale et la psychiatrie, et à l'épidémie de sida. Dénonçant des réponses inadaptées face à l'ampleur de cette crise sanitaire, deux militants activistes issus du catholicisme social progressiste, Ann Livingston et Bud Osborn, vont alors organiser en 1997 des groupes de discussions informels dans divers lieux publics. Conformément aux principes de l'éducation populaire et de la théologie de la libération qui les guident, leur objectif est d'amener les usagers de drogues à prendre conscience de leur condition d'« opprimés » et de l'importance de se mobiliser collectivement pour ébranler les mécanismes de domination qui contribuent à cette marginalisation. Ces groupes de discussion rencontrent au fil des mois une audience croissante dans les milieux militants et la communauté des usagers de drogues. Ils vont à la fois permettre à ces derniers de débattre entre eux de leurs problèmes (en particulier les risques sanitaires, la criminalisation, la misère et un manque de pouvoir), de concevoir des actions collectives pour y faire face et de former des *leaders* (appelés « *facilitators* ») capables d'enrôler leurs pairs dans la défense de leurs droits fondamentaux. Ce travail de mobilisation impulsé de concert par les activistes à l'initiative des groupes de discussion et par un groupe d'usagers « conscientisés » fournira la base du mouvement de libération des usagers de drogues qui se forme sous le nom de *Vancouver Area Network of Drug Users* (VANDU) et compte au milieu des années 2000 près de 1500 membres.

En 1998, l'octroi de subventions publiques par des autorités de santé en quête de relais pour développer des programmes de prévention en direction des personnes les plus exposées permet à VANDU de recruter une coordonnatrice, Ann Livingston, et de louer un petit local, sous l'égide d'un conseil d'administration nouvellement formé. Ce conseil est composé d'un président, d'un vice-président et d'une vingtaine de « directeurs ». Elus pour un mandat d'une année, les membres de cet exécutif se réunissent chaque semaine pour débattre des actions et programmes à mettre en place. Seuls les usagers de drogues sont admis comme membres de plein droit, l'organisatrice et les non-usagers (parents, amis...) alliés de VANDU participant sans droit de vote. Outre leur rôle de pilotage, les membres de l'exécutif s'impliquent

⁷ B. RAOULX, « De l'alcoolisme à la polytoxicomanie : santé publique, espace urbain, ordre public à Vancouver », in FLEURET S., SECHET R. (dir.), *La santé, les soins, les territoires*, PUR, Rennes, 2002, p. 123-146.

également aux côtés de plusieurs centaines de pairs bénévoles dans la mise en œuvre des programmes de sensibilisation et d'autosupport financés par les services de santé (par exemple : distribution de matériel d'injection, ramassage des seringues usagées), ainsi que dans un intense travail de *lobbying* contre l'approche prohibitionniste jusqu'alors dominante, au profit d'une approche inspirée des politiques de réduction des risques mises en place dans certains pays d'Europe⁸.

Ce travail d'interpellation en faveur d'une action publique innovante permettant de protéger la santé des consommateurs et co-construite avec eux s'appuie sur des alliances avec d'autres groupes communautaires comme la *Portland Hotel Society*, qui gère des centres d'hébergement dans le quartier, ou encore la *Pivot Legal Society*. Ce dernier groupe a été fondé par un avocat activiste et par Ann Livingston pour apporter un soutien juridique à la cause des plus démunis et aux pratiques de désobéissance civile qui constituent dès l'origine un registre d'action privilégié de VANDU. Les campagnes destinées à faire entendre la voix des usagers de drogues dans le débat public reposent en effet de manière récurrente sur le registre des illégalismes, avec la mise en place de « sites guérillas ». Il s'agit de lieux de consommation illégaux gérés par les pairs, dont certains à visée démonstrative. A travers l'organisation de visites, les citoyens, les élus et les journalistes sont invités à s'informer et à se forger leur propre opinion au sujet de ce type de services autorisés dans plusieurs pays. Les juristes de *Pivot* vont également initier avec le soutien de VANDU des campagnes dénonçant les atteintes aux droits et libertés civiles que fait subir aux consommateurs l'action de la police. La production d'un embarrassant rapport public documentant des abus d'autorité et actes de torture des policiers placera le chef de la police en porte-à-faux par rapport à la coalition qui commence à se structurer en faveur des approches de réduction des risques, avec le ralliement d'acteurs politiques et administratifs de premier plan⁹. A ces diverses campagnes s'ajoutent la candidature de plusieurs membres de VANDU aux élections municipales, des manifestations destinées à interpeller l'opinion publique et la participation aux groupes de travail et de réflexion initiés par les autorités provinciales et fédérales de santé. La médiatisation des enjeux qui s'opère au fil de ces campagnes témoigne ainsi de la capacité des exclus à faire entendre leur voix et à recentrer le débat public autour de l'impératif de protection des personnes vulnérables.

⁸ Sur la genèse de VANDU, voir KERR *et al.*, *Responding to an Emergency: Education, Advocacy and Community Care by a Peer-driven Organization of Drug Users*, Rapport pour Health Canada, 2001.

⁹ <http://www.pivotlegal.org/publications>

Un air du temps propice à l'implication des usagers

Si l'on élargit à présent la focale pour replacer les transformations qui s'amorcent dans un contexte social et politique plus vaste, il faut rappeler que cette période d'intense mobilisation collective contre l'approche prohibitionniste qui domine en Amérique du Nord correspond à une situation de crise sanitaire liée à l'épidémie de sida. Dans les pays occidentaux, l'ampleur de l'épidémie a progressivement favorisé un « ébranlement des pouvoirs institués »¹⁰, sous la pression de mobilisations de malades aux formes et aux raisons d'agir diversifiées. Cet ébranlement a ouvert les professionnels de la santé autant que les autorités publiques à la recherche de dispositifs originaux accordant une place plus importante aux compétences et à la participation des malades. C'est dans cette lignée que s'inscrivent les programmes de réduction des risques (distribution de seringues, services d'injection supervisés, etc.) qui visent à protéger la santé des utilisateurs de drogues. Convergent avec cette approche, le principe dit d'« implication accrue des personnes vivant avec le VIH/sida » a été officiellement endossé par une quarantaine de pays, dont le Canada, à l'occasion du Sommet sur le sida qui s'est tenu à Paris en 1994. Parallèlement, en Colombie-Britannique, les autorités provinciales de santé ont engagé depuis le début des années 1990 une réforme d'envergure. La territorialisation des services qui vise à permettre un maillage plus fin de l'action sanitaire a conduit à la création de la régie de santé de la région de Vancouver. Cette réorganisation s'accompagne de l'adoption d'une philosophie d'action qui présente un air de parenté avec le modèle de santé communautaire. Il s'agit de développer l'accessibilité aux soins et de lutter contre les inégalités de santé en misant sur la représentation des usagers aux instances de pilotage pour favoriser l'adaptation des structures à leurs besoins¹¹.

Ce contexte local et international a fourni un terrain propice au développement de formes d'intervention sanitaire innovantes telle que l'ouverture d'une salle d'injection sous supervision médicale permettant d'aider les consommateurs de drogue à exercer un contrôle accru sur leur santé. Ce projet, baptisé *Insite*, n'en a pas moins suscité de vives controverses, se heurtant notamment à l'hostilité des associations locales de résidents et de commerçants qui craignent une aggravation des désordres et des nuisances à proximité du *Downtown Eastside* où la salle serait implantée. Pour convaincre l'opinion publique et obtenir une exemption à la législation sur les stupéfiants qui prohibe la possession de substances illégales,

¹⁰ F. BUTON, « sida et politique : saisir les formes de la lutte », *Revue française de science politique*, 55 (5-6), 2005, p. 790.

¹¹ B. RAOULX, *art.cit.*

les dirigeants de la régie de santé régionale vont alors proposer que l'expérimentation prenne la forme d'un projet scientifique, en confiant au *BC Centre for Excellence in HIV/AIDS* (un institut de recherche en santé publique jouissant d'une forte reconnaissance et rattaché à l'un des grands centres hospitaliers de Vancouver) la charge d'en mesurer les effets sur la santé des utilisateurs. Par ailleurs, le chef de projet de la régie de santé a aussi adopté ce qu'il appelle « une stratégie basée sur l'émotionnel et l'humanisation, pour contrer la panique morale par une approche plus humaine. VANDU et Portland Hotel Society ont beaucoup aidé pour ça. Ils ont collecté des photos de toxicomanes prises quand ils étaient enfants pour faire passer le message : avant d'être toxicomanes, c'était des enfants comme vous et moi. (...) On a beaucoup bénéficié du fait qu'ils étaient capables de bloquer les rues, d'organiser des événements » (entretien, juillet 2013).

Une autre raison essentielle qui conduira à associer étroitement ces deux groupes à la concrétisation du projet réside dans leur expertise des besoins des consommateurs de drogues et dans leur capacité à jouer un rôle de « *go between* » entre ceux-ci et les services de santé. Plusieurs centaines de membres de VANDU seront ainsi recrutés pour siéger dans divers comités et conseils d'administration ou encore comme travailleurs-pairs au sein d'*Insite* et d'autres programmes de soins¹². Outre les financements des services de santé locaux qui lui ont été alloués dès sa création pour soutenir son travail de prévention des risques, VANDU a également bénéficié de subventions du gouvernement fédéral pour diffuser ces méthodes préventives dans d'autres villes canadiennes, en y développant des réseaux d'utilisateurs de drogues capables de les relayer auprès des personnes les plus éloignées des structures de soins¹³. La *Portland Hotel Society* contractualisera de son côté avec la régie de santé, devenant co-gestionnaire d'*Insite* à son ouverture en 2003.

La mise en œuvre d'une approche de réduction des risques à Vancouver a de la sorte entraîné dans son sillage un développement tous azimuts de la participation, envisagée comme un levier efficace d'un point de vue gestionnaire pour réduire les risques associés à la consommation de drogues et faire obstacle à l'épidémie de sida. D'un rôle initial de contrepouvoir qui vise à amener les habitants du *Downtown Eastside* à prendre en mains leur

¹² B. OSBORN, W. SMALL, "Speaking Truth to Power": The Role of Drug Users in influencing municipal Drug Policy, *International Journal of Drug Policy*, 17, 2006, p. 70-72.

¹³ Au nom de l'idée que la participation citoyenne permet de développer une estime de soi propice à l'abandon de comportements à risque, VANDU utilisera parallèlement ce cadre pour convaincre les usagers de drogues de la nécessité de s'engager dans des actions protestataires, ce qui offre un aperçu de la dynamique d'instrumentalisation croisée qui caractérise les relations entre groupes mobilisés et acteurs publics.

destin collectif pour dénoncer les insuffisances de l'action publique, le mouvement de libération des usagers de drogue devient alors de fait progressivement l'allié objectif d'une logique gestionnaire qui le transforme en auxiliaire de la médecine.

Critique sociale et réflexivité : évaluer pour résister

Cette question des alliances objectives constitue l'un des sujets qui divise le mouvement. Alors que l'enrôlement de membres de VANDU dans les dispositifs participatifs et les programmes d'entraide entre pairs provoque au début des années 2000 une crise interne, un certain nombre de membres de VANDU souhaitent résister à la « digestion » de la critique sociale par l'action publique, pointant des changements d'une portée trop limitée pour répondre à la gravité de la situation sanitaire. Partant du constat que leurs arguments ont ouvert la voie à des innovations comme *Insite*, VANDU va, à l'instar d'autres mouvements de lutte contre le sida, investir plus avant le registre de l'activisme scientifique pour réclamer une généralisation des programmes de réduction des risques permettant de tenir compte de la diversité des modes de consommation et des facteurs de risques. L'originalité de la stratégie adoptée tient au fait d'utiliser les objectivations scientifiques pour mesurer les effets de modes d'intervention sanitaire non autorisés. Comme le souligne l'un des fondateurs de VANDU, « la force d'un groupe de consommateurs est qu'il peut accomplir des choses qu'aucun professionnel de santé ne pourra jamais faire ».

Cette familiarité avec la culture de l'évaluation et la logique gestionnaire a sans doute partie liée avec l'expérience des dispositifs de financement public développée par VANDU. L'octroi de ces aides publiques est en effet conditionné par la capacité à produire des argumentaires ajustés à ces logiques, ainsi que des données statistiques permettant de justifier les résultats obtenus, des exigences qui ont amené VANDU à faire appel à des universitaires extérieurs. Des affinités se sont nouées entre certains chercheurs du *BC Centre for Excellence in HIV/AIDS* et des membres de VANDU, permettant à ces derniers de se familiariser avec les méthodes qualitatives et quantitatives de collecte et d'analyse de données. Des dispositifs de recherche « avec les pairs » ont alors été mis en place pour développer des arguments en faveur de programmes expérimentaux tels que des patrouilles destinées à assister les personnes éprouvant des difficultés à s'injecter seules (l'assistance à l'injection demeurant une pratique illégale au Canada). Ce faisant, il s'agit de prendre au mot les décideurs publics,

en soulignant, publications scientifiques à l'appui¹⁴, le coût et les effets pervers des politiques répressives ainsi que l'efficacité pour l'intervention sanitaire de sortir du registre de l'expérimentation et d'associer les usagers à la définition des programmes.

La condition de possibilité de cette stratégie d'activisme scientifique est le développement d'alliances durables avec des acteurs à la légitimité incontestable permettant de « faire tenir » la critique radicale et de la traduire dans les termes de la logique gestionnaire dominante. Comme le souligne Alain Desrosières, « les « choses » décrites par les statistiques sont solides et tiennent bien (...) pour autant qu'elles sont liées à des faits sociaux durs »¹⁵. Or la légitimité des alliés de VANDU est d'autant plus difficile à mettre en cause que ces chercheurs sont eux-mêmes soutenus par des institutions renommées et des associations professionnelles ; qu'ils disposent de sources originales sous la forme d'une étude de cohorte conduite depuis 1996 auprès de 1400 consommateurs de drogues illégales ; et, enfin, que ces mêmes sources sont également utilisées dans les évaluations scientifiques destinées à mesurer les effets d'*Insite* et dont les résultats sont « validés » par de nombreuses publications dans des revues internationales. Les pratiques illégales expérimentées par VANDU bénéficient de la sorte des mêmes formats de validation que les programmes mis en place par les autorités locales de santé. Ces dernières misent également sur la capacité de l'argument statistique à vaincre les réticences du gouvernement fédéral conservateur et favoriser la pérennisation de leur projet-pilote en démontrant les effets positifs des sites d'injection supervisée pour lutter contre le sida et protéger la santé des consommateurs de drogues.

Ces dispositifs d'objectivation contribueront à faire de VANDU un expert reconnu en matière de réduction de risques, invité à s'exprimer lors de consultations gouvernementales ou de conférences nationales et internationales, autant qu'au développement de nouveaux projets de salles d'injection supervisée aujourd'hui à l'agenda à Vancouver et dans d'autres villes canadiennes. Si ces stratégies d'objectivation ne sont pas parvenues à faire plier un gouvernement fédéral qui continue à multiplier les obstacles procéduraux à l'encontre de ces initiatives, elles offrent en tout cas à leurs partisans des arguments pour élargir le champ de réflexion en matière de pratiques de réduction des risques et engager le bras de fer à armes (plus) égales.

¹⁴ Pour une illustration, voir par exemple K. HAYASHI *et al.*, « An External Evaluation of a Peer-run Outreach-based Syringe Exchange in Vancouver Canada », *International Journal of Drug Policy*, 2010.

¹⁵ A. DESROSIERES, « Comment faire des choses qui tiennent », *Histoire et mesure*, IV (3-4), 1989, p. 226.

Conclusion

Beaucoup de choses ont été écrites ces dernières années sur les difficultés auxquelles se heurte la critique radicale pour agir sur les structures sociales et la distribution du pouvoir, dans un contexte d'Etat réflexif qui pousse les institutions publiques à incorporer (en partie) les pressions citoyennes et à reconnaître (jusqu'à un certain point) la légitimité et les capacités des citoyens-usagers à exercer un contrôle sur leur destinée¹⁶. Tout se passe comme si le dernier mot revenait ainsi « de droit » aux institutions, la sophistication des formes de la domination néo-libérale condamnant « de fait » la critique sociale impuissante au silence ou, pire encore, à l'instrumentalisation de son discours. Sans minimiser les obstacles et les logiques structurelles à l'œuvre, il nous semble que ce raisonnement aussi asymétrique et statique que la domination qu'il révèle (et qui revient à considérer qu'il n'y a finalement jamais rien de vraiment nouveau sous le soleil) fait peu de cas d'une (possible) réflexivité des mouvements contestataires et de leur (possible) capacité à incorporer les règles du jeu de la domination gestionnaire pour ébranler les structures sociales¹⁷. L'exemple du mouvement de libération des utilisateurs de drogues qui s'est développé dans les années 1990 à Vancouver invite précisément à considérer les conditions de possibilité d'une telle réflexivité, dont le regain d'intérêt pour le *community organizing* et l'*empowerment* pourrait être un vecteur privilégié¹⁸.

¹⁶ Voir par exemple L. BOLTANSKI, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard, Paris, 2009.

¹⁷ B. JOUVE, « L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, Economie, Société*, 8, 2006, p. 5-15.

¹⁸ H. BALAZARD, *Agir en démocratie*, Editions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2015.