La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique

In: Revue française de science politique, 45e année, n°1, 1995. pp. 3-30.

Résumé

Urban policy or the contradictory injunction in politics. Dominique Damamme, Bruno Jobert.

The institutionalization of urban policy has some original features. It is highly voluntary, with a heavy symbolic content. Most of its promoters are higher civil servants associated with the public housing movement rather than elected officials and party militants. In spite of its global ambitions, it has given birth to a fragile central goal-pursuing administration, not easy to apprehend for its ministerial partners. It has survived political alternations thanks to the creation of very flexible deconcentrated institutional devices, which make it possible to exorcise by affirmative action of French cities' fear of ghettoization.

Citer ce document / Cite this document :

Jobert Bruno, Damamme Dominique. La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique. In: Revue française de science politique, 45e année, n°1, 1995. pp. 3-30.

doi : 10.3406/rfsp.1995.403500

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403500

LA POLITIQUE DE LA VILLE OU L'INJONCTION CONTRADICTOIRE EN POLITIQUE

DOMINIQUE DAMAMME, BRUNO JOBERT

Le champ «ville» est depuis longtemps saturé par les politiques publiques. À l'orée des années 1980, émerge dans cet espace un nouveau dispositif, qualifié d'abord de politique des quartiers puis de politique de la ville, appellation générique trompeuse qui couvre en fait un domaine d'intervention spécifique en faveur des zones urbaines à forte précarité sociale¹. Moins neuve qu'elle ne le proclame, la politique de la ville constitue pour partie une reproblématisation, sous l'effet de la crise économique, de problèmes anciens.

Dans la pharmacopée politique française, la politique de la ville fait un peu figure de panacée universelle. On la dit souveraine contre le racisme et l'exclusion. Si les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espoirs mis en elle, ce n'est pas que le traitement soit mauvais, c'est que la cure a duré trop peu de temps pour que le malade en ressente les bienfaits. Plus sérieusement, on entend dire fréquemment que la politique de la ville annonce une nouvelle civilisation urbaine, qu'elle consolide la citoyenneté et permet le déblocage des bureaucraties, les entraînant vers un «État animateur»², ouvert au dialogue et au partenariat. Ce discours n'est pas le fait de quelques voix isolées. Porté par les socialistes en quête de relégitimation après le tournant de 1983, il a été petit à petit approprié par les différents protagonistes de la «république du centre» qui ont cru pouvoir y puiser ce supplément d'âme qui faisait cruellement défaut à la nouvelle orthodoxie économique. Largement répandue dans le personnel politique, cette rhétorique «modernisatrice» se retrouve, avec des nuances, dans les analyses des experts.

Notre intention n'est pas d'ajouter une nouvelle pierre à ce respectable édifice discursif. Il n'est pas non plus de lui opposer les réalités de la pratique. Il vise plutôt à rendre compte de la place particulière de la politique de la ville dans le mouvement général de réaménagement de l'action étatique, enclenché il y a maintenant plus de dix ans. Plus précisément, le point de départ de notre interrogation réside dans le caractère original du processus d'institutionnalisation de la politique de la ville, puisqu'au terme d'une décennie le dispositif local a acquis une légitimité forte qui le met à l'abri des alternances gouvernementales alors que l'ancrage de cette politique dans les systèmes d'action ministériels et interministériels demeure problématique. Appuyée sur une enquête

1. N. Tabard, I. Aldeghi, *Développement social des quartiers : les sites concernés et leurs caractéristiques socio-économiques par rapport aux autres communes de France ou aux autres quartiers d'Ile-de-France*, Paris, Credoc, 1988.

2. J. Donzelot, P. Estèbe, *L'État animateur*, Paris, Esprit, 1994.

auprès des acteurs centraux¹, cette étude s'intéresse prioritairement à l'engendrement de la politique de la ville et à sa difficile réception par les différents secteurs de l'État.

GENÈSE

On s'accorde à faire du rapport «Ensemble, refaire la ville» publié sous l'autorité du maire de Grenoble, Hubert Dubedout², le moment fondateur dans la politique de la ville. En effet, le lien est étroit entre la doctrine ébauchée sous le label «Développement social des quartiers» (DSQ) et celle qui inspire, après le retour des socialistes au pouvoir en 1988, la création de la Délégation interministérielle à la ville puis du ministère de la Ville. La similitude entre ces politiques pourtant n'est pas totale, car, dans l'intervalle de ces sept ou huit années, plusieurs changements interviennent, notamment la position assignée à l'État et le passage à marche forcée de l'expérimentation à la généralisation.

De ce que l'inscription institutionnelle de la politique de la ville paraît scandée par les temps forts de la Présidence et des gouvernements socialistes peut-on conclure que le dispositif s'explique par les orientations doctrinales du parti au pouvoir? Qu'il est la réalisation de son programme, facilitée par ces périodes d'état de grâce où le volontarisme peut se donner libre cours? Et, si tel est le cas, comment expliquer alors sa capacité à survivre aux alternances? La genèse de la politique de la ville conte en réalité une tout autre histoire. Que l'on se réfère au programme de gouvernement de 1973, au projet socialiste pour 1981 comme aux textes rassemblés par Michel Pezet sur «Les socialistes et la ville», on ne trouve nulle part trace des préoccupations qui nourriront plus tard la politique de la ville. Dans tous ces textes, y compris ceux cautionnés par H. Dubedout, domine une approche économiste, vaguement marxisante, selon laquelle c'est le système de collusion entre intérêts capitalistes, détenteurs de la rente foncière, et technocratie qui est responsable d'un urbain ségrégué et éclaté. C'est cette analyse qui justifie la dénonciation de la volonté du président Giscard d'Estaing d'en finir avec l'urbanisme des barres et des tours comme un leurre ou comme l'annonce d'une urbanisation pavillonnaire, atomisée, aux antipodes de la «civilisation» urbaine «ouverte» et «dense en relations sociales» que les socialistes se font forts d'instaurer. Victime de structures économiques perverses, la ville est censée trouver un nouveau visage grâce à un modèle de croissance conjuguant les exigences du développement économique et de la justice sociale grâce à une planification libérée de la contrainte foncière et appuyée sur des programmes de construction et d'équipement collectif. Dans cette vision, conforme à l'optimisme tradi-

1. D. Damamme, B. Jobert, «Les administrations centrales face à la politique de la ville. Rapport à l'intention du Comité d'évaluation de la politique de la ville», Montpellier, CEPEL, 1993. Les citations sont extraites d'entretiens auprès d'une trentaine de hauts fonctionnaires auxquels nous avons garanti l'anonymat.

2. H. Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983.

tionnel des oppositions politiques, les effets attendus du rétablissement du plein emploi, de l'expansion du service public et de la décentralisation aboutissent à sous-évaluer, voire à gommer, les difficultés de la gestion localisée de la pauvreté et des quartiers dégradés. Une analyse, qui impute tous les maux aux méfaits du capitalisme et proclame que la croissance permettra à terme d'en éliminer les causes, a peu de chances de produire des outils appropriés à ce type de problèmes. Soucieux de ne pas se laisser déborder par le Parti communiste, le PS n'a tiré aucun profit du ralliement d'experts sociaux pas plus que de l'adhésion de nombreux militants associatifs ou syndicaux qui avaient pris conscience des effets de la précarisation et du chômage sur les quartiers d'habitat social. Cette méconnaissance ne tient d'ailleurs pas seulement aux contraintes politiques de la stratégie d'union de la gauche, elle s'explique aussi par la nature des alliances internes au PS où le bloc formé par les mitterrandistes, les grands notables comme Gaston Defferre et le CERES n'entretenait que des rapports lointains avec la mouvance social-chrétienne qui, à travers les Groupes d'action municipaux (GAM), et la CFDT, les revues *Esprit* et *Projet*, ébauchait alors une autre stratégie sociale, plus inspirée par Emmanuel Mounier, Ivan Illich et Michel Crozier que par le marxisme dans ses multiples versions. Cette distance est confirmée dans notre domaine par l'éviction d'Hubert Dubedout du premier gouvernement socialiste. Maire prestigieux qui avait voulu faire de Grenoble la vitrine d'un socialisme nouveau, il possédait, semblait-il, tous les attributs pour obtenir un poste ministériel. Député assidu au Parlement depuis 1977, animateur de la Fédération des élus socialistes, il avait su rassembler une équipe d'experts reconnus dans le domaine des politiques urbaines et de l'équipement. Rallié au courant Mauroy, celui qui se considérait comme le candidat naturel des socialistes au ministère de l'Équipement est pourtant écarté sans ménagement de tout poste ministériel en 1981. Sa nomination à la tête de la Commission nationale de développement social des quartiers — interprétée à l'époque comme un lot de consolation — le gratifie en réalité d'un enjeu central. La « crise » des banlieues qui surgit pendant l'été 1981 constitue un défi majeur pour le nouveau gouvernement qui doit rapidement faire la preuve qu'il est capable de gérer ces situations avec d'autres outils qu'un appareillage répressif. « Les médias diffusaient au pays, surpris et inquiet, l'image de ghettos formés d'individus et de familles rejetés de la ville et de la société dans un cadre de vie monotone, dégradé et sans âme. L'ampleur politique à l'échelon national de ce phénomène a incontestablement surpris. Après les Minguettes à Vénissieux, on découvrait les quartiers nord de Marseille, les quartiers insalubres de Roubaix, la cité du Haut du Lièvre à Nancy, la cité des 4000 à la Courneuve.¹ »

Que cette nomination ne se réduise pas à une simple mesure de rat-trapage politique tient encore à une autre raison. Elle est aussi la cooptation d'un maire symbolique par des hauts fonctionnaires à la recherche d'une nouvelle politique du logement social et de formes nouvelles d'action publique. Autour de Pierre Mauroy figurent des hommes qui ont

1. H. Dubedout, *op. cit.*

exercé leurs compétences dans le domaine du logement, notamment Robert Lion, ancien directeur de la Construction et délégué général du mouvement HLM, ou encore Yves Dauge au PACT URBAIN (Programme d'aménagement concerté du territoire). Leurs liens avec les experts de la direction de la Construction, tel Dominique Figeat, qui opère au moment des événements comme adjoint au chef du service des Affaires sociales du Plan et qui va devenir secrétaire général de la Commission nationale du développement social des quartiers, sont anciens. Ces hommes forment la tête de pont d'un réseau reliant des fonctionnaires de l'Équipement, de la direction de l'Action sociale du ministère des Affaires sociales et des membres du Conseil d'État et du Commissariat au Plan¹. C'est à leur instigation que, dans les années 1970, le programme Habitat et vie sociale (HVS) avait été lancé pour lutter contre la dégradation des grands ensembles. «Le point le plus visible, que l'on retrouve dans les débats du Plan liés à la création de la mission HVS, ce sont les problèmes sociaux... HVS est vraiment à relier à la réflexion engagée, notamment au Plan, autour du mal vivre dans le logement social.» Pour les responsables de HVS, ces opérations ont en partie échoué du fait du déséquilibre entre «constructeurs» et urbanistes, d'un côté, et, de l'autre, «sociaux» de l'Équipement et des Affaires sociales². D'où le projet de 1981 d'une relance de l'action, mais fondée sur de nouvelles bases. Superposé à cet enjeu social, il y a aussi au départ un projet d'expérimentation d'un nouveau modèle d'action administrative, territorialisé, partenarial, articulé autour d'un programme, couplé à l'idée d'une mise en pratique — en une sorte de mise à l'épreuve anticipée — des principes de la décentralisation. «Le problème de la globalité et de la transversalité impliquait une réforme de l'État... On rêvait effectivement d'un redécoupage de l'État central et de ses appendices, les collectivités locales.» Le rapport Dubedout (mais aussi les rapports Bonnemaïson et Schwartz) exprime cette double visée d'un remodelage des rapports entre les administrations et entre l'État et les collectivités territoriales, et d'une propédeutique de la déssectorialisation, de la contractualisation et de la territorialisation de l'action publique. L'explicite encore, accentuant la nouveauté de la politique de la ville, le fait qu'elle n'est ni pensée comme un réaménagement d'une politique sectorielle ni conçue sur le modèle de l'administration de mission, mais inscrite dans un dispositif original, une commission nationale présidée par un maire doté des outils nécessaires pour infléchir les politiques nationales. Les émeutes de la banlieue lyonnaise constituent ainsi l'occasion d'expérimenter une nouvelle forme d'action publique et une forme nouvelle de politique de développement social dont on a vu qu'elle n'avait pas été envisagée par les organes ou les experts du PS. Pour reprendre un terme anglo-saxon, la conjoncture de l'été 1981 ouvre

1. Sur ce réseau de modernisateurs sociaux, voir B. Jobert, *Le social en plan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1981.

2. Sur les origines et le bilan des opérations HVS, voir D. Figeat, «Les quartiers d'habitat social. Bilan des opérations "habitat et vie sociale"» *Correspondance municipale*, 231, octobre 1982. Pour une critique des limites de HVS, voir H. Dubedout, *Ensemble ...*, op. cit.

une *policy window*, un créneau, que les promoteurs de cette politique ont d'autant moins de difficulté à utiliser qu'ils occupent des positions stratégiques dans l'appareil gouvernemental et administratif.

Se vérifie une fois de plus le constat effectué à propos de la réorientation des politiques des années 1980¹ : l'introduction de nouvelles représentations et de nouvelles recettes d'action n'a de chance de se réaliser que lorsque les modèles ont fait la preuve de leur inadéquation ou de leur épuisement. La remarque explique a contrario la pérennisation de la politique des villes. Si elle a résisté à l'épreuve du temps, ce n'est pas parce qu'elle a été appropriée par des acteurs pertinents de l'appareil d'État — ses promoteurs perdent de leur poids politique après le départ de Pierre Mauroy et aucun grand corps ne tente de l'investir pour accroître son domaine d'emprise —, c'est qu'elle a proposé un répertoire d'actions flexible face à un problème de plus en plus sensible au fur et à mesure que s'aggravaient la précarité, le chômage, et, avec eux, ce qu'on a nommé le malaise des banlieues.

Dans l'institutionnalisation de la politique DSQ, l'alternance de 1986 constitue un moment crucial. Envisagé par le gouvernement Chirac, son abandon est finalement écarté sous la pression du ministre de l'Environnement, Pierre Méhaignerie. L'évaluation réalisée à l'époque n'entre que pour une faible part dans la poursuite de cette politique construite par l'adversaire². Son maintien est dû, d'abord, au fait que la victoire de la droite aux élections municipales de 1983 a multiplié le nombre des élus qui ont eu l'occasion d'expérimenter ces procédures nouvelles, d'où une dépolitisation du programme DSQ. Il tient, ensuite, à ce qu'elle offrait à la nouvelle majorité parlementaire une réponse aux peurs de l'immigration et de la désorganisation sociale, et un outil face à la montée en puissance du Front national, notamment dans les quartiers d'habitat social.

La première cohabitation marque les débuts d'une nouvelle phase dans le débat politique. Les remous suscités par le libéralisme « pur et dur » suscitent une réapparition du social dans la rhétorique politique. Le maintien de la politique des quartiers, le lancement de formules de gestion localisée de revenu minimum ou la réunion des états généraux de la Sécurité sociale prouvent d'ailleurs que la droite n'est pas insensible à ce nouveau climat. Mais ce sont finalement les socialistes qui délivrent le message le plus clair : la « Lettre aux Français » de François Mitterrand trace une ligne de « retour vers le social » qui se matérialise par un train de mesures qui va de la généralisation de la politique DSQ et de l'institution du revenu minimum d'insertion (RMI) au vote de la loi d'orientation pour la ville, en passant par la relance de la politique des Zones d'éducation prioritaire (ZEP), la création du crédit formation individuelle, du secrétariat à l'Intégration et des sites pilotes pour l'intégration. Face aux défaillances, réelles ou supposées, d'élus soupçonnés de négliger les populations exclues, la politique de la ville (comme le RMI)

1. B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

2. F. Lévy, « Bilan/perspectives des contrats de Plan de développement social des quartiers », Paris, 1988. Le rapport, rédigé à la demande de J. Chirac, conclut à la poursuite de la politique DSQ mais aussi à la stabilisation de l'expérience, soit un plafonnement à 150 quartiers.

manifeste la fonction de l'État de garant de la cohésion sociale. Inaugurée dès les premiers mois du gouvernement Rocard, elle trouve deux ans plus tard son prolongement dans la création du ministère de la Ville, confié à Michel Delebarre qui accède ainsi à une position de vice-Premier ministre¹ (décembre 1990). Tout se passe comme si les dirigeants socialistes s'efforcent à travers ces politiques de reconstruire l'identité sociale du parti et de reconquérir l'électorat populaire. Dans cette entreprise de reconquête, le PS ne peut plus prendre appui, comme au début des années 1980, sur un puissant réseau d'élus locaux. La réaffirmation du rôle de l'État comme garant des équilibres sociaux justifie l'emploi du principal levier politique qui lui reste alors disponible, l'administration. Instrument d'une stratégie de mobilisation qui entend obtenir rapidement de forts profits symboliques, la politique de la ville vient donc s'adosser à l'appareil administratif. Mais celui-ci possède son rythme propre de maturation des politiques et poursuit d'autres objectifs plus ou moins compatibles mais tout autant légitimes. La réception de la politique de la ville par les segments de l'appareil d'État qui avaient toléré comme un accident marginal les expérimentations de la première phase (1981-1983) ne pouvait aller sans heurts dans un contexte de politisation et d'injonction. Il nous semble qu'une manière de répondre aux interrogations sur la réalité et le sens de la politique de la ville est de considérer les réactions des institutions centrales à cette stratégie qui visait à les impliquer totalement.

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE DES VILLES

Il faut étudier une politique publique «telle qu'elle se fait», c'est-à-dire décrire la manière dont elle est fabriquée, produite, par des agences bureaucratiques. Parce que les agences bureaucratiques ne sont ni transparentes ni neutres, que toute mesure traduit leur ancrage politique et social comme elle transcrit les principes et les méthodes d'action, objectivées en normes, règles et savoir-faire, des organisations qui les conçoivent et qui les «exécutent», l'analyse d'une politique doit nécessairement inclure la séquence de la mise en œuvre. Ce passage se justifie plus encore dans le cas d'une politique interministérielle du fait des conflits de compétence et de logique d'action entre institutions. L'exigence de coopération ne va en effet jamais de soi dans un univers administratif fortement verticalisé, toute politique transversale impliquant peu ou prou une limitation de l'autonomie sectorielle des partenaires. J. Donzelot note, à propos de la DIV (Délégation interministérielle à la ville), que sa création en 1988 fut pensée comme la réponse au «déficit d'unité stratégique» des programmes d'action prioritaire – DSQ, CPD (Conseil de prévention de la délinquance), Missions locales pour l'emploi, ZEP

1. Ou plutôt semble accéder, car, bien que qualifié de ministre de l'interministérialité, la responsabilité du RMI et de l'insertion des jeunes lui échappe. On sait que Michel Delebarre a une formation de géographe urbain.

et à leur «insuffisante efficacité méthodologique»¹, et que le remède consista en un rapprochement des instances et des programmes avec l'espoir qu'ils se renforceraient suffisamment pour venir à bout des réserves des élus et des lenteurs des administrations. De ce caractère laborieux et fragile de la coopération interministérielle, nos entretiens témoignent: «Au niveau central, on ne sait pas encore gérer des politiques globales et transversales, en dépit de trente ans de DATAR». Le ministère de la Ville, «c'est l'échec de la coordination interministérielle par les services du Premier ministre ... c'est la légitimité politique d'une coordination qui n'a pas réussi sur le plan administratif». Le verticalisme n'est d'ailleurs pas le seul obstacle puisque les administrations ont pris l'habitude de développer des programmes en partenariat. Le danger réside alors dans un feuilletage ou un empilement de globalités partielles, reproduisant, au nom du combat contre la sectorialisation, le cloisonnement qui était reproché au verticalisme: «Tout le monde veut coordonner tout le monde et il n'y a pas de coordination entre les gens qui veulent coordonner».

«On voit bien que la logique institutionnelle a pris le pas sur la logique de coopération et que cette volonté de maîtrise collective à l'échelle d'un territoire d'un ensemble de phénomènes ne s'est pas concrétisée. Je crains que, sur le champ ville, nous ne soyons confrontés au même phénomène que sur le champ "Missions locales" (pour l'emploi), mais dans des conditions peut-être plus difficiles. On s'aperçoit qu'on a empilé une série de dispositifs expérimentaux qui ont tous des règles spécifiques, des territorialités différentes, des processus d'implication des différentes administrations hétérogènes entre eux, sans aucune possibilité de cohérences.²»

De surcroît, si tout interministériel doit s'appuyer sur une volonté gouvernementale explicite et sur des échanges politiques équilibrés, un interministériel dont les politiques de mise en œuvre échappent aux acteurs ministériels risque de provoquer des résistances plus vives encore. Le point de rupture de l'interministériel se situe au moment où la mise en œuvre menace de ne plus s'inscrire dans l'interministériel. Du coup, on comprend qu'une politique transversale et déconcentrée, comme la politique de la ville, apparaît marquée du coin de l'oubli et de la répétition.

Indispensable pour décrire les modes d'action des administrations, l'analyse de la mise en œuvre permet d'évaluer la «valeur» d'une politique. Elle constitue une des voies par lesquelles s'apprécie sa position sur les agendas respectifs du gouvernement et des différents ministères. L'extension rapide de la politique DSQ (limité à 22 en 1981, le nombre des quartiers grimpe à 150 en 1986 pour atteindre en 1988 le chiffre de 400) constitue l'indice le plus évident de la hausse de son crédit gouver-

1. J. Donzelot, *Rapport sur la politique de la ville*, Paris, DIV, 1992.

2. À titre d'illustration, on peut faire état de la concurrence entre les Missions locales et la gestion du programme CFI (Crédit formation individuelle) ou les interférences entre l'opération «Points jeunes» du ministère de la Jeunesse et des sports et les dispositifs de la DIJ (Délégation à l'insertion des jeunes).

nemental. Mais, ce faisant, cette croissance tend à substituer à une logique de contestation du centralisme et du verticalisme une intervention lourde de l'État¹; elle aboutit à passer d'une mobilisation des « forces d'en bas », le modèle municipaliste et communautaire des débuts, à une action impulsée d'en haut².

D'un bout à l'autre des années 1980, la politique de la ville est ainsi devenue « ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre »³. Ni son objet, construit autour des quartiers à « problèmes » — devenu, par amalgame, le « problème » des quartiers —, ni sa méthodologie (territorialisation, partenariat...) n'ont significativement évolué. Néanmoins, elle s'est transformée sous l'effet des changements de rationalité des acteurs, des modifications de son champ d'intervention et de sa position sur l'agenda gouvernemental. La « ville » de 1988, c'est la ville du centre contre la ville décentralisée; la DIV, c'est l'instrument de correction de la politique décentralisatrice du DSQ. L'État « revient » au nom des banlieues et des pauvres, et ce retour s'effectue — c'est là une des différences d'avec la politique des villes de la période 1981-1983 — sur un horizon de dette sociale qui a pris la place de l'intégration par l'emploi et d'où a disparu l'idée d'une citoyenneté ancrée dans des droits sociaux⁴. Parce que, contrairement au chômage dont il ne maîtrise pas les paramètres, le gouvernement apparaît en mesure d'agir sur l'objet social quartier, parce que cette thérapie a des effets visibles dans un espace-temps limité, la « ville » devient dans la période 1988-1992 le lieu d'un surinvestissement politique et pratique. Synonyme de lutte contre l'exclusion, le mot fonctionne dans le discours politique comme un « cache-misère ». Manière de nommer la « misère du monde », il la désigne et, inversement, il la voile: DSQ, DSU (Développement social urbain) Ville, ce sont là des mots nouveaux et une façon nouvelle et commode de parler des banlieues et de la pauvreté (de l'immigration, de l'échec scolaire, du chômage...), tout en n'en parlant pas, ou en en parlant tout en parlant d'autre chose⁵. En même temps remède à « la misère du monde », cette

1. Sans oublier les effets de déqualification du dispositif par inflation.

2. « Pour résumer le rôle de la DIV, il y a un rôle politique, un rôle solidariste et communautaire renforcé par la militance DSQ, par la logique des quartiers, la prévention de la délinquance et tout ce qui pouvait se jouer au niveau immigration à l'échelle des CAF. Quoi qu'on fasse, il reste cette option communautaire et territoriale. Et puis une dernière partie qui mélange à la fois des aspects d'innovation (c'est-à-dire les 19 programmes de 1989) et des aspects contrats de ville qui se veulent multifonctionnels. Le vrai problème de fond aujourd'hui, c'est d'avoir une politique de la ville qui pour des raisons historiques a été une politique du logement social, du social vers le quartier, et qui voudrait basculer sur l'intégralité de la ville. »

3. « Ce qui caractérise la politique de la ville, c'est le maintien pendant plusieurs années de la pratique et de l'esprit DSQ... On fait du quartier et on augmente encore le potentiel de type action-quartier, c'est-à-dire en droite ligne des HVS et DSQ ».

4. H. Dubedout, *Ensemble ...*, op. cit.. Sur l'idée d'une « remobilisation collective » et d'un passage d'une problématique de l'aménagement à une problématique du développement, voir P. Maclouf, « Problématique de développement social des quartiers difficiles », *Correspondance municipale*, 231, octobre 1982.

5. Le terme « développement social » est inventé par le secrétaire général adjoint de la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ), Pierre Saragoussi, en référence au Tiers Monde et parce qu'il fait écho aux idées de restauration d'une « citoyenneté » sociale et de mobilisation autonome de la population.

politique est chargée d'attester l'efficacité de la politique sociale du gouvernement, d'en faire la preuve en agissant sur les symptômes les plus visibles de l'exclusion. Dans ces conditions, on comprend qu'une tension ait pu surgir entre la logique de politisation et la logique de partenariat, on devine qu'un jeu se soit produit entre « interministérialité politique » et « inter-administrativité ». Il y a là, en effet, une tension, voire une contradiction, entre un dispositif d'horizontalité, qui implique un minimum d'échange, et ce qu'un de nos interlocuteurs appelait « l'hyper-politisation » de l'action, avec ses conséquences : volontarisme politique, forte médiation, impérialisme administratif, élaboration de programmes propres, pilotage direct du pouvoir politique. Dans ces conditions, comment une politique marquée par la concurrence entre bureaucraties, par un « style » d'action politisé, contraire à la tradition et à la culture de pans entiers de l'appareil d'État, s'est-elle (différentiellement) diffusée au sein de l'administration ? Dans quelle mesure et sous quelles formes la traduction de cette politique s'est-elle opérée quand on sait les défaillances de la stratégie d'intéressement¹ ?

INTÉRESSEMENT, CONCURRENCE ET APATHIE

Toute politique implique des procédures d'intéressement. Toute entreprise d'intéressement peut être comprise d'abord comme l'établissement d'un système d'échanges, ensuite comme une tentative pour imposer ou consolider une position de coordination. En l'occurrence, pour que le dispositif « ville » réussisse, il fallait que son champ d'action légitime s'ajuste aux autres interministérialités, de l'intégration, du revenu minimum, de l'insertion des jeunes, présentes sur le territoire du social et y opérant leurs propres partages et leurs propres alliances². Il fallait, ensuite, que les acteurs les plus directement concernés, l'Équipement et les Affaires sociales, trouvent leur compte à cette association ou à cet enrôlement. Or la position de maître d'œuvre a toujours été refusée à la CNDSQ comme à la DIV par l'Équipement. Quant aux Affaires sociales, la crise traversée par la direction des Affaires sociales depuis la décentralisation a fait obstacle à toute implication sérieuse³. Ni la CNDSQ ni la DIV n'ont réussi à s'assurer le soutien des partenaires les plus historiquement et fonctionnellement impliqués dans les politiques des quartiers et des villes. On ne saurait refermer ce premier cercle sans mentionner la Caisse des dépôts et consignations (CDC). L'intérêt ancien de la CDC à l'égard de la politique des quartiers s'explique sans doute par la présence à sa tête de Robert Lion, qui a recueilli auprès de lui après 1983 les premiers acteurs de la CNDSQ, Dominique Figeat, Pierre Saragoussi⁴. De manière étonnante pour qui ignore l'histoire de la

1. B. Latour, *La science en action*, Paris, La Découverte, 1989 ; M. Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *Année sociologique*, 1986. La traduction des concepts de B. Latour et M. Callon à notre objet n'ira pas sans trahison.

2. G. Chevalier, « Administrations de mission et luttes d'influence », *Revue française de sociologie*, 3, 1990, p. 421-437.

3. D. Damamme, B. Jobert, « Les administrations centrales... », rapport cité.

4. Nommé fin 1983 à la SCIC, filiale de la CDC, D. Figeat va créer la Mission SCIC-DSU, complément au programme « Solidarité » de la CDC, dont l'un des promoteurs est P. Saragoussi.

politique des villes, la CDC, dont le soutien à la politique de la ville s'est encore manifesté en 1989 à travers les programmes « Solidarité », apparaît l'héritière de la conception solidariste, municipaliste et démocratique des années 1981-1983. Il demeure que, pour la Caisse, la politique des quartiers reste une politique marginale, et que son soutien ne pouvait suffire à stabiliser le système d'intéressement dont la DIV prétendait constituer l'épine dorsale.

Concurrence : l'Équipement

« À la question de savoir s'il faut une DIV, la réponse est non, car elle est incompétente. À la question de savoir s'il faut une instance d'évaluation et de pilotage : oui. » L'opposition de l'Équipement aux instances ville ne s'est jamais démentie¹. La CNDSQ a initié un dessaisissement de l'Équipement (consacré par la création de la DIV puis d'un ministère d'État) alors que le ministère avait fait du développement d'une politique d'habitat social, rebaptisée politique de la ville, le vecteur de la reconquête d'une position de force dans le contexte de la décentralisation². Cette ligne stratégique s'est incarnée dans le Comité interministériel pour les villes, créé en juin 1984³, création qui s'apparente,

1. La résistance des directions de l'Équipement semble varier en fonction de la perte de pouvoir subie à la suite de la décentralisation et de la politique de DSQ ; elle apparaît plus forte à la direction de l'Architecture et de l'urbanisme qu'à la direction de la Construction. La DC a notamment conservé la maîtrise de crédits budgétaires dont on aurait pu s'attendre à ce qu'ils soient décentralisés. Elle s'appuie sur la loi d'orientation de la ville et sur la programmation des crédits de logements sociaux pour assurer son autonomie vis-à-vis de la DIV. C'est elle qui détermine les enveloppes régionales et départementales qui seront mises à la disposition des préfets et des DDE (directions départementales de l'Équipement) à partir de critères qu'elle a elle-même élaborés avec la collaboration de ses chargés de mission territoriaux. Elle fixe ainsi le cadre à partir duquel seront éventuellement négociés des infléchissements et des redistributions avec le ministère de la Ville. Fait significatif, elle n'entend pas que ce dernier intervienne sur la réserve technique nationale de crédits de catégorie I qui lui permet de corriger les imperfections de sa programmation.

2. On mentionnera également la concurrence entre les contrats de ville de la DIV et les conventions ville-habitat du ministère de l'Équipement... Sur ce point, voir la circulaire du 4 février 1989 de la direction de la Construction.

3. « Est créé auprès du Premier ministre un comité interministériel pour les villes chargé d'animer et de coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'État, destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de vie urbaine », Décret du 16 juin 1984 (art. 1). Instance de financement se déterminant sur la base de projets préparés par les services ministériels et les groupes techniques, le CIV, si l'on prend l'année 1987 comme point de repère, coordonne les programmes de la Commission nationale pour le développement social des quartiers et de Banlieues 89 ; il gère ou aide divers programmes : Logement des plus démunis, Insertion des sans-abris, Réhabilitation habitat insalubre (RHI), Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), des actions dites de solidarité (zones en difficulté, secteurs sauvegardés, quartiers d'habitat social), Villes plus sûres, Opérations voie et ville, Accueil des personnes âgées, Service public urbain, Contrats familles. Il est alimenté, pour l'essentiel, par des crédits logement et des crédits d'accompagnement interministériels DSQ, intégrés, à partir du 9^e Plan (1984-1988), dans les contrats de Plan État-régions. Les fonds interministériels sont gérés par le FSU (Fonds social urbain) qui devient, à partir de 1988, l'organisme financier de la DIV.

pour partie, à une manœuvre d'encerclement de la CNDSQ¹. Existe bien parmi les objectifs du CIV, à côté de la sauvegarde de missions et de financements qui n'avaient pas été déconcentrés ou décentralisés, le projet de contrôler les instruments d'intervention sur les quartiers et de récupérer le champ d'action «ville». C'est la direction de l'Architecture et de l'urbanisme qui fournit au CIV son support logistique, ce sont ses fonctionnaires qui instruisent les dossiers et assurent l'essentiel du financement par l'intermédiaire du Fonds social urbain. «À travers le FSU et le CIV, l'Équipement recrée ses structures anciennes.» Sur ce point, l'annexion sera un échec. L'Équipement ne parviendra jamais à intégrer l'ensemble des missions, CNDSQ, CNPD (Conseil national de prévention de la délinquance), Banlieues 89 dans un dispositif homogène. Le comité restera toujours «une architecture factice». «Jusqu'en 1988, le CIV fonctionnait seul et, à côté, il y avait deux structures qui étaient, d'une part la CNDSQ, et, d'autre part, le CNPD ... Avec la création de la DIV, l'idée était de regrouper tout cela.» La création de la DIV donne lieu, en 1988, à une bataille de plus de quatre mois. La lutte est autant symbolique — l'existence de la DIV est par elle-même une mise en cause des politiques de l'Équipement — que pratique, nourrie par le rattachement du CIV à la DIV. Le conflit resurgit lors de l'institution du ministère de la Ville confié à Michel Delebarre, opposé il y a peu encore à cette politique quand il était à la tête de l'Équipement; il s'ancre enfin dans la déconcentration des crédits du FSU (60 % en 1988, 80 % en 1992): «Le changement important de la DIV par rapport au DSQ, c'est la confiance faite au corps préfectoral, au ministère de l'Intérieur et aux préfets de région et de département pour conduire la politique de la ville». Par le biais de la déconcentration des crédits, les chargés de mission de la DIV ont été conduits à jouer le rôle que les agents des ministères «considéraient comme devant rester le leur et notamment les gens de l'Équipement sur des programmations et des crédits aussi sensibles que les crédits Palulos (Primes aux logements à usage locatif et à occupation sociale), du logement ou de l'urbanisme. Du coup, cela rendait les relations avec la Ville difficiles ... l'Équipement considérait que ses propres chargés de mission géographiques avaient vocation à être chargés de mission de la DIV ... Il a essayé de continuer à jouer ce jeu du plus fort de façon à avoir les politiques de mise en œuvre».

L'opposition du ministère se retrouve de manière plus subtile dans les opérations de construction du sens de la politique. C'est un phénomène ordinaire que celui de la pluralité des interprétations d'un objet social en fonction des systèmes de représentations et de la logique d'action des acteurs. Une telle polysémie est fréquente dans les politiques transversales qui mobilisent une multiplicité de partenaires. Manifeste ici, le phénomène est amplifié par la nouveauté et la généralité des termes: DSQ, DSU, Ville, chacun se prête au jeu de l'interprétation. Si toute traduction est trahison, l'ampleur de la trahison est variable. En

1. La création du CIV est parallèle au départ de Pierre Mauroy et à l'arrivée de Laurent Fabius comme Premier ministre. Les relations entre le cabinet de Laurent Fabius et les responsables de la CNDSQ furent, de notoriété publique, extrêmement mauvaises.

l'occurrence, les déplacements de sens sont à la mesure des déceptions passées et des réorientations présentes des différentes directions. On sait que le champ de la politique des quartiers renvoie à la gestion territorialisée de l'exclusion¹. C'est sous cette forme qu'elle a été problématisée par la CNDSQ et par la DIV, et cette problématisation n'a évolué qu'avec l'élargissement de la politique des quartiers à la ville (1992). Or, dans la culture traditionnelle de l'Équipement, technicienne et quantitative, la politique de la ville se décline d'abord en une politique de l'habitat et en une politique d'urbanisme. Alors que la politique du bâti et d'aménagement de l'espace urbain est ici censée former le fondement de toute (bonne) politique de la ville, dans la perspective de la CNDSQ l'habitat est un élément important mais n'est qu'un élément parmi d'autres. C'est d'ailleurs cette prééminence des «constructeurs» sur les «sociaux» du ministère qui expliquait, aux yeux des promoteurs des opérations Habitat vie sociale, leur échec. Le système de représentations, enraciné dans le corps des Ponts qui forme l'ossature du ministère, domine toujours, quoique probablement il ne soit plus aussi monolithique que dans les années 1960 et 1970. Les «constructeurs» ont su, ou dû, s'accommoder des nouvelles exigences «post-matérialistes»². Ainsi, l'esthétisme de Banlieues 89 de Roland Castro — pour qui la qualité architecturale permettrait d'en finir avec la laideur des «banlieues»³ — a pu se greffer sur les perceptions ordinaires de la direction de l'Architecture: le lien entre rationalité technique et rationalité architecturale et esthétique s'est avéré plus facile à tisser qu'entre celles-ci et le projet de développement social des quartiers, même si, à travers le programme HVS, les fonctionnaires du ministère de l'Équipement peuvent revendiquer la paternité de cette politique sociale.

À mesure que la politique de la ville se déplace du quartier à l'agglomération, elle entre dans le domaine d'intervention des économistes et des aménageurs, DATAR et direction de l'Architecture et de l'urbanisme⁴. «Ce qui nous intéresse, c'est essentiellement l'entrée économique de la ville. À la différence de ce qui se passait à la DIV il y a quelque temps, nous croyons que l'économie tirera le social... Nous n'arrivons pas à nous imbriquer (avec la DIV) parce que nous n'avions pas les mêmes notions d'espace et de temps.» Sur la base de cette dualité d'objets et de rationalités, la DATAR a revendiqué avec succès le monopole de l'approche par l'économique⁵, cantonnant la DIV aux

1. J.-M. Delarue, *Banlieues en difficulté: la relégation*, Paris, Syros, 1991.

2. Sur les prudences écologiques de l'Équipement, voir J. Defrance «"Donner la parole". La construction d'une relation d'échange», *Annales de la recherche en sciences sociales*, 73, 1988.

3. J.-M. Delarue, *Banlieues en difficulté ...*, op. cit.

4. L'accent sur l'aménagement paraît sensible depuis quelques années. Des cinq bureaux de la sous-direction compétente de la DAU, le bureau de la Ville est celui dont la mission est la moins clairement identifiée par les responsables de cette sous-direction, alors qu'il s'agit de l'ancienne structure qui gérait HVS. Aujourd'hui (1993), les militants de la cause de la ville sont partis de la DAU.

5. Le débat a été particulièrement aigu à propos des contrats de ville. Sur la politique de la ville et l'insertion par l'économique, voir M. Aubry, J.-M. Praderie, «Entreprises et quartiers», rapport au ministre de la Ville, 1991.

actions de solidarité ou de réparation sociale. L'axe aménageur structure aujourd'hui le champ d'intervention de la direction de l'Architecture et de l'urbanisme (DAU) pour laquelle les grands travaux d'équipement forment le ressort principal de la « politique urbaine ». Pour la DAU, c'est à la DATAR, instance d'« inter-direction » de la politique d'aménagement, d'apporter le cadre de référence à partir duquel elle doit « relancer la planification urbaine ».

« Quand on a lancé la politique de la ville en 1988, on connaissait très bien les limites de la politique de développement social des quartiers ... Et parmi les limites majeures, il y avait le sentiment d'un grand nombre de chefs de projet de courir désespérément après la résolution des problèmes sociaux locaux faute de résoudre le problème du chômage. Là résidait le problème majeur. La politique de l'État sur les villes, c'était plein d'idées généreuses. Avec l'évolution, on s'est rendu compte qu'on courrait sans cesse après les problèmes de développement économique local. »

Jusqu'à la création de la DIV, la DAU a été fortement impliquée dans la politique de développement social. Pour cette Direction, la politique de DSQ ou du DSU n'était pas simplement ou seulement une politique sociale, comme le montre l'entretien suivant :

« Il faut que l'État assure un certain nombre de fonctions fondamentales qui sont les siennes et que la décentralisation n'a pas confisquées : ces deux fonctions sont la solidarité et l'innovation. La solidarité conçue, à l'époque (1982), non pas comme de la charité publique mais comme une prescription d'aménagement du territoire ... Il va de soi que le lien profond, c'est l'espace urbanistique, l'économique et le démographique, jamais le social ... Le décalage de pensée, sur le fond, tient à l'écart entre les politiques urbaines et les politiques de développement urbain. Quand on se place dans la position de la DAU, on est en situation de politique urbaine, c'est-à-dire qu'on travaille sur l'urbain, la production urbaine, la planification urbaine, la production spatiale ... Il y avait une stratégie de production sur la ville qui est devenue, depuis 82, une affaire des élus et plus une affaire de l'État. Alors que le déplacement vers le thème développement social urbain permet de retrouver complètement les deux objectifs solidarité et innovation et de retrouver les compétences de l'État, auxquelles les collectivités n'ont rien à redire. Car il s'agit bien d'une compétence de l'État que de vérifier qu'il y a bien une équité sociale sur le territoire national ... À la solidarité dite sociale s'ajoute une solidarité urbaine, dans la ville ... mais il y a aussi des problèmes d'inégalité et d'équité entre les villes, les régions. C'est une solidarité qui justifie l'intervention de l'État ... En 1983, la décentralisation a entraîné la dévolution des compétences d'aménagement et d'urbanisme aux collectivités locales, la fin des subventions d'aménagement, la globalisation des crédits, la fin du FAU ... Le ministère a très vite compris qu'il n'était pas possible d'abandonner les interventions sous l'angle spécifique de la solidarité ».

Le discours donne à voir comment la DAU articule action sociale et action urbaine et comment l'objectif de solidarité sert à légitimer l'action passée et présente de la Direction. Certes, les « solidarités urbaines » entre quartiers et entre villes étaient bien présentes dans les textes

d'Yves Dauge¹, le premier délégué interministériel à la Ville : s'y déchiffrent les termes d'une alliance entre « sociaux » et « aménageurs » et, en ce sens, l'analyse de la DAU peut passer pour un commentaire autorisé des textes officiels. Mais elle doit aussi être comprise comme une lecture centraliste et corporative de la politique des villes, inscrivant le social dans une logique urbanistique, la « solidarité » sociale étant pensée comme une prescription légitimatrice d'aménagement du territoire.

Apathie : les Affaires sociales

Objectivement impliqué par une politique, un acteur peut en être exclu sous l'effet d'une crise organisationnelle ou d'une crise de son modèle d'action. On a un exemple de cette impuissance pratique avec le ministère des Affaires sociales, initiateur pourtant des opérations HVS et pionnier des politiques transversales. En 1981, on aurait pu croire que la nouvelle approche du social, amplifiée par les rapports Schwartz et Dubedout et par le 9^e Plan, allait lui donner une position éminente dans l'appareil d'État. Il n'en fut rien. Par la suite, le ministère a affiché la politique de la ville comme une de ses priorités, enjoignant à ses services déconcentrés de constituer un pôle chargé du suivi des actions de développement social, sans pourtant que ces déclarations d'intention soient suivies d'effets². C'est que la décentralisation et l'arrivée de la gauche au pouvoir ont, par leur conjonction, brisé le dynamisme de l'Action sociale, de toute évidence pour une longue période. La décentralisation l'a privée d'une partie de ses compétences au profit des départements. Dans le même temps, l'élite a été aspirée par l'action politique³. Quand réapparaît une préoccupation de traitement de l'exclusion, le ministère s'en voit dépossédé par des administrations de mission dont les Délégations à l'insertion des jeunes ou au RMI sont les exemples les plus marquants. Effet et cause de cette crise de l'Action sociale, l'appareil administratif et la politique de coordination interministérielle se consolident autour de l'Équipement, de la DIV et du ministère de la Ville. La multiplication des organes concurrents, la « fuite des cerveaux », la déstructuration des réseaux d'information, l'obsession des comptes sont autant de facteurs de désorientation pour cette administra-

1. DIV, *Propositions pour une politique de la ville*, Paris, octobre 1988. Yves Dauge a été membre du cabinet d'Edgar Pisani ; de 1981 à 1982, conseiller technique au cabinet de P. Mauroy ; directeur de la DUP/DAU de 1982 à 1985, délégué DIV, 1988-1991 ; Y. Dauge est maire PS de Chinon.

2. Jusqu'à une date récente, il semble que le développement de l'information et de la formation des agents de la DAS (direction de l'Action sociale) à ces nouveaux enjeux soit resté embryonnaire. Cela vaut à la fois pour la formation initiale des travailleurs sociaux pourtant fortement déstabilisés dans leur identité professionnelle par l'acuité des problèmes de l'emploi (qu'ils n'avaient pas pour habitude de traiter). Cela vaut largement aussi pour la formation continue des services extérieurs puisque le rapport de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales) en est encore à proposer un module de formation-action. Le même déficit s'observe pour la construction d'outils méthodologiques sur la fabrication des diagnostics et sur l'évaluation.

3. Pour qu'une élite de hauts fonctionnaires se décide à investir cette administration peu prestigieuse, il faut, comme dans les années 1970, que celle-ci apparaisse comme le lieu privilégié où s'élabore et se dessine la possibilité de réaliser un projet social fort. Tel n'est pas le cas aujourd'hui.

tion délaissée. D'où le retard dans la réflexion des responsables et le manque de directives claires aux fonctionnaires : « L'administration centrale ici a souffert de pertes d'effectifs. Au cours des dernières années, 30 % des cadres A ont disparu. Le bureau de la sous-direction qui suit la politique de la ville n'a pas de chef de bureau depuis presque un an, il a perdu la moitié de ses effectifs depuis un an et demi. En plus, dans ce secteur, les pertes d'effectifs signifient en même temps perte de mémoire ». Au-delà du ressentiment que le personnel entretient vis-à-vis des administrations qui l'ont supplanté, ce qui l'emporte, c'est l'extrême difficulté de l'administration sociale à se mobiliser sur ces nouvelles tâches. Un rapport de l'IGAS sur le rôle des DDASS (directions départementales des Affaires sanitaires et sociales) dans la politique de la ville montre en creux les déficits de la réflexion au niveau de l'État central.

« Très marquées par l'interministérialité et la territorialisation, ces politiques appellent de profondes mutations dans la conception de l'intervention administrative : le niveau central a moins à conduire une politique qu'à organiser la coordination de certains experts de sa mise en œuvre et à en évaluer les résultats. La part des instructions générales se réduit au profit de l'animation et du soutien méthodologique ; la recherche permanente du meilleur degré de pertinence locale requiert de nouvelles capacités de la part des services extérieurs : concevoir avant de mettre en œuvre, prendre l'initiative au lieu d'exécuter, adapter au lieu de décliner.¹ »

On est encore loin du passage annoncé d'un État réglementeur à un État stratège et animateur.

STYLE POLITIQUE, COMPÉTENCES ET MÉTIERS

La domestication administrative d'une politique passe par l'élaboration d'un système d'alliances. Mise en place qui suppose l'acceptation de la problématisation des enjeux. Il est évident que celle-ci ne doit pas être en contradiction avec l'identité professionnelle des divers partenaires ni en opposition avec leur identité fonctionnelle, leurs missions et compétences. La domestication nécessite par ailleurs un temps de réception accordé aux rythmes administratifs. Or ces conditions trouvent rarement satisfaction dans un contexte de forte politisation, phénomène qui va traditionnellement de pair avec la marginalisation des services administratifs réduits à un « travail d'habillage »². « Un politique fort qui fait de l'agitation, c'est bien, mais s'il dépossède l'administratif qui travaille dans la durée, c'est au contraire complètement négatif. » Le « style » d'une politique, notamment sa politisation, va alors à l'encontre de sa réception, et, par une sorte de cercle vicieux, les blocages ou les retards relancent l'intervention du politique.

1. IGAS, « Rapport sur le rôle et les moyens consacrés par les directions départementales de l'Action sanitaire et sociale à la politique de la ville », Paris, février 1992.

2. Le travail dans l'urgence est récurrent. Cette situation s'observe dans la décision d'extension du DSU à 400 quartiers, dans l'affectation des crédits du FAS au FSU, lors de l'élaboration des contrats de ville : « Il fallait faire tellement vite que le contenu des contrats de ville n'avait même plus de sens ».

Captations

La ville touche à tout (du logement à l'école en passant par la justice¹), traverse l'ensemble des politiques sectorielles. À force d'agrandissement, l'image se brouille. Elle se trouble et elle trouble. Précisément, cette inquiétude qu'inspire la vocation universelle de la ville, la DIV va lui donner consistance. Elle le fait par la posture magistrale qu'elle adopte, par les programmes qu'elle développe² et par l'injonction faite aux différentes agences de focaliser leur action sur le quartier. «C'est déresponsabilisant pour les administrations de vouloir faire à leur place ce que l'on fera moins bien. On ne peut pas remplacer tous les services de l'Éducation nationale par trois chargés de mission à la DIV. Les types disent: "On leur a filé trente millions, qu'ils se débrouillent pour les ZEP" ... Il ne faut pas le faire à leur place; il faut responsabiliser les gens ... On a trouvé un alibi. L'alibi pour ne pas faire ce que l'on devrait faire.» L'attitude fonde une double accusation d'impérialisme ou d'incompétence³.

1. De fait, la ville concerne une quarantaine de directions ministérielles.

2. Avec la circulaire du 22 mai 1989, la DIV englobe plus d'une quinzaine de programmes: soit, d'une part, des programmes territoriaux, de l'autre, des programmes nationaux. Sous le premier chapitre sont rangés les «conventions de développement social des quartiers» (300 quartiers), les «conventions de quartiers» (100 quartiers environ, à titre préventif), les contrats de ville, les conventions ville-habitat (plus d'une centaine depuis 1989), les conventions PACT urbain, enfin les contrats d'action prévention. Les programmes nationaux, thématiques, se répartissent en trois rubriques: a) la recomposition urbaine: Banlieues 89, Patrimoine et quartiers anciens, Voie et ville; b) Prévention de la délinquance; c) Innovation et solidarité. «Ça coince à partir du moment où la DIV devient quelque chose qui est un morceau de l'appareil d'État.» «Le pire de tout, c'est qu'on l'institutionnalise en faisant un ministère, alors que cela aurait dû disparaître. La DIV aurait dû disparaître.» Il est en effet contradictoire pour une instance interministérielle de se constituer en un (petit) ministère en empiétant sur les compétences des services tout en faisant appel à leurs capacités de financement. La DIV paraît donc victime de la contradiction inscrite dans la définition même de sa mission. «D'une part, elle doit fonctionner comme une instance d'interministérialité ... D'autre part, elle constitue le moyen d'affirmation d'une démarche propre, novatrice, susceptible de pallier les déficiences en question, mais en utilisant les moyens budgétaires fournis par ces mêmes administrations dont elle constitue la critique en acte. Du fait de cette contradiction, la DIV ne peut que se développer, faire montre d'autonomie qu'en captant lesdits moyens, en les soustrayant au contrôle des administrations en question ... Mais c'est au risque de perdre le contact avec celles-ci, et de se heurter à un refus croissant de collaboration de leur part. Elle troque ainsi sa richesse interministérielle contre le statut d'un petit ministère qui empiète sur les administrations constituées.» J. Donzelot, *Rapport sur la politique de la ville*, op. cit., p. 52.

3. Ces jugements ne sont pas sans rapport avec le niveau de qualification des chargés de mission de la DIV: il s'agit d'agents qui n'appartiennent jamais, en dehors des échelons directoriaux, aux grands corps de la fonction publique; ils occupaient le plus souvent des positions marginales dans leur administration d'origine qu'ils fuient en venant à la DIV. Ces caractéristiques professionnelles éclairent leur disposition à l'action militante en même temps qu'elles expliquent leur absence d'autorité dans les transactions avec les directeurs et sous-directeurs d'administration centrale ou avec le corps préfectoral. «Plus elle (la DIV) grossira, plus elle apparaîtra autonome et plus elle perdra en influence et en pouvoir auprès des autres ministères. On doit admettre qu'elle a atteint largement, voire dépassé, le plafond de ce que devraient être ses effectifs. Sa configuration idéale devrait être de quinze fonctionnaires au maximum, de très haut niveau (capables d'être entendus des préfets), fonctionnant comme des représentants en mission», J.-M. Delarue, *Banlieues en difficulté*, op. cit., p. 220. Jusqu'à présent, ces fonctionnaires de «très haut niveau» n'ont pas manifesté un intérêt irrépressible pour faire carrière dans les institutions de la politique de la ville.

« Quand vous intervenez partout, quand vous papillonnez, vous n'avez pas une légitimité. Vous êtes légitime quand vous êtes sur un créneau fort. » Mais ce qui fait sans doute le plus problème, c'est la prétention d'articuler la géographie prioritaire des différentes administrations sur les quartiers. Chaque administration a ses territoires. Sites-pilotes pour le Fonds d'action sociale/Secrétariat général à l'intégration, Missions locales et Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) de la Délégation à l'insertion des jeunes, bassins d'habitat de la direction de la Construction, bassins d'emploi et pactes urbains de la DATAR, Zones d'éducation prioritaire du ministère de l'Éducation nationale... Territoire pertinent dans la logique propre à chacun des secteurs administratifs, chaque circonscription diffère des autres et de ce « terrain vague », sans autres maîtres que l'élu local ou le préfet qu'est le quartier ou la ville. Pour être conscients du caractère irréaliste de l'universalisation du quartier comme cadre d'action, les chargés de mission de la DIV n'en ont pas moins continué longtemps à penser et à agir en fonction de ce « format ». « La difficulté, c'est le territoire de la politique de la ville, même si le rapport Delarue a fait un peu avancer les choses. Il a montré qu'il s'agit moins de politique de quartiers que de politique de la ville... Ce n'est pas en raisonnant uniquement en termes de quartiers que l'on résoudra le problème de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Le rapport Delarue ne dit pas autre chose. »

Dépossession

La globalisation des crédits ministériels (1991), liée à l'urgence politique de produire des actes et des signes¹ comme aux blocages dus aux formalismes bureaucratiques, est sans doute la décision qui a porté à son point d'impertinence le principe du partenariat. « Il a fallu violer les susceptibilités des différentes administrations gestionnaires parce que, effectivement, les administrations ont encore une logique qui se mesure à l'aune du poids des budgets et non pas de l'efficacité des actions qui sont menées. Il a fallu aller au sabre d'abordage... Les gens avaient peur de ne pas retrouver en *pay-back* ce qu'ils avaient mis. » La procédure, imposée par la DIV et le ministère alors même que ses conséquences avaient été anticipées², a réduit la densité de l'interministériel, justifiant a posteriori la tendance à la défection des administrations centrales :

« Depuis 1991, la seule opération que nous ayons à faire consiste à transférer en début d'année nos crédits. Cela a modifié notre implication. Jusqu'alors, la programmation et la gestion des crédits DSQ constituaient le noyau dur de notre expérience de la politique de la ville. Autour de ce noyau s'étaient créées de véritables relations de travail interministérielles. Bien sûr, cette programmation était lourde à gérer, elle présentait des inconvénients qui justifiaient que l'on passe à la globalisation. Mais une part importante de nos contacts avec la DIV tournait autour de cette programmation... Avec la globalisation, on a senti une rupture nette. Le mécanisme qui instituait une concertation régulière

1. J.-M. Bélorgey, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991.

2. F. Lévy, « Bilan/perspectives... », rapport cité.

autour de la DIV n'a plus fonctionné et il n'y a pas eu passage de relais à un autre type de concertation. Il y a eu une perte sèche de l'interministériel ».

« Les services du ministère du Travail sont déjà bien peu impliqués sur le problème "ville". Ils ne sont pas directement les payeurs. Alors, si on omet de leur faire comprendre que le public qu'ils traitent, c'est celui des quartiers, si on leur retire la gestion des mesures sur ces quartiers, ils vont dire: "très bien, débrouillez-vous!" Le ministère du Travail contribue à hauteur de 32 millions... Ce n'est tout de même pas avec cela qu'il va s'exonérer de sa responsabilité sur ces quartiers! C'est ridicule quand on pense que ce ministère gère 64 milliards. » Par ricochet, les remous soulevés par la globalisation des crédits vont atteindre la procédure des contrats de ville, perçus comme un nouveau piège: « Les contrats de ville, là où les gens vont se faire piquer leurs crédits! ». C'est ce couplage déconcentration des crédits/globalisation qui est responsable de la « crise » de l'interministériel ville; c'est en tout cas à cette combinaison que sont rattachés les effets négatifs les plus graves dénoncés par les services centraux, qu'il s'agisse de l'apathie des services extérieurs — « On n'a l'impression que ce n'est plus l'affaire des directeurs régionaux des Affaires sociales (DRASS), mais l'affaire des préfets » —, de l'obscurcissement des relations entre la périphérie et le centre qui n'arrive plus à faire remonter les informations, ou encore de la perte de capacité d'innovation, d'expérimentation et de mémoire à la suite de la disparition des groupes techniques. « Le vrai problème de l'interministériel est que tout est décentralisé, déconcentré. Le discours sur la déconcentration qui sous-tend que le préfet peut tout faire est très démobilisateur pour les administrations centrales et introduit une rupture dans leurs compétences... Si on ne garde pas des crédits d'expérimentation, il n'y a plus d'appareil d'expertise, plus de matière grise, plus de gens de haut niveau, plus de mémoire. » De tous ces effets contre-productifs, la détérioration des rapports entre le centre et la périphérie, et la déconstruction des réseaux paraissent les plus dommageables. Pour les « petits » ministères ou pour les ministères dont les services extérieurs tentaient de surmonter les conséquences de la décentralisation, la déconcentration des crédits entre les mains des préfets a accentué leur périphérisation et détendu les communications avec l'agence centrale. Pour les autres qui, tels l'Équipement, ont conservé une capacité d'action forte sur le terrain, le sentiment d'avoir été dépossédés, partagé du haut en bas de la pyramide administrative, a engendré le désenchantement des fonctionnaires de terrain et la critique du sommet.

Deux interprétations de l'interministériel : la pédagogie et l'injonction.

<p>1. « La logique de la DIV est de monter des coups; mais la logique du service public ne doit pas être de monter des coups. On apporte des choses si on rend des services et si on est légitime... la DIV ne pouvait être crédible et légitime que si elle avait une stratégie de service vis-à-vis de ses partenaires et ne cherchait pas à se substituer à</p>
--

eux. Le problème n'est toujours pas réglé. La structure est ingérable, car il y a une contradiction : un homme veut se donner la responsabilité d'une politique et fait la politique d'autres hommes qui veulent conserver leurs domaines d'intervention... Il ne fallait pas leur retirer leurs procédures administratives au nom d'un tableau de cohérences... L'idéal serait de faire un montage sur les programmes et les enjeux, d'avoir un programme interministériel indépendant des procédures. Ce serait un programme de DSQ, de prévention de la délinquance qui pourrait être mis en œuvre indépendamment... (L'interministériel) n'est jouable que s'il est capable de rendre des services et de faire s'approprier la partie des politiques relevant de la compétence de chacun des ministères collaborant à une meilleure qualité de la ville, renvoyant chacun à son métier et à ses propres responsabilités, collaborant par ailleurs sur des programmes sans avoir une stratégie de pouvoir. Contrairement à un abus de langage permanent, il n'y pas de ministère de la Ville... (Ce qu'on aurait pu) essayer de faire... c'est de faire évoluer les procédures, c'est-à-dire la démarche et la production de chacune des administrations en fonction de la convergence d'analyse de son métier par rapport à la politique de la ville. Il ne s'agissait pas qu'ils abandonnent leurs procédures. Ce n'est pas une procédure, c'est une démarche de projet qui appelle (ou pas) des procédures de mise en œuvre et de financement... (Ce qui importe) c'est de faire collaborer les ministères dans leurs propres responsabilités à propos de ce qui les concernait dans un projet... Renvoyer les différents ministères à une analyse de leurs responsabilités est un exercice absolument impératif. Il y a deux ou trois équipes de mission interministérielle. Le ministère de la Ville, c'est l'ensemble des directions centrales mises à disposition, dans ses composantes et dans son métier, pour une politique de la ville. Je trouve que le vrai métier, c'est de renvoyer un certain nombre de questions de fond à l'étude des partenaires interministériels dans leur champ de compétence et non pas de le faire à leur place. Il revient par contre au ministère de la Ville d'insister sur les politiques horizontales qui sont les politiques d'évaluation».

2. «Il y a eu, par les responsables de la DIV, une explication de texte sur la lenteur de la mise en place des crédits dont se plaignaient les opérateurs comme les élus... Il y a eu un tour de table en présence du cabinet du Premier ministre. Chaque ministère a dû dire sa position par rapport à une éventuelle globalisation. Tous ont dit : pourquoi pas ? En juin 1990, on a fait inscrire la globalisation dans la loi de finances pour 1991. Et on a achevé le hold-up lors du séminaire gouvernemental. Enfin, en février 1992, le ministre des Finances a signé un arrêté de transfert obligatoire.»

Métiers

Une organisation n'est pas seulement un ensemble d'appareils et de réseaux ; elle est faite de programmes supposant des savoirs et des savoir-faire spécifiques objectivés en métiers spécialisés. Tout métier a ses règles et ses modèles d'excellence professionnelle. On s'appuiera ici sur l'exemple de la Police. On sait qu'à l'origine même de la politique de la ville se trouve la recherche d'une réponse adaptée aux troubles

— émeutes urbaines, multiplication de la petite et moyenne délinquance, développement des formes d'incivilité — qui marquent le début des années 1970. Mais, dans la culture du groupe, la lutte contre le grand crime reste la valeur dominante. «Beaucoup de candidats ne rêvent qu'à Starsky et Hutch en entrant dans la police.» Le développement de la politique de prévention n'a influé encore que marginalement sur l'attitude de policiers de terrain qui n'entendent pas se transformer en animateurs sociaux. Les réformes n'ont pas transformé les normes qui structurent et sanctionnent l'activité professionnelle: que le policier s'implique ou non dans des activités de prévention importe moins pour sa carrière que ses performances dans la lutte contre la grande criminalité et le maintien de l'ordre public¹. Malgré la pression de la demande sociale, la lutte contre la petite et moyenne délinquance n'a pas conduit à une modification en profondeur des normes professionnelles. Certes, la résistance de la profession n'est pas générale. Une fraction de l'élite professionnelle et syndicale a été convertie à la territorialisation. Mais la défense de normes professionnelles s'avère peu compatible avec le nouveau modèle de performance. La politique de la ville, politique de discrimination positive en faveur des quartiers, ne peut se matérialiser que par des mesures sur le recrutement, l'affectation, la rémunération et l'avancement des personnels. Dans les ministères où traditionnellement le taux de syndicalisation est élevé, les réserves ou les lenteurs mises à la réception de la politique des quartiers ne tiennent pas simplement à la défense d'un pré-carré politique, de territoires et de programmes, mais aussi à la conception du métier à laquelle elle conduit, aux charges et ruptures d'égalité qu'elle génère, et par conséquent à des résistances ou à des refus corporatistes.

Clôtures

L'Équipement n'est pas le seul acteur à avoir rejeté l'offre d'intéressement. C'est aussi le cas de l'Éducation nationale. «Pour nous, le ministère de la Ville, c'est le ministère des 400 quartiers, et ce n'est pas le ministère de l'interministériel... Territorialement, la ville n'est pas un échelon pertinent pour nous.» Sur cette base, l'Éducation nationale s'est longtemps efforcée de rabattre la politique de DSQ sur le programme des Zones d'éducation prioritaires. Qu'en l'occurrence la traduction se borne à un travail de réduction tient fondamentalement à la spécificité des métiers de l'enseignement et à la culture d'autonomie du ministère. Plus généralement, on peut faire l'hypothèse que la résistance des administrations aux injonctions de la politique de la ville a été d'autant plus grande que le système d'action ministériel était sectorisé, que les services extérieurs étaient efficaces et que les réseaux susceptibles d'être associés à leurs actions étaient solides. Plus que dans les grands ministères puissamment réseautés, plus que dans les administrations traversées par un débat sur leurs missions (à l'image du MAS (ministère des Affaires sociales) ou de l'Emploi), la politique de la ville a trouvé des

1. D. Monjardet, «La police, la ville et le service public», Paris, 1992, multigr. «La culture professionnelle des policiers», *Revue française de sociologie*, 3, 1994.

auditeurs sensibles à son discours dans les administrations de second rang, à condition qu'elles fussent en état de marche¹.

DIFFUSION ET TRADUCTION DE LA POLITIQUE DES VILLES

La contrainte et l'intérêt

Quand on s'interroge sur les conditions de diffusion de la politique des villes, force est de souligner l'efficacité de la contrainte et de l'intérêt financier. La diffusion de la politique de la ville tient au premier chef à la coercition et au volontarisme des instances responsables. De sorte que la politisation revêt un double visage. On peut lui imputer la responsabilité d'effets pervers. On peut aussi lui reconnaître le mérite d'avoir contraint les services ministériels à intégrer la politique de la ville. La transformation d'une organisation fortement professionnalisée et de ses dispositifs d'action suppose une continuité dans le message délivré par les autorités centrales et souvent une dose d'imposition. À cet égard, les autorités ont utilisé différents registres : la politique d'annonce², les mesures institutionnelles, à travers interministérialité, création de la DIV et du ministère de la Ville (d'État), séminaire gouvernemental de Bron (décembre 1990)³ ou encore la contrainte financière, prélèvements, globalisation des crédits. Parallèlement, les ministères les plus pauvres ont été « appâtés » par l'intérêt que représentait pour eux le financement interministériel. Les « petites » administrations (la Culture, la Jeunesse et les sports, ou la Justice) ont compris le parti qu'elles pouvaient tirer d'un partenariat financier ou des effets de visibilisation et de légitimation de leurs actions dans un moment où la ville disposait d'une large couverture médiatique. Pour ces administrations, pendant longtemps, « la politique de la ville a été surtout appréhendée, sur le plan central, comme une source de financement ».

Les formes d'intéressement

On aurait donc tort d'oublier l'efficacité des contraintes politiques et financières dans l'implication des acteurs. Mais contrainte et intérêt ne sont pas les seules bases d'intéressement. Si on a pu parler de contamination à propos de la politique de la ville⁴, ou de catalyseur, c'est qu'elle s'est présentée et a été perçue comme une thérapeutique aux dys-

1. Mais les stratégies d'autonomisation ne sont pas nécessairement le fait des seules « grosses » institutions : la DIRMI (Délégation interministérielle au RMI) est ainsi la seule administration à avoir réussi à échapper à la globalisation des crédits.

2. « A priori, je dirai que ça (le ministère de la Ville) n'existe pas. Ce qui existe, ce sont les instruments... Le ministère de la Ville, cela m'a semblé très "affichage", communication ; il y a eu une réaffirmation de l'importance de cette politique, mais par quelque chose de très formel. »

3. Qui a pris, pour certains, les allures d'une mise en demeure : la préparation du séminaire interministériel « a amené à réfléchir à ce que pourrait être l'apport spécifique de la Justice à une politique de la ville. Les objectifs étaient flous, on n'avait rien dans les poches ».

4. B. Pêcheur, « Bilan et perspectives du renouveau du service public », ministère de la Ville, 1990.

fonctionnements polymorphes des administrations. «La ville est une occasion de s'interroger et de trouver éventuellement des débuts de réponse... Il me semble que toutes ces administrations s'intéressent à la politique de la ville parce qu'elles sont en crise.» Révélateur de problèmes, la politique de la ville fournit un signalement des obstacles (réglementaires, financiers, professionnels) auxquels sont confrontées les administrations, en même temps qu'elle propose des moyens pour les dépasser (territorialisation, élaboration d'un projet, partenariat contre sectorialisation). Elle apparaît ainsi sous un double visage: à l'envers, la menace d'empiétements sur les missions et d'atteinte à l'identité des métiers; à l'avant, une forme d'intervention suffisamment plastique pour articuler des expérimentations sans remettre en cause les fins spécifiques des agences administratives et une forme de réponse à leur déficit d'efficacité et de légitimité. La ville et ses instances ont fonctionné comme un outil symbolique stratégique pour étayer le champ d'intervention d'un service, en même temps que, pour les fonctionnaires, l'occasion, couplée à une rhétorique de la réforme, de redéfinir leur poste. «Elle ne m'apporte pas de méthodes, pas d'information... mais de la légitimité», dit un chargé de mission sans qu'on sache très bien s'il pense au service ou à sa fonction.

L'alliance

C'est à la direction des Populations et des migrations (DPM) que les organes de la politique de la ville ont trouvé leur partenaire le plus stable au sein du ministère des Affaires sociales, plus précisément à la sous-direction de l'intégration et à son bureau de l'Action sociale, culturelle et du cadre de vie. Direction axée sur le contrôle des flux de l'immigration où la dimension juridique était très prégnante (statut de l'étranger, cadre de la nationalité), l'émergence plus récente d'une politique d'intégration des communautés d'origine immigrée, décalée dans cet ensemble à dominante réglementaire, impliquait la construction de relations fortes avec l'environnement: renforcement des relations avec les services extérieurs du ministère, recherche d'une influence sur la politique d'intégration sociale via la tutelle exercée sur le Fonds d'action sociale (FAS), coopération avec les organes de la politique de la ville. Mais, dans le même temps, la politique gouvernementale d'intégration a connu des hésitations et des fluctuations entre deux axes stratégiques, promotion de mesures spécifiques ou inflexion des politiques ordinaires de l'État. Dans la perspective de la construction d'une politique sectorielle, fondée sur le développement de services et de programmes destinés aux populations ciblées (services d'accueil, aide aux associations, interprétariat, foyers, formation, etc.), l'alliance avec la DIV avait sa cohérence. Mieux encore, cette ligne requerrait une politique globale pour éviter d'apparaître comme une action particulariste, accusant les clivages que l'on dénonçait par ailleurs. La coopération qui s'installe dès le début entre la DPM et les organes de la politique de la DIV témoigne de leur complémentarité, le partenariat avec la DIV servant d'échafaudage à la DPM pour consolider sa nouvelle stratégie. Mais cette complémentarité va se

transformer en concurrence à partir du moment où la question de l'insertion se conçoit en termes d'inflexion des politiques ordinaires de l'État. Or, c'est la perspective que consacrent plusieurs décisions gouvernementales : création d'un Haut Comité à l'intégration, d'un Secrétariat général à l'intégration articulé sur le Fonds d'action sociale, désignation d'un Secrétaire d'État. Ces décisions placent la DPM dans une situation délicate dans la mesure où elles favorisent l'apparition d'acteurs concurrents dans le champ même qu'elle avait contribué à construire. Le centre de gravité politique se déplace alors de la DPM vers le Secrétariat général à l'intégration qui dispose avec le FAS d'un outil puissant de financement et de mise en œuvre de ses politiques. Une fois le FAS territorialisé, ses commanditaires peuvent mener des politiques locales susceptibles de s'autonomiser par rapport aux réseaux du ministère, autonomie d'ailleurs consacrée par le programme des « sites-pilotes de l'intégration ». L'émergence d'une politique territoriale de l'intégration ouvre ainsi une phase de concurrence très vive entre le SGI, le FAS et les institutions de la politique des villes. La sélection des sites, effectuée à la hâte par les préfets, ne correspond pas forcément aux zones où les problèmes d'intégration sont les plus saillants, ni ne recouvre exactement la géographie prioritaire du DSU. En outre, la recherche d'une démarche contractuelle entre élus et État, caractéristique de la politique de la ville, fait place à une démarche interventionniste préjugant largement du consentement des élus. Malgré les protestations des institutions de la politique des villes, le choix a été maintenu d'une gestion séparée de ces programmes par le SGI et le FAS, et, dans ces conditions, il est devenu très difficile sur le terrain de faire la différence entre ce qui relève d'une politique territorialisée de l'exclusion (DSU) et d'une politique territorialisée de l'intégration (SGI/FAS). La victoire est en définitive revenue aux instances « ville » puisque ce sont elles qui ont conservé l'institutionnalité du comité interministériel. Mais l'ambition interministérielle inaccomplie de l'intégration a survécu à la défaite et rendu plus délicate la coopération interministérielle.

La diffusion lente

Répertoire d'action, la politique de la ville a fonctionné également comme une problématique pour redéfinir un champ d'intervention. La ville suppose une articulation spécifique aux lieux où elle s'inscrit : son territoire est concret et son contenu singularisant, aux antipodes des modes d'action de l'État administrateur, fonctionnant de loin, « à la circulaire », dont l'administration de l'Éducation nationale offre peut-être l'exemple le plus archétypal¹. L'Emploi constitue un cas tout aussi complexe, marqué par l'ambivalence, en raison de tensions entre un modèle de gestion bureaucratique et centralisé, et une approche territorialisée du chômage. Les tendances au juridisme et à la bureaucratisation s'enracinent dans les origines de cette administration puisqu'il s'agissait

1. L'affirmation est à nuancer depuis les lois de décentralisation. B. Toulemonde, *Petite histoire d'un grand ministère : l'Éducation nationale*, Paris, Albin Michel, 1988.

avant tout de faire appliquer la loi dans le monde du travail en s'appuyant sur un réseau d'inspecteurs et de contrôleurs. Malgré la place toujours plus grande des préoccupations relatives au chômage, l'action du ministère porte encore la marque de ses fonctions premières. La séparation instituée depuis trente ans entre l'ANPE et les services relevant directement du ministère n'a pu que conforter sa fermeture sur l'extérieur, les interactions avec les demandeurs d'emploi et les entreprises se situant largement en dehors de lui. Au cours des années 1980, il est devenu clair que le modèle bureaucratique et centralisé de gestion ne permettait pas d'infléchir de façon significative les tendances à long terme du chômage. Mise en cause à la fois de l'intérieur, par des experts et des administrateurs de l'emploi favorables à des approches qualitatives plus fines d'analyse et de lutte contre le chômage, et, de l'extérieur, par la concurrence des politiques de développement local impulsées par la DATAR, la politique du ministère s'est trouvée confrontée de surcroît au défi de l'intervention des collectivités locales, notamment dans le cadre des plans locaux et départementaux d'insertion pour les RMistes. Même si ces politiques n'ont pas convaincu les responsables d'une administration tenue de faire du «chiffre»¹ qu'elles étaient en mesure de freiner la croissance politiquement inacceptable du chômage, l'ensemble de ces facteurs — érosion de l'efficacité des recettes classiques, évocation d'un modèle alternatif par une fraction des experts et menace sérieuse de concurrence institutionnelle — a conduit l'administration de l'Emploi à adopter une stratégie fondée sur la déconcentration, la territorialisation et l'ouverture aux partenaires extérieurs. D'où son «intérêt», qu'il ne faudrait pas surestimer, pour la politique de la ville.

Un exemple de traduction

C'est un même intérêt stratégique qu'on observe ces dernières années au ministère de l'Intérieur, l'intégration de la politique de la ville s'apparentant, là, à une «traduction», c'est-à-dire à une conversion dans la logique sectorielle de l'administration policière. Il ne s'agit en effet ni d'une pure et simple importation, ni d'une assimilation à une rationalité ou à un programme d'action indigène, opération de réduction dont les ministères de l'Équipement ou de l'Éducation nationale ont offert l'exemple, mais de la genèse d'un nouveau cadre d'action, d'un nouveau référent et, donc, d'un véritable déplacement. Dans des secteurs comme celui de la Police où les professionnels bénéficient d'une très large autonomie, l'implication des administrations centrales s'évalue à leur volonté et à leur capacité à transcrire une politique en des termes assimilables par leurs propres agents et à modifier en conséquence les ressources et les normes structurant l'exercice de la profession. Alors que, sur fond de

1. L'obsession des hommes politiques de voir reculer ou contenir le chômage a contribué également à renforcer les tendances à la bureaucratie. Il s'agissait d'obtenir en priorité des résultats quantitatifs aussi acceptables que possible; de là une focalisation sur l'indice, sur le chiffre qui a engourdi une politique de gestion de masse fortement centralisée.

rivalités sectorielles et de réticences professionnelles, le ministère de l'Intérieur n'avait pas voulu aller trop loin dans l'adoption d'une problématique construite par les magistrats, dans la conjoncture de l'alternance de 1988, divers acteurs politiques, syndicalistes, experts convergent alors autour du thème de la sécurité intérieure¹. Si la politique de la ville avait été perçue au démarrage comme une intrusion, elle contribue par la suite à la redéfinition des priorités de la Police à travers la construction d'un nouveau champ d'action, le thème de la sécurité intérieure faisant le pont entre les préoccupations de la politique des villes et les débats internes à l'institution policière. Dans une interaction mixte avec la DIV², ses promoteurs proposent une territorialisation de l'action policière, articulée autour d'un triptyque : départementalisation, diagnostics et plans locaux de sécurité³. À l'inverse du ministère de la Justice, l'apparition d'une forte priorité autour de la politique des villes, n'a pas, semble-t-il, surpris le réseau dirigeant de hauts fonctionnaires de la Police et de représentants de la profession, déjà largement acquis à l'idée que la réponse à la montée de la délinquance urbaine passait par un nouveau modèle fondé sur la territorialisation, même s'il est prématuré d'affirmer que l'effort de socialisation entrepris permettra, à terme, la modification des priorités et des normes professionnelles qui en découlent, sans laquelle la mise en comptabilité de la politique de la ville et de la politique policière resterait problématique.

*

Comme politique à prétention globale, la politique de la ville avait vocation à intéresser l'ensemble des domaines couverts par l'État. L'analyse de son institutionnalisation montre à l'évidence que son emprise effective a été beaucoup plus limitée.

L'ajustement, difficile, entre les différentes exigences globales qui structurent l'action publique constitue un premier principe commandant l'institutionnalisation, principe qu'on pourrait qualifier de règle d'exclusion. Elle définit par touches successives le champ d'action légitime d'une politique. La première chose à faire est donc de repérer les domaines qui en sont soustraits. Du côté de l'économique, l'ambition des promoteurs de la politique de la ville de faire de celle-ci l'instrument privilégié d'une politique de développement local s'est soldée par un échec. Légitimée dans son souci d'assurer une meilleure insertion économique des personnes socialement fragilisées, la politique de la ville s'est vue interdire toute action significative sur les politiques d'offre d'emploi et de croissance économique. Du côté du social, les grandes institutions de la protection sociale ne se sont réellement mobilisées que de façon

1. Promu, dans l'intitulé de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, nouveau Centre d'études et de formation supérieure de la police.

2. T. Schelling, *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986.

3. L'originalité de cette politique réside dans la construction d'un dispositif d'expertises, d'expérimentations et de formation. Le phénomène est d'autant plus remarquable que ce travail accompli dans la gestion des ressources humaines n'a sans doute pas d'équivalent sauf à l'Équipement où la direction du personnel a joué ici un rôle essentiel.

marginale. Du côté des grands services publics, la réception de la politique de la ville a davantage conduit à la création d'outils spécifiques à destination des quartiers prioritaires qu'à une révision globale de leur schéma de gestion. L'ensemble des observations converge vers un même diagnostic : la politique de la ville n'a pas modifié l'économie générale de l'action publique. Elle a tendu plutôt à l'infléchir à la marge en structurant un ensemble d'actions prioritaires à destination de concentrations géographiques de populations frappées par l'exclusion. Même la formulation proposée par J.-M. Delarue pour définir la politique de la ville, la gestion territorialisée de l'exclusion, paraît encore trop ambitieuse puisque dans la réalité l'ensemble de la politique du RMI et des prestations familiales lui a échappé. La définition du champ d'action légitime de la ville est ainsi restée fidèle à ses origines : née dans le tumulte des émeutes de la banlieue lyonnaise, il lui est revenu la tâche ingrate de symboliser la lutte contre la disqualification d'espaces urbains et la relégation sociale. Dans cette perspective, la rhétorique de la globalité apparaît à l'expérience moins comme un argumentaire visant à transformer l'ensemble de l'action publique que comme un appel à la solidarité en vue d'assurer un minimum d'intégration sociale dans des zones en difficulté ou en crise ouverte. Si cette délimitation institutionnelle de la politique de la ville apparaît singulièrement en retrait par rapport aux discours très ambitieux de ses promoteurs, elle coïncide assez étroitement avec la définition de ses enjeux dans le forum politique¹.

À l'intérieur même de ce cadre, plusieurs facteurs, qu'on peut ordonner autour de deux axes, ont commandé les formes d'implication des acteurs bureaucratiques : la stratégie politique de mise en œuvre et le modèle d'organisation sectorielle. La constante impopularité de la politique de la ville auprès des administrations centrales s'explique autant par le style que par le contenu de la stratégie politique mise en œuvre. Le caractère politisé, médiatique, fondé sur l'urgence de cette politique, a été très mal vécu par des acteurs qui se sont sentis dépossédés de leur capacité à concevoir et à décliner des politiques. En faisant de la négociation intersectorielle localisée un moment essentiel de l'action, la stratégie volontariste a dépouillé les agences centrales d'une partie de leur capacité d'influence. De leur point de vue, la politique de la ville les a engagées dans un jeu à somme nulle, où la perte d'influence directe, liée à la déconcentration, n'a pas été compensée par une participation effective à la scène interministérielle. Ces réactions générales doivent être modulées selon la dynamique propre à chacun des systèmes d'action concernés. Ceux qui, comme l'Équipement, ont su conserver, malgré la décentralisation, des pôles déconcentrés forts en interaction régulière avec le centre ont à l'évidence mieux tiré leur épingle du jeu que les autres (le MAS, par exemple), surtout s'ils disposaient au niveau local d'une tradition éprouvée d'action en partenariat.

1. F. Laplanche-Servigne, « La construction des politiques de la ville dans les débats parlementaires français », dans S. Biarez, J.-Y. Nevers (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993.

Plus fondamentalement, cette politique a constitué une occasion pour roder, avec la caution du politique, un modèle d'action publique nouveau où la légitimité du service public n'est plus fondée sur sa conformité à des normes centrales régissant une profession mais plutôt sur la négociation permanente de son activité avec partenaires et publics. Pour certains observateurs, tel Jacques Donzelot, cet enjeu dérivé constitue en fin de compte la contribution essentielle de la politique de la ville. Celle-ci ne devrait pas être tant évaluée à l'aune de ses effets sur l'exclusion qu'en fonction de sa capacité à impulser une nouvelle forme d'action publique. Discuter cette proposition nécessiterait une réflexion à part et un autre article consacré à la thèse de «l'État animateur». Quant à nous, nous aurions tendance à nous en tenir à ce qui constitue le caractère dominant du processus d'institutionnalisation de cette politique, à savoir un modèle de discrimination positive fondé sur une délimitation géographique de ses cibles prioritaires.

La version française de l'État-providence a construit une rhétorique de l'universalisme, dont le référent essentiel était l'égalité de tous face à un service public allocataire de prestations homogènes, universalisme associé à une gestion particulariste aussi bien par professions que par localités. Que cette combinaison soit assise sur de puissants systèmes d'échanges politiques, et qu'en même temps celle-ci se révèle de plus en plus inadaptée aux conditions nouvelles, est attesté aussi bien par la récurrence interminable des programmes de réforme que par leur interminable "différent". S'inscrivant, en dépit de sa rhétorique, dans cette structure institutionnelle, la politique de la ville ne fait qu'ajouter une nouvelle dimension à ces tendances particularistes. Sa poursuite, par-delà les alternances gouvernementales, ne tient sans doute pas seulement à une ingéniosité institutionnelle particulière, mais au rendement symbolique qu'on lui suppose et au fait que les partis de gouvernement sont confrontés aux mêmes désordres sociaux et aux mêmes menaces politiques protestataires. Loin de dicter un ensemble de recettes obligatoires, la politique de la ville fournit aux acteurs locaux et nationaux un répertoire d'actions flexibles, bien circonscrites dans l'espace et propres à symboliser l'attention aux exclus ou le souci de préserver l'ordre et la cohésion face aux nouvelles classes «dangereuses». De même que le volet insertion du RMI, sa première vertu est peut-être pédagogique dans la mesure où elle incite des acteurs, élus, préfets, bureaucrates à s'interroger ensemble sur des problèmes que certains préfèrent ignorer. Il est difficile à l'heure actuelle d'évaluer l'impact de cette fonction socialisatrice. La construction de ces forums localisés favorise-t-elle à terme une inflexion des politiques nationales prenant mieux en compte les problèmes qu'ils instruisent? Déboucheront-ils sur la répétition à l'envi de recettes symboliques visant à exorciser des malaises dont l'origine n'est évidemment pas locale? Les réflexions désabusées du président de la commission nationale d'évaluation de la politique des villes penchent manifestement vers la seconde hypothèse¹.

1. Voir J.-M. Bélorgey dans *Territoires*, mai 1994.

Dominique Damamme est professeur de science politique à l'Université de Rouen. Il a publié récemment « Statistique et politique », *Revue française de science politique*, 44 (5), octobre 1994, et « La science sociale, entre science et politique », *Politix*, 29, 1^{er} trimestre 1995. Il travaille actuellement sur les intellectuels et les politiques publiques, notamment en matière d'enseignement secondaire et universitaire (Faculté de droit, BP 158, 76821 Mont-Saint-Aignan).

Bruno Jobert est directeur de recherche au CNRS, Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire, Institut d'études politiques de Grenoble. Il est l'auteur du *Social en Plan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1981 et a dirigé *Le tournant néolibéral en Europe*, idées et recettes dans les politiques publiques, Paris, L'Harmattan, 1994. Il poursuit actuellement des travaux sur la réorganisation des États contemporains et spécialement sur le rapport entre représentations sociales et politiques publiques (CERAT, IEP de Grenoble, BP 45, 38402 Saint-Martin d'Hères).

* Cette recherche a largement bénéficié de l'appui intellectuel et matériel de J. Donzelot, alors rapporteur auprès du Comité d'évaluation de la politique de la ville. Partant de matériaux communs, nous aboutissons cependant à des conclusions différentes. Qu'il soit bien entendu que cet article n'ouvre pas une polémique mais une controverse scientifique dans le respect mutuel que cette collaboration a pu faire naître entre nous. À l'époque de l'enquête D. Damamme et B. Jobert étaient rattachés au CEPPEL, Université Montpellier I.