Volontarisme et rationalité d'État. L'exemple de la politique de la ville

In: Revue française de sociologie. 1996, 37-2. pp. 209-235.

Citer ce document / Cite this document :

Chevalier Gérard. Volontarisme et rationalité d'État. L'exemple de la politique de la ville. In: Revue française de sociologie. 1996, 37-2. pp. 209-235.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1996_num_37_2_5691

Resumen

Gérard Chevalier : El voluntarismo y la racionalidad del Estado. El ejemplo de la política de la ciudad.

El análisis del texto de la política urbana aparecida el día siguiente de la alternativa de 1988, nos permite afirmar que su lanzamiento respondía a otras propuestas que a ampliar las gestiones efectuadas hasta allí a escala de barrios. También se buscaba prolongar una dinámica electoral, de credibilizar una lectura urbana y moral de los problemas sociales así como de encuadrar las políticas municipales. Respondiendo a una constante lógica política estas finalidades ocultas fueron el origen de un modo de elaboración y de lanzamiento, sin ensayo ni reorientación. Igualmente, la manera de obrar de la Delegación Interministerial de las Ciudades, mediante los compromisos formales contractuales pretendía reproducir en las municipalidades las mismas categorías del discurso oficial (solidaridad, acción global, lucha contra la exclusión). Sin embargo se puede confirmar que esta estrategia originó una relación transaccional con la periferia en la que la conformidad ideológica de los compromisos municipales tenía por contrapartida la vaguedad de los contenidos reales.

En el caso de la política voluntarista, la percepción selectiva de los efectos de esta política fue el objeto que llevó a cuestionarse sobre los criterios de la racionalidad pública. La confrontación entre el análisis propuesto con el modelo llamado de « la racionalidad limitada » permite destacar el papel preponderante que tiene el cuadro ideológico en la definición de los criterios de acción y de percepción de los actores, así como los límites de los acercamientos basados en los postulados utilitaristas.

Résumé

L'analyse du contexte d'apparition de la politique de la ville au lendemain de l'alternance de 1988, permet d'avancer que son lancement répondait à d'autres enjeux que d'élargir la démarche menée jusque-là à l'échelle des quartiers. Il s'agissait aussi de prolonger une dynamique électorale, d'accréditer une lecture urbaine et morale des problèmes sociaux et d'encadrer les politiques municipales. Ces finalités cachées ont été à l'origine d'un mode d'élaboration et de lancement répondant à une logique politique constante, sans tâtonnement ni réorientation. De même, le mode d'action de la Délégation Interministérielle des Villes visait-il à amener les municipalités à reproduire les catégories du discours officiel (solidarité, action globale, lutte contre l'exclusion) à travers des engagements contractuels formalisés. Il s'avère cependant que cette stratégie a été à l'origine d'une relation transactionnelle avec la périphérie, dans laquelle la conformité idéologique des engagements municipaux avait pour contrepartie le flou des contenus réels. La perception sélective dont les effets de cette politique ont été l'objet amène à s'interroger sur les critères de la rationalité publique dans le cas d'une politique volontariste. La confrontation de l'analyse proposée avec le modèle dit de « la rationalité limitée », permet de faire ressortir le rôle prépondérant du cadre idéologique dans la définition des critères d'action et de perception des acteurs, en même temps que les limites des approches fondées sur des postulats utilitaristes.

Abstract

Gérard Chevalier : Decisive and rational action of the State, in town policies, for example.

The analysis of the context in which town policy made its appearance just after the political alternance of 1988, makes it seem that it was launched for reasons other than those to increase its action, which up to this point was at quartier (local district) level. There was also question of prolonging electoral pressure, of giving credit to urban and moral interpretation of social problems and of organizing municipal policies. These hidden issues meant that the methods used to elaborate and launch the projects, replied to a constant logical policy with neither hesitation nor reorientation. In the same way, the action led by the Délégation Interministérielle des Villes (Interministerial town delegation) was aimed at making local councils reproduce the categories represented in the official debate (solidarity, global action, fight against exclusion) in their local contracts. However, it would appear that this strategy was the cause for a transactional relation with the periphery, in which the ideological conformity of local engagements also meant that the real contents were poorly defined. Selective perception, which is the object of this policy, puts forward another question though, on the rational action of the public in the case of decisive policy making. Confrontation between the proposed analysis and the model of so-

called "limited rational action", brings out both the preponderant role of the ideological background in defining action and actor perception, and the limits of approach based on utilitarian assumptions.

Zusammenfassung

Grard Chevalier : Staatswillen und Staatsrationalitt. Das Beispiel der Stadtpolitik.

Die Untersuchung der Begleitumstnde beim Erscheinen der Stadtpolitik in Anschluss an den politischen Fhrungswechsel von 1988 erlaubt die Feststellung, dass die Inkraftsetzung dieser Politik andere Zwecke erfllen sollte, als lediglich bis dahin auf der Ebene der Stadtviertel vorliegende Vorgehensweisen auszuweiten. Es ging auch darum eine Wahldynamik auszunutzen, eine stdtische und moralische Leseart der sozialen Probleme glaubhaft zu machen und die jeweiligen stdtischen Politiken zu berwachen. Diese versteckten Zwecke standen am Anfang eines Erarbeitungs- und Inkraftsetzungsprozesses, der einer fortdauernden politischen Denkweise entsprach, ohne Zgern und Richtungswechsel. Ebenso war die Handlungsabsicht der Dlgation Interministrielle des Villes (Interministerielle Delegation der Stdte), die Stadtverwaltungen zur Reproduktion der Kategorien der offiziellen Redeweisen anzuhalten (Solidaritt, globale Aktion, Kampf gegen Ausschluss), mittels formaler vertragsmssiger Verbindlichkeiten. Es zeigt sich jedoch, dass diese Strategie zu einer transaktionellen Verbindung mit der Peripherie fhrte, in der die Ideologiekonformitt der stdtischen Verpflichtungen dem Nebel des tatschlichen Inhalts gegenberstand. Die Auswirkungen dieser Politik wurden unterschiedlich aufgenommen, was zu Fragen ber die Kriterien der ffentlichen Rationalitt im Falle einer Willenspolitik Anlass ist. Die Gegenberstellung der hier vorgeschlagenen Analyse mit dem sogenannten Modell der « begrenzten Rationalitt » unterstreicht die vorherrschende Rolle des ideologischen Rahmens zur Definition der Handlungs- und Perzeptionskriterien der Akteure und gleichzeitig die Grenzen einer auf utilitaristische Postulate gegrndeten Nherungsweise.

Gérard CHEVALIER

Volontarisme et rationalité d'Etat

L'exemple de la politique de la ville

RÉSUMÉ

L'analyse du contexte d'apparition de la politique de la ville au lendemain de l'alternance de 1988, permet d'avancer que son lancement répondait à d'autres enjeux que d'élargir la démarche menée jusque-là à l'échelle des quartiers. Il s'agissait aussi de prolonger une dynamique électorale, d'accréditer une lecture urbaine et morale des problèmes sociaux et d'encadrer les politiques municipales. Ces finalités cachées ont été à l'origine d'un mode d'élaboration et de lancement répondant à une logique politique constante, sans tâtonnement ni réorientation. De même, le mode d'action de la Délégation Interministérielle des Villes visait-il à amener les municipalités à reproduire les catégories du discours officiel (solidarité, action globale, lutte contre l'exclusion) à travers des engagements contractuels formalisés. Il s'avère cependant que cette stratégie a été à l'origine d'une relation transactionnelle avec la périphérie, dans laquelle la conformité idéologique des engagements municipaux avait pour contrepartie le flou des contenus réels. La perception sélective dont les effets de cette politique ont été l'objet amène à s'interroger sur les critères de la rationalité publique dans le cas d'une politique volontariste. La confrontation de l'analyse proposée avec le modèle dit de « la rationalité limitée », permet de faire ressortir le rôle prépondérant du cadre idéologique dans la définition des critères d'action et de perception des acteurs, en même temps que les limites des approches fondées sur des postulats utilitaristes.

L'étude des politiques publiques a montré la diversité des formes de l'action de l'Etat et des rapports qu'il entretient avec la société. Au cours des années récentes, la politique de la ville a suscité un regain d'intérêt pour ce champ, en raison de son mode d'action particulier. Financée dans le cadre de contrats établis entre l'Etat (préfets) et les maires, elle a notamment été perçue comme le passage d'un modèle d'action publique à un autre (P. Le Galès, 1995, p. 268), dans lequel le rôle dévolu aux communes témoigne de la naissance d'un « Etat animateur » (J. Donzelot et P. Estèbe, 1994).

Pour rejoindre l'idée parfois évoquée, d'une régression des modes d'intervention autoritaires de l'Etat (C. Spanou, 1991, p. 147), cette interprétation souffre cependant des limites imposées par la définition institutionnelle de son objet. En admettant comme une évidence technique, l'extension à des villes entières de la démarche menée jusqu'alors pour

améliorer les conditions de vie dans les quartiers défavorisés, elle laisse échapper des enjeux plus déterminants. Or, l'analyse de son contexte d'apparition, au lendemain de l'alternance de 1988, amène à poser que cette politique visait aussi à prolonger une dynamique électorale, à accréditer une lecture urbaine et morale des problèmes sociaux et à encadrer les décisions municipales en matière d'habitat social.

Toutefois, l'existence de raisons cachées à l'origine de cette action publique serait d'un intérêt limité si elle n'en avait conditionné tout le déroulement ultérieur. Ainsi, l'examen de ses conditions d'élaboration et de lancement (1) fait-il apparaître une logique politique constante. Appliquée comme un mot d'ordre lancé du sommet de l'Etat, la politique de la ville a échappé aux tâtonnements et aux incertitudes ordinaires des initiatives gouvernementales. Ne répondant à aucune demande sociale identifiable, elle a d'abord consisté à faire exister un problème « ville », par un discours mêlant étiologie urbaine du mal des banlieues et normes d'action institutionnelle (solidarité, lutte contre l'exclusion, devoir d'insertion, approche globale). Selon la même logique, le mode d'action de la Délégation Interministérielle des Villes (DIV) consistait essentiellement à organiser l'unification idéologique des projets municipaux par l'encadrement formel des procédures et des engagements contractuels. Plutôt qu'un retrait de l'Etat, il s'avère que la politique de la ville a représenté une redéfinition autoritaire du mode d'action incitatif, visant à contrôler les effets de la décentralisation.

Le cas de la politique de la ville n'est pas sans implications pour l'étude des décisions publiques. A considérer les appréciations portées par la délégation à la ville sur les premiers contrats de ville ou les réponses gouvernementales aux troubles qui ont agité les banlieues entre 1990 et 1992, il apparaît que seuls les effets ne remettant pas en cause les fondements de cette politique ont été perçus par ses animateurs. Cette perception sélective porte à s'interroger sur la rationalité des responsables centraux dans le cas d'une politique volontariste. La confrontation de l'interprétation proposée avec le modèle dit de « la rationalité limitée », permet de faire res-

(1) La phase empirique de ce travail s'est attachée à recomposer les conditions de création et de lancement de la politique de la ville au cours du mandat de M. Rocard (12 mai 1988-15 mai 1991). Outre l'analyse d'un matériel documentaire diversifié recueilli en cours d'enquête ou résultant de recherches antérieures, 15 entretiens ont été réalisés sur la base d'un échantillon construit par la méthode réputationnelle. Ont ainsi été interrogés : 4 (dont une ex) chargés de mission de la DIV (fonction notée c. de m. dans le texte), le directeur en exercice, son prédécesseur sous-préfet et le directeur de cabi-

net du secrétaire d'état à la Ville. Concernant les autres administrations : deux chargés de mission de la DATAR, un sous-directeur de l'Équipement ancien membre de la direction de la construction, un chef de bureau de la direction de l'architecture et de l'urbanisme, l'ex-responsable des questions urbaines au Commissariat Général au Plan, un chef de bureau à la direction du Budget, l'ancien conseiller technique chargé du dossier « ville » au cabinet de M. Rocard et l'ex-directeur de cabinet de M. Delebarre, ministre de la Ville.

sortir le rôle prépondérant du cadre idéologique dans la définition des critères d'action et de perception des acteurs, en même temps que les limites des approches fondées sur des postulats utilitaristes.

Les enjeux cachés d'une action publique

La fonction politique de l'action en faveur de la ville ne s'impose pas naturellement à l'observation. Obscurcie par le discours consensuel sur la solidarité et la lutte contre l'exclusion, elle ne se révèle qu'à travers un faisceau d'indices convergents. Aussi sa mise en lumière implique-t-elle de renoncer à retracer fidèlement la chronologie des faits, au profit d'un mode d'exposition privilégiant les éléments pertinents relativement à l'hypothèse avancée. Sans préjudice de la validité des finalités déclarées de la politique de la ville, cette démarche permet de montrer que son lancement répondait à d'autres enjeux que d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers défavorisés. Il s'agissait aussi de mener un combat électoral, d'imposer une lecture des problèmes sociaux et de contrôler l'action des municipalités. On s'efforcera donc de faire apparaître, avant tout autre développement, le rôle de ces différents enjeux dans la promotion du thème de la ville.

Une fonction électorale

Avant de désigner un champ d'intervention publique, le thème de la ville a été un argument de campagne électorale. Jusqu'en 1988, les politiques de Développement Social des Quartiers (DSQ), de prévention de la délinquance et d'insertion des jeunes, ont constitué les principales réponses des pouvoirs publics à la dégradation des conditions de vie dans les banlieues défavorisées. Négligées par le gouvernement de cohabitation (1986-88), elles avaient suscité des revendications de relance financière parmi leurs animateurs locaux. En écho à ce mécontentement, F. Mitterrand avait fait du « grand chantier de la civilisation urbaine » une des priorités de son second mandat. Cette idée d'une « civilisation de la ville » à reconstruire, constitue la principale émergence (2) du problème des banlieues comme thème d'action politique, au cours des années 80. Elle rappelait les formules (eg : « le droit à la ville », « pour changer la vie changer la ville », etc.) qui avaient fait les belles heures du discours socialiste sur

(2) De fait, le thème de la ville n'avait jamais complètement disparu. Il flottait dans « l'air du temps bureaucratique » depuis le

viii^e Plan (1976-80), et notamment depuis la mise en place du Comité Interministériel des Villes en juin 1984.

les politiques locales, lors des élections municipales de 1977. Dans le contexte électoral de 1988, elle assignait au futur gouvernement l'obligation de marquer une différence indiscutable avec les options de l'équipe précédente, en même temps qu'elle prescrivait une lecture urbaine des contradictions sociales. Aussi l'hypothèse d'un ministère spécialisé fut-elle agitée dès la formation du gouvernement « de campagne » de M. Rocard (3). Renforcées par les recommandations du rapport Lévy sur le niveau géographique d'analyse des problèmes liés à l'habitat (4), les réflexions menées à Matignon débouchèrent rapidement sur le projet d'un changement d'échelle d'intervention du quartier à la ville, voire à l'agglomération. Selon la définition générale qui lui sera donnée plus tard, la nouvelle politique visait à replacer la « prise en compte des objectifs de solidarité dans un projet global de développement » (circulaire du 22 mai 1989).

Toutefois, la dimension électorale de la politique de la ville eut des prolongements au-delà des législatives de juin 1988. Selon certaines personnes interrogées, les scores du Front national dans les circonscriptions concernées par les opérations DSQ et la proximité des élections municipales de mars 1989, rendaient d'autant plus nécessaire de redéfinir les modalités d'intervention de l'Etat dans les quartiers difficiles. Le risque ne concernait d'ailleurs pas seulement les résultats de l'extrême droite. Les conceptions du gouvernement précédent avaient créé des conditions favorables à la reprise des thèmes sécuritaires par des candidats de la droite traditionnelle. Le discours gouvernemental sur la ville contribuait à cette lutte politique. Il esquivait habilement la question de l'immigration, qui en constituait pourtant un des enjeux locaux majeurs et avait fait l'objet d'une réflexion interministérielle consécutivement à la remise du rapport Hessel (novembre 1988). Le refus de M. Rocard de traiter cette question en tant que telle se traduisit notamment par le rassemblement des Français et des étrangers défavorisés au sein d'une même catégorie, celle des exclus (M. Dagnaud, 1991, p. 56), dont le substantif correspondant deviendra une des notions cardinales du discours sur la ville. Intensifié ultérieurement par l'affaire « des foulards » de Creil (octobre 1989), le débat, parfois houleux, poursuivi au sommet de l'Etat débouchera sur la création d'un nouveau dispositif (comité interministériel, haut conseil, secrétariat général) voué à l'intégration, notion formant couple avec la précédente.

(3) Dont la composition a été annoncée le 12 mai 1988 et qui devait durer jusqu'à la formation du gouvernement « d'ouverture » présenté le 28 juin suivant.

(4) *Bilan/perspective des contrats de*

Plan de Développement Social des Quartiers, rapport commandé par le gouvernement de cohabitation et remis en mai 1988. Il s'agit en particulier des propositions n° 1 p. 64 et n° 9 p. 70.

La ville moralisée

L'utilité de la thématique de l'exclusion débordait cependant sa capacité à redéfinir les termes du débat sur l'immigration. Plus que façon d'éluder l'affrontement, elle s'intégrait à une stratégie visant à modifier la représentation des rapports sociaux. A cet égard, le discours socialiste sur la ville a représenté un puissant instrument de lutte idéologique, dont la réussite a été attestée, notamment, par les prolongements qu'il a connus dans des gouvernements d'orientation opposée. A défaut d'en produire ici une analyse détaillée (G. Chevalier, 1993), on peut en restituer les principaux mécanismes.

Parfois assortie de considérations sur la concentration de la population française dans les villes, l'analyse officielle reposait essentiellement sur une réduction du social à l'urbain. Ainsi l'organisation des transports, l'implantation des services publics et des entreprises, l'offre en équipements collectifs, l'urbanisme, la gestion des logements sociaux, etc., ont-ils acquis une valeur prépondérante dans l'explication de la misère sociale. Le propos n'étant pas ici d'apprécier la valeur de ces différents facteurs, les indices précédents mènent à poser que leur mise en avant conduisait à brouiller la perception des effets de la gestion gouvernementale, en constituant le chômage, l'échec scolaire, la délinquance, la précarité économique, etc., en autant de symptômes d'un dysfonctionnement des villes. De même l'application du prisme urbain à la question de l'immigration permettait-elle de placer ce débat sur « les grands facteurs d'intégration » tels que le choix de l'habitat, la mobilité, l'accès à la culture, etc. (voir la circulaire du 22 mai 1989, annexes techniques), en mettant l'accent sur la responsabilité des maires.

A cette représentation des problèmes sociaux, le thème de l'exclusion apportait une connotation morale. L'exploitation politique de ce terme s'est, en effet, appuyée sur la promotion d'une acception peu usitée (tenir à l'écart) faisant passer son sens premier (expulser, rejeter) au second plan. Celui-ci n'ayant pas pour autant disparu, le glissement opéré conférait aux mécanismes de relégation sociale et spatiale, un arrière-plan disciplinaire propre à susciter une mauvaise conscience collective. Engageant la responsabilité de tous, et en particulier celle des municipalités, la notion d'exclusion a fonctionné comme un appel implicite à l'indignation. Elle permettait d'écarter tous les extrémismes du champ de la pensée politiquement correcte, en rejetant les pulsions sécuritaires et xénophobes dans l'indignité morale.

Cette dimension se retrouve, en particulier, dans une autre notion-clé du discours sur la ville, telle que la solidarité. Plutôt que sa valeur descriptive, au sens où E. Durkheim parlait de solidarité organique ou mécanique, sa promotion politique a sollicité son acception normative, comme

devoir d'assistance à autrui. Encore convient-il de souligner le caractère flottant de son emploi dans le registre de l'action publique. Rapportée aux cadres de compréhension ordinaires de la gestion gouvernementale, la solidarité n'est en effet complètement assimilable ni au maintien de la cohésion sociale, ni à une redistribution régulatrice des profits, ni à la préservation des acquis sociaux ou au développement de la justice sociale. Elle n'appartient à aucune ligne d'action précise et peut toutes les concerner. Echappant à toute définition stable dans le champ politique, des termes tels qu'exclusion, insertion et solidarité ont principalement tiré leur efficacité idéologique de la sensibilité caritative qu'ils sollicitaient – en contrepoint du développement de l'« humanitaire » au tournant des années 80 – et de leur fonctionnement spéculaire, au sein d'un discours où chaque notion renvoyait aux autres.

Le contrôle des politiques municipales

Le dernier enjeu qui justifiait le lancement d'une politique de la ville concernait les rapports centre-périphérie. Depuis les lois de décentralisation de 1983, la place des communes dans la répartition des pouvoirs et des charges a singulièrement limité la capacité d'intervention de l'Etat sur les conditions de vie des populations. Les compétences transférées aux municipalités en matière de planification urbaine et de droit d'usage des sols ne laissent plus aux gouvernements qu'une possibilité d'intervention déléguée. Dépassant la lettre des dispositions légales, la dynamique décentralisatrice a même engendré une véritable logique de gouvernement local à différents niveaux territoriaux (P. Muller, 1992, p. 292). Directement affrontées à la gestion de coûts sociaux importants, les villes représentent un pouvoir concurrent à celui de l'Etat, susceptible d'investir des intérêts divers, dans le traitement des problèmes liés à l'habitat social.

Dès lors, il est permis de s'interroger sur le principe même de l'action publique engagée en 1988. En dehors de leur quête traditionnelle de subventions, les maires n'avaient, à proprement parler, rien demandé qui puisse s'apparenter à une politique globale de la ville impulsée par l'Etat, puisque telle est la charge constitutive de leur mandat électif. Par ailleurs, l'époque où le « local » était paré de toutes les vertus (G. Chevalier, 1988) était bel et bien révolue. La généralisation des opérations de Développement Social des Quartiers au cours des années 80 avait eu raison des illusions de convergence idyllique entre les objectifs de l'Etat et des communes (J. Donzelot et P. Estèbe, 1994, p. 196). Par-delà l'ambition de replacer l'action en faveur des quartiers dans des projets globaux de développement économique, le sens de cette politique se révèle à travers les mesures d'encadrement législatif qu'elle a suscitées ultérieurement.

Avant que la multiplication des « affaires » ne place au premier plan les conditions de passation des marchés publics, les conséquences sociales

de la gestion des sols ont été à l'origine de différents textes visant à restaurer le contrôle d'Etat. La méthode douce, pratiquée au cours des années 80, pour promouvoir un effort de réflexion globale et de programmation sociale dans les communes – Programmes Locaux de l'Habitat (PLH, loi de janvier 1983), Projets de quartier (circulaire de juillet 1984) – prit un tour plus autoritaire dès 1990. La loi Besson (31 mai 1990) conféra notamment aux préfets le pouvoir d'imposer aux municipalités des familles jugées prioritaires en matière de logement. La Loi d'Orientation pour la Ville (13 juillet 1991) leur attribua un droit de contrôle des Programmes Locaux de l'Habitat établis par les communes pour l'obtention des subventions (5). Perçues comme une volonté de remettre les élus sous tutelle, à droite comme à gauche du parti socialiste (6), ces mesures dévoilaient une autre face de la politique de la ville. Il ne s'agissait plus d'aider les communes mais bel et bien d'encadrer leurs initiatives en matière de localisation des populations défavorisées. D'autres décisions, telles que la nomination de treize sous-préfets à la ville (décembre 1990) et l'instauration de commissions de coopération intercommunale présidées par les préfets (loi du 6 février 1992), accréditent cette interprétation. Au regard de ses prolongements législatifs, la politique de la ville apparaît ainsi comme la part incitative d'une action plus large contre les dérives nées de la décentralisation (eg : révision incessante des POS, faible contrôle des préfets, inflation du contentieux immobilier, etc.). Loin de confirmer une régression des modes d'action autoritaires de l'Etat (7), la forme contractuelle de la politique de la ville a fonctionné comme un préalable à l'intervention réglementaire.

L'idée de contrat de ville permettait de poursuivre cet objectif de contrôle des politiques locales tout en manifestant la volonté de s'attaquer, dès lors, aux véritables racines du problème. A la différence des opérations de DSQ, qu'elle a englobées à partir de 1993, la nouvelle formule ne visait plus la réalisation de projets participatifs et communautaires à la marge des politiques municipales, mais la réorientation de toute l'action communale par un plan de développement global. Ce thème du « global », qui inspirait les approches territorialisées des problèmes liés au logement des plus défavorisés depuis le courant de l'action sociale globale (R. Lenoir,

(5) Un représentant de l'Etat (préfet ou fonctionnaire délégué) indique, dans un délai de trois mois à compter du lancement des études, « les objectifs locaux à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements » (art. 302-2 du code de l'urbanisme). Un PLH doit être adressé au préfet, qui le soumet au Conseil Départemental de l'Habitat, avant de demander toute modification nécessaire (idem).

(6) *Le Monde* du 30 mai 1991, p. 9.

(7) Des propositions ultérieures montrent

d'ailleurs que les gouvernements socialistes n'ont pas eu l'exclusivité de la tentation centraliste. Les projets électoraux d'administration directe des quartiers difficiles par l'Etat, formulés en avril 1995 dans les rangs du RPR, traduisent, sous une forme plus radicale, la même réaction jacobine que les mesures citées, ou encore que les « directives territoriales d'aménagement », que J.L. Bianco voulait voir coiffer les schémas directeurs et les POS fin 1992. Voir *Le Monde* des 4 septembre 1992, 26 novembre 1992 et 14 avril 1995.

1974) et les premières opérations Habitat et Vie Sociale (1975), acquit sa véritable portée politique par son application aux villes entières. La prise en considération de l'ensemble des équipements (technopoles, extensions autoroutières, gares, antennes universitaires, installations sportives, etc.) susceptibles de « dynamiser le social par l'économique » (J. Donzelot, 1994, p. 197), représentait un moyen d'impliquer plus fortement les maires, en soumettant le financement des infrastructures au respect des objectifs sociaux fixés par le gouvernement.

Les modalités d'un militantisme d'Etat

Les différents enjeux exposés précédemment portent à s'interroger sur les modalités de l'action publique engagée en 1988. Après avoir circonscrit pourquoi, au-delà de ses finalités proclamées, la politique de la ville a été lancée, il importe de savoir comment. L'analyse du processus d'élaboration des contrats de ville et du mode d'action de la Délégation Interministérielle des Villes (8) apporte d'autres éléments à l'interprétation avancée jusqu'ici, en faisant apparaître une logique d'action constante. Née de l'action électorale, la politique de la ville s'est développée comme un mot d'ordre lancé du sommet de l'Etat. Elle ne s'est construite ni en réponse à une demande sociale ni selon un déroulement progressif, impliquant une phase de définition et des réajustements d'objectifs. Elle s'est plutôt manifestée comme la poursuite continue d'un dessein fixé d'emblée. Les résistances institutionnelles qu'elle a rencontrées n'ont fait que limiter ses moyens et son champ d'application. De même, l'action de la DIV a-t-elle consisté moins à coordonner une réflexion interministérielle, qu'à s'efforcer d'impliquer les ministères dans son projet, en jouant constamment de l'autorité politique du premier ministre. Au plan local, son rôle normatif s'est réalisé prioritairement à travers l'encadrement formel (« méthodologique ») de la conception des contrats de ville.

Un processus à dominante politique

L'indépendance de la politique de la ville vis-à-vis de toute pression externe à l'Etat constitue son premier trait remarquable au regard des en-

(8) Initialement conçue comme un moyen de perpétuer l'esprit militant de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, du Conseil National de Prévention de la Délinquance et de la mission

« Banlieues 89 », dont elle opéra la fusion, cette structure constitue l'exécutif du Comité Interministériel des Villes (CIV) et du Conseil National des Villes (CNV) qui assure la représentation des élus locaux.

jeux décrits précédemment. En dépit de son usage électoral, l'idée de la ville comme champ d'intervention aurait pu correspondre à un besoin social retransmis par des canaux politiques ou professionnels. Selon un processus que l'on retrouve sous des formes différentes dans les politiques sectorielles (P. Muller, 1985 ; B. Jobert et P. Muller, 1987) et dans les domaines transversaux (C. Spanou, 1991), des médiateurs, représentants associatifs ou porte-parole, auraient pu faire valoir une construction propre de la question. Or, les faits montrent, au contraire, que cette initiative a été strictement limitée à un petit groupe de fonctionnaires et qu'elle a d'abord consisté à faire exister un problème « ville », dont aucune demande n'attestait la réalité jusqu'alors.

Dès les premières semaines du gouvernement de M. Rocard, la question d'une relance de la politique des quartiers s'était accompagnée de critiques sur le caractère partiel et stigmatisant de cette procédure (J. Donzelot et P. Estèbe, 1992, p. 97). Bien que l'idée d'une intervention à l'échelle des villes en était absente, le rapport Lévy préconisait pour sa part, de sélectionner les sites à traiter à partir d'une étude approfondie des « bassins de vie et de cohérence » (p. 64) et de favoriser l'intercommunalité des Programmes Locaux de l'Habitat (p. 70). Intimement accordées aux souhaits présidentiels (9), ces critiques ont débouché sur un processus décisionnel conforme à la fonction électoral du thème de la ville. Les réflexions sur la structure centrale la mieux adaptée à sa mise en œuvre mobilisèrent un cercle restreint d'acteurs en relation étroite avec le cabinet du premier ministre. Elles se concrétisèrent par la nomination d'un délégué à la ville proche de F. Mitterrand (10) (Y. Dauge, décret du 18 et lettre de mission du 19 juillet 1988) chargé d'un rapport de préfiguration sur la nouvelle action publique. A cette fin, le délégué mena une consultation provinciale pendant l'été 1988.

Cette phase, formellement justifiée par la nécessité de cerner les différents aspects d'un problème nouveau, prit en fait une forme proche du travail électoral. Les témoignages de ses proches collaborateurs et l'analyse de documents internes montrent que l'idée de contrats englobant l'ensemble des nécessités d'équipement, de désenclavement, de formation, d'action culturelle et sociale à l'échelle des territoires communaux, était au centre des discussions que Y. Dauge, lui-même maire de Chinon, avait eues avec les élus, le secteur associatif, les services extérieurs de l'Etat, etc. L'expression de contrat de ville « avait fait florès » avant même que la délégation à la ville ne fut créée et bien « qu'on ne savait pas les moyens et

(9) Les critiques émanaient notamment de la mission « Banlieues 89 », créée en 1983 à la demande de F. Mitterrand, et qui était chargée de promouvoir des actions exemplaires en matière d'urbanisme et de restauration de la vie sociale (G. Chevalier, 1988, p. 435).

(10) Parfois présenté comme « l'homme de l'Elysée » dans les entretiens, Y. Dauge était président de la Mission des grands travaux présidentiels (1986) avant d'être nommé délégué à la ville, fonction qu'il quitta pour devenir chargé de mission auprès de F. Mitterrand (5 juillet 1991).

qu'on ne savait pas le champ » (ex-directeur DIV) (11). Tant et si bien que dès l'automne 1988, une cinquantaine de communes se sont spontanément portées candidates à la nouvelle procédure, selon des modalités diverses (lettre au délégué, demande aux préfets, etc.). Ne répondant à aucune demande sociale ni pression revendicative identifiables, le lancement d'une action à l'échelle des villes a donc d'abord consisté à susciter un besoin périphérique. L'idée de contrats de ville n'a pas été le fruit d'un choix raisonné entre plusieurs options, mais a été proposée d'emblée comme la solution consubstantielle à une lecture des problèmes sociaux. De même, le principe d'une délégation interministérielle à la ville (décret du 28 octobre 1988) était-il inscrit dans la nomination d'un délégué.

Cette logique politique apparaît plus nettement quand on considère le processus d'élaboration des contrats de ville d'un point de vue formel. A cet égard, les travaux sur les politiques publiques ont montré que leur construction n'obéit à aucune procédure stable. Les différentes séquences représentant schématiquement ce que pourrait être un cheminement rationnel de l'action d'Etat : identification d'un problème – formulation des solutions – prise de décision – mise en œuvre du programme – terminaison de l'action, sont susceptibles de toutes sortes de rétroactions, chevauchements ou inversions (J.-C. Thoenig, 1985, p. 19). Dans le cas étudié, ce découpage a toutefois le mérite de faire apparaître une logique d'action assez éloignée de l'approche empirique d'une question nouvelle. La première phase n'ayant pas eu lieu, faute d'un problème des villes distinct de ceux traités jusqu'alors, la seconde eut tout à la fois pour fonction de le faire exister et de dégager un mode d'intervention censé lui apporter une solution. En d'autres termes, le principe d'une formule contractuelle et ses justifications doctrinales ont précédé la définition des contenus opérationnels. Fixés dès l'origine, les objectifs de cette entreprise ont échappé aux tâtonnements, aux incertitudes et aux ambiguïtés généralement de mise dans l'élaboration des politiques publiques (B. Jobert et P. Muller, 1987, p. 15).

La condensation des deux premières phases, déboucha sur un mode de décision que son caractère confidentiel apparentait aux « processus à dominante politique » décrits par C. Grémion (1982, p. 216). Au cours des premiers mois de 1989, la question d'une première vague expérimentale donna lieu à d'âpres débats entre la DIV, le cabinet du premier ministre et la direction du Budget. Une liste de treize sites fut finalement établie, qu'un comité interministériel des villes entérina le 18 avril 1989. Les contrats Etat-ville n'étant primitivement qu'une expression sans autre justification pratique que la conviction d'un meilleur traitement des problèmes

(11) Ce qui rejoint les propos du premier ministre lors de l'installation du Conseil National des Villes, le 7 février 1989 : « Je souhaite que, parmi les travaux qu'il va engager,

ce conseil national s'attache de façon tout à fait prioritaire à proposer une définition et un contenu pour ces contrats de ville » (p. 38).

à un niveau plus large, la sélection s'opéra sans relation avec leur contenu opérationnel, puisque celui-là n'était pas fixé. Comme le confirmait le bras droit de Y. Dauge : « Après quoi (ie : le choix des villes) il a fallu roder la procédure et se préoccuper des éléments de contenu ». Les quelques éléments recueillis sur ce point montrent que le choix des villes s'est effectué sans concertation (12), « en bilatéral entre le délégué à la ville et le cabinet du premier ministre » (ex-directeur de cabinet du ministre de la Ville), selon des critères difficiles à faire apparaître officiellement. Si l'on en croit J. Donzelot et P. Estèbe (1992, p. 98), il semble que certaines villes, dont les objectifs n'avaient pas été retenus dans les Plans Etat-régions aient été intégrées à titre de rattrapage. Toutefois, le nombre des municipalités et communautés urbaines gérées ou fraîchement conquises par des élus socialistes, neuf sur treize en comptant le maire dissident PS de Marseille, atteste l'importance des allégeances partisans dans le choix de cette première vague, en même temps qu'il traduit la nécessité tactique pour la DIV, de lancer ses premières expériences sur un terrain favorable. Cette dimension est également confirmée par le fait que la décision ait été prise (avril 89) une fois passées les élections municipales de mars 1989, bien que les candidatures des villes aient afflué dès l'automne 1988.

« Sauter par-dessus le technique » : le mode d'action central de la DIV

Les contrats de ville ayant été lancés, la DIV eut à assurer la participation des administrations centrales à leur financement. Cependant, alors que la conception et la promotion de cette formule avaient été conduites de façon autonome par un cercle restreint d'acteurs centraux, il n'en fut pas de même pour sa mise en œuvre interministérielle. La DIV eut à composer avec les autres institutions impliquées dans la politique de la ville. Aussi son mode d'action à ce niveau était-il plus fortement influencé par son contexte. A cet égard, les conditions rencontrées par la politique de la ville au centre et à la périphérie manifestaient une certaine complémentarité qui en renforçait la dimension militante (D. Damamme et B. Jobert, 1995, p. 17). A l'absence de demande sociale pour une action transversale en faveur des villes répondait l'hostilité ou l'incompréhension des administrations concernées. Face à cet environnement, le mode d'action de la DIV visait à la fois à faire prévaloir sa philosophie administrative et sociale et à créer les conditions institutionnelles de sa mission.

(12) A propos du choix des 13 premiers sites, le rédacteur d'un document interne à la DIV estimait : « On peut difficilement imaginer décision plus centrale et il en est resté une ambiguïté dans le partage des tâches en-

tre le niveau national et le niveau local... » P. Méjean, « Développement Social Urbain et XI^e Plan. Figures libres sur une partition imposée », septembre 1991, p. 13.

Les problèmes posés, dès le second semestre 1989, par les financements liés à la nouvelle échelle d'intervention, furent à l'origine des résistances tenaces, que les administrations concernées opposèrent tant aux contrats de ville qu'à la DIV elle-même. Les difficultés furent d'autant plus grandes que les contrats furent lancés à contre-temps du calendrier budgétaire. Entre 1984-85 (début du IX^e Plan) et janvier 1994 (début du XI^e Plan), le financement des programmes de développement social des quartiers s'est effectué dans le cadre des Plans Etat-régions. A l'automne 1988, alors que le nombre croissant des villes candidates renforçait le principe d'une première vague de contrats de ville, les contrats Etat-régions pour le X^e Plan étaient proches de leur conclusion. Corrélativement, tous les crédits alloués par les différents ministères à la politique des quartiers étaient déjà affectés. De telle sorte que la perspective d'une nouvelle formule contractuelle, dont il était d'emblée évident qu'elle opérerait une « taxation » supplémentaire des crédits ministériels, fut, pour le moins, accueillie sans enthousiasme. Ce que certains interrogés soulignaient en évoquant « l'angoisse des ministères impécunieux » (représentante du Plan), qui « redoutaient d'être taxés considérablement à un moment où tous les engagements avaient été pris dans le cadre des contrats Etat-régions » (directeur de cabinet du secrétaire d'état à la Ville).

Cependant, les échéances de programmation sectorielle recouvraient des enjeux plus permanents. Le caractère englobant et extensif des contrats de ville impliquait non seulement les administrations dont le champ d'intervention et les moyens se trouvaient concernés (eg : DATAR, équipement), mais aussi des services responsables de la cohérence financière de l'ensemble des actions dans ce domaine. Au sein de ce front des opposants, la direction du Budget (13) justifiait ses réticences au nom de la rigueur. Son représentant considérait les contrats de ville comme l'expression d'une intention généreuse « sur laquelle viennent se greffer toutes les demandes diverses et variées de tous les ministères ». Vue de la DIV, cette attitude anti-inflationniste était soit référée à la doctrine traditionnelle de l'administration du Budget, ou présentée comme la manifestation d'un parti-pris nuisible : « ils (l'Équipement et le Budget) essayaient de faire le maximum pour nous mettre des bâtons dans les roues » (c. de m.), (sur ce point, voir également J. Donzelot, 1992, p. 214).

Alors même que cette politique bénéficiait du soutien personnel de M. Rocard, la position du Budget était paradoxalement partagée par l'équipe « ville » de son cabinet, avec cependant une défiance jacobine plus marquée envers les stratégies municipales. Pour son responsable, il s'agissait identiquement de limiter la tendance à l'empilement des contrats et conventions multiples qui risquaient, à terme, de concerner toutes les communes françaises. Outre leur caractère additionnel, les contrats de ville

(13) En l'occurrence, le bureau 5c chargé des financements de l'équipement, du logement, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, du tourisme et du Plan.

étaient présentés comme une forme d'intervention hautement propice aux « dérives » et aux « dérapages » (14).

Les oppositions aux contrats de ville concernaient tout autant l'existence de la DIV. Selon la position des interrogés, son utilité fonctionnelle était critiquée au nom d'un intérêt institutionnel ou d'un principe de rigueur administrative. Ces attitudes convergentes se retrouvaient en particulier chez le représentant de l'Équipement dont l'administration s'était « mobilisée très tôt » pour éviter qu'une mission ne vienne empiéter sur ses prérogatives et à la direction du Budget. Dans ce dernier cas, les relations difficiles avec les animateurs de la DIV venaient renforcer une réserve à coloration plus corporatiste envers les missions centrales. A une représentation minimaliste de ce type d'administration, comme regroupement provisoire d'une quinzaine de spécialistes (au lieu de 52 agents en 1990), s'associait l'idée plus générale que les missions sont des structures parasites de l'État.

Dans cette atmosphère de franche hostilité, la DIV reproduisait les principaux traits du mode d'action des structures transversales. Comme d'autres missions, délégations, commissions nationales, groupes centraux, elle devait créer son espace institutionnel (15) par la promotion d'un thème et d'un mode d'intervention spécifiques tout en s'efforçant de provoquer un réagencement des attributions dévolues à d'autres institutions. Mais alors que les missions adoptent généralement une stratégie prudente pour assurer leur survie, notamment financière (C. Spanou, *op. cit.*, p. 145), la DIV s'est placée d'emblée dans une position d'interpellation des cabinets et des directions ministérielles. Au nom des principes de globalité et de solidarité guidant sa démarche, ses chargés de mission s'arrogeaient le droit de dénoncer tous les corporatismes. Dans cette lutte pour la mobilisation interministérielle, la DIV a joué un temps le rôle d'une sorte d'avant-garde politico-administrative, capable de renvoyer les services réticents à l'indignité de leurs intérêts particularistes (J. Donzelot, 1992, pp. 45-48 ; D. Damamme et B. Jobert, 1995, p. 18). Pour une structure aussi récente et légère que la DIV, cette liberté de critique ne pouvait se concevoir sans un appui au plus haut niveau. Retrouvant les « aspects politiques évidents » attribués aux premières administrations de mission par E. Pisani (16), elle s'est imposée comme l'aboutissement d'un axe Elysée-premier ministre-

(14) Aspect que le représentant du budget illustre de façon anecdotique par le « combat homérique » que le conseiller technique à Matignon et lui-même avaient dû mener contre le financement d'échelles piscicoles prévues par un projet de CEV.

(15) Sur les stratégies des structures de mission dans le domaine de la consommation, voir L. Pinto, 1992, p. 9.

(16) Sur les traits respectifs des administrations de gestion et de mission, il écrivait

notamment (1956) : « La première est cartésienne, l'autre est concrète, les fonctions de la première sont neutres, les fonctions de la seconde ont des aspects politiques évidents ; la première peut à la rigueur constituer un corps, sinon un pouvoir, la seconde est directement dépendante du gouvernement de qui lui viennent des moyens et une autorité exorbitante du droit commun ». Cité par J.L. Quermonne, 1982, p. 333.

DIV, attesté par une stratégie de contournement des directions ministérielles récalcitrantes et le recours direct (ou via la périphérie) aux arbitrages de M. Rocard. Avec des réussites inégales (voir infra), la DIV a pratiqué un militantisme dans l'Etat qu'une des interrogées décrivait en ces termes : « Le travail de la DIV était sans arrêt de convaincre, de forcer, d'obtenir des arbitrages, de passer par-dessus le technique pour aller au politique et imposer un certain nombre de choses » (c. de m., DIV).

La mise en scène de la demande périphérique

Les modalités de ce « travail » débordaient les limites d'un jeu entre administrations parisiennes. En 1990, les obstacles rencontrés amenèrent la DIV à solliciter le soutien des municipalités. Selon une stratégie bien connue des bureaucraties centrales (J.G. Padioleau, 1982, p. 28), elle organisa une mobilisation des acteurs locaux pour renforcer sa position. Mais la fonction idéologique de cette opération concernait moins les partenaires institutionnels de la DIV que ses interlocuteurs sur le terrain. Répondant à une situation de crise, elle illustrait de façon démonstrative, l'importance des formes (procédures, organisation, protocoles) dans le mode d'encadrement idéologique pratiqué par la DIV au niveau local.

Les possibilités initialement attribuées aux contrats de ville, en matière de développement économique et d'infrastructures, rencontrèrent chez les maires un écho à la mesure de leurs difficultés. Une fois retombé l'enthousiasme des débuts, l'émergence d'une pression municipale ne pouvait reposer que sur les treize villes concernées par la première vague de contrats. Il fallait donc suppléer la faiblesse numérique des revendications périphériques par la rigueur de leur présentation. Parallèlement à la constitution d'un « groupe d'experts », instance centrale de conseil scientifique à l'élaboration des contrats de ville, les treize chefs de projet qui en assumaient localement la responsabilité, furent regroupés en un « club des villes » réuni régulièrement à partir de septembre 1989. Chacune des séances était consacrée à un aspect de la préparation des contrats de ville, après introduction par un représentant de l'administration. La même appellation désigna ultérieurement les onze maires signataires d'un « manifeste pour une politique contractuelle active » (11 juin 1990) à l'attention du premier ministre. Dénonçant les dangers « d'éclatement de la ville » liés à « l'addition aveugle de politiques éclatées entre l'Etat, les villes et les autres collectivités territoriales », ce texte entendait marquer la détermination des maires à faire de leur commune « un lieu essentiel de cohérence des politiques verticales ». « Inventer un projet de ville » proclamaient-ils, « c'est avec enthousiasme que nous nous sommes engagés dans cette démarche aussi progressive qu'originale » (cité par P. Méjean, avril 1991, p. 11). Il fut rendu public lors de Journées nationales organisées à Saint-Nazaire les 26 et 27 juin 1990, « point d'orgue du programme

d'animation», qui réunissait tous les chefs de projet ainsi que les représentants des administrations centrales et territoriales intéressées, sous la houlette des animateurs de la DIV.

Les témoignages et documents recueillis ne permettent de retracer qu'imparfaitement la genèse du manifeste. Les chargés de mission de la DIV en attribuaient l'idée aux chefs de projet de Saint-Nazaire et de Saint-Dié des Vosges. Selon cette version des faits, il s'agissait pour les maires de « marquer leur profonde adhésion à ce programme et (à) solliciter une plus forte implication au plus haut niveau de l'Etat » (DIV, avril 1991, p. 5). De fait, certaines conditions se trouvaient réunies pour que les responsables locaux manifestent leur irritation. Alors que tous les textes officiels prescrivaient une approche transversale des problèmes liés à la ville, les chefs de projet avaient en effet été choqués par les affrontements entre administrations centrales, lors des réunions interministérielles auxquelles ils avaient été conviés (TEN, 1992, pp. 11-12 ; J. Donzelot et P. Estèbe, 1992, p. 106). A cette déconvenue s'ajoutait le constat de l'engagement très inégal et de l'absence de coordination locale des services de l'Etat.

Certains indices portent cependant à considérer le manifeste mentionné comme le fruit de l'action militante de la DIV. Les finalités des contrats de ville n'ayant fait l'objet d'aucune définition explicite au-delà de la « prise en compte des objectifs de solidarité dans un projet global de développement » (circulaire du 22-05-89), les critères d'une telle entreprise recevaient autant de définitions qu'il y avait de chefs de projet (TEN, 1992, p. 1). Cette dispersion des interprétations pouvant difficilement fournir matière à une déclaration collective, restait le discours sur la méthode au fondement de la politique de la ville, dont il est douteux qu'il ait pu prendre la forme requise sans l'aide bienveillante des représentants de l'orthodoxie. Par-delà le ton emphatique et la transparence des intentions tactiques de ce document, son existence même indiquait une des principales modalités d'action de la DIV, qu'on pourrait résumer comme la production du fond par la forme. Comme le club des villes, l'unanimité de façade du manifeste avait une fonction pédagogique. Il s'agissait de raffermir par l'organisation (17), l'adhésion des responsables de terrain aux principes d'action de la politique de la ville.

Cette importance de l'aménagement des formes était corroborée par d'autres aspects de l'action locale de la DIV. Avant, comme après l'épisode de juin 1990, les réflexions de ses animateurs n'ont produit qu'une « méthodologie », c'est-à-dire la prescription d'une démarche impliquant à ses différents stades (déclaration d'intention, études, organisation d'instances *ad hoc*, protocole d'accord, élaboration du contrat) et pour ses principaux

(17) Retraçant la brève histoire de cette politique, une note d'étape (DIV, 1991) révélait la vie éphémère de l'organisation mise en place en 1989 (p. 6) : « Sur les 13 sites le travail se poursuit, tandis que l'animation

nationale se relâche ; après le séminaire de Saint-Nazaire, il importe de trouver un second souffle : le "club des experts" n'a jamais vraiment trouvé sa place tandis que le "club des villes" doit réinventer sa formule ».

acteurs, le respect des principes de lutte contre l'exclusion, de solidarité, de partenariat, d'intercommunalité et de globalité. La définition des actions pertinentes et leur articulation possible ont été laissées à l'imagination des équipes municipales. L'importance de la conformité formelle des engagements municipaux à la philosophie du global et de la lutte contre l'exclusion se retrouvera d'ailleurs dans l'obligation faite ultérieurement à tous les documents contractuels, d'inclure une « Charte du Développement Social Urbain » fournie par la DIV (Rapport sur le budget 1992 de la politique de la ville, DIV, 1991, p. 13). Des observations convergentes figurent dans les rapports d'évaluation de la politique de la ville, qu'ils soulignent « la langue de bois de la globalité, du partenariat et de l'intercommunalité » (TEN, 1992, pp. 13 et 21), la prégnance de la « présentation politique » des engagements souvent flous pris par les signataires des contrats de ville (CNV, 1992, p. 20), ou la « référence obligée » à la lutte contre l'exclusion (J. Donzelot et P. Estèbe, 1992, p. 109).

Cet effort d'unification doctrinale des politiques municipales accentuait l'inflexion apportée par la politique de DSQ, au travail de réflexion globale et de programmation requis pour l'obtention des crédits par les procédures des années 70 (eg : contrats de Plan avec les communautés urbaines, contrats de villes moyennes, politique des centres anciens (D. Lorrain, 1991)). Il tirait plus encore le mode d'action de mission vers le contrôle politique, en s'efforçant d'obtenir l'adhésion des élus à une philosophie sociale à travers l'encadrement technique des projets locaux. Comparée aux administrations du même type apparues depuis la création du Commissariat Général au Plan (1946), la DIV marquait une évolution sensible. Sa démarche s'apparentait moins à une action par « interaction et influence » visant à créer de nouvelles instances de pouvoir par la multiplication des procédures de concertation (P. Grémion, 1976, chap. XIV), qu'à une pédagogie du projet, guidant les responsables municipaux vers un engagement moral formalisé.

Contraintes contextuelles et effets induits de la politique de la ville

L'analyse du mode d'action de la DIV pourrait être prolongée suivant la même perspective sans que sa portée s'en trouve accrue. Elle démontre l'existence d'une logique politique sous-jacente aux finalités proclamées (sur la « logique de politisation » et ses conséquences, voir également D. Damamme et B. Jobert, 1995, p. 11), qui accrédite l'idée d'un nouveau modèle d'action publique, mais dans un sens opposé à celui avancé par J. Donzelot et P. Estèbe (1994). Plutôt que la naissance d'un « Etat animateur », la politique de la ville a représenté une réorientation autoritaire du mode d'action incitatif de l'Etat, visant à contrôler les effets de la décentralisation.

Au delà de cette interprétation, le cas étudié comporte cependant des implications théoriques que l'on ne peut aborder sans apporter d'autres éléments. Si la logique politique analysée constituait le principe unificateur de l'action de la DIV, elle ne rend que partiellement compte de ses résultats. Comme on l'a évoqué avec les résistances ministérielles et les contraintes locales de l'intervention de l'Etat, le mode d'action de la DIV était pour une part réfèrable à ses conditions d'exercice. Cette dimension contextuelle pesait plus encore sur les conséquences qui en ont résulté. Produit de la confrontation d'une logique politique avec des stratégies antagoniques, le fonctionnement de la politique de la ville amène à s'interroger sur la capacité d'un militantisme d'Etat à résoudre les contradictions qu'il engendre. Il pose notamment la question du rôle de l'idéologie des responsables centraux dans l'appréciation des effets d'une action publique volontariste et de sa place parmi les critères de la décision.

L'incidence des rivalités institutionnelles

Le lancement d'une politique de la ville selon les modalités que l'on a vues, impliquait de « mettre les administrations en ordre de bataille » (c. de m., DIV). De fait, la DIV n'avait pas les moyens de cette ambition. La principale conséquence de la discipline interministérielle requise aura été de créer un espace de concurrence institutionnelle pour la répartition des attributions et des fonds publics. Deux exemples de ce fonctionnement peuvent être rapportés.

Malgré une longévité exceptionnelle (1963) et une autonomie de pouvoir sans exemple depuis sa création, la DATAR vit un temps son intégrité menacée par la nouvelle politique. Bien qu'investie de longue date dans les actions en faveur des quartiers, cette administration de mission conservait l'exclusivité de ses compétences et la maîtrise de ses priorités. Avec la création de la DIV et le lancement des premiers contrats de ville, la situation devint plus difficile. Cette formule intégrait des infrastructures lourdes dont le financement ressortissait au Fonds d'Investissement et d'Aménagement du Territoire (FIAT) géré par la DATAR, en la privant partiellement de sa raison d'être (J. Donzelot et P. Estèbe 1992, p. 107).

Favorables, dans un premier temps, au principe des contrats de ville, ses responsables changèrent d'attitude devant la cascade de financements induits par les objectifs de développement économique (18). Au terme de « dizaines de discussions » entre les représentants des deux délégations, la question de la place du développement économique dans les contrats de

(18) Rapportée aux normes d'action de la DATAR, l'approche globale de la DIV aboutissait à la négation de toute rationalité dans l'élaboration et le financement des projets. Aux yeux du chargé de mission interrogé,

elle conduisait à faire ressurgir les projets d'équipement en attente dans les tiroirs, en transformant les contrats de ville en « catalogues à la Prévert, plutôt qu'en véritables politiques dans le domaine social ».

ville n'était toujours pas tranchée. Le rapport de force engagé durant la phase de négociation des premiers contrats (Saint-Dié, Saint-Nazaire, Saint-Denis de la Réunion, Marseille), déboucha finalement sur une décision du Comité Interministériel des Villes (26 juillet 1990) favorable à la DATAR. Cette victoire se traduisit notamment par la signature de conventions économiques séparées pour Saint-Dié, Saint-Nazaire et Marseille. Parallèlement, la DATAR mettait en place ses propres « produits » : Chartes d'objectifs et Réseaux de villes (19).

Cet exemple de résistance rejoint des conflits suscités antérieurement par la politique des quartiers (G. Chevalier, *ibidem*). Selon un fonctionnement observé dans d'autres domaines transversaux (C. Spanou, 1991, p. 135), il témoigne du poids des intérêts institutionnels dans la délimitation d'un nouveau champ d'intervention. Toutefois, il faut souligner que cette dimension aurait sans doute été moins prégnante, si le conseiller technique (lui-même ingénieur des Ponts et chaussées) (20) du premier ministre avait joué pleinement son rôle régulateur, en accord avec celui-ci et les élus de banlieue qui constituaient « le premier cercle de la rocardie » à Matignon (M. Dagnaud, 1991, p. 56). En affaiblissant la délégation d'autorité politique dont la DIV tirait essentiellement sa légitimité, cette dualité des conceptions renforçait les atouts des bureaucraties traditionnelles.

L'issue du rapport de force engagé avec le ministère de l'Équipement illustre mieux encore cette situation. Les raisons qui amenèrent cette administration à percevoir la politique de la ville comme une menace pour ses services extérieurs, supposeraient de retracer l'évolution de ses orientations, depuis la « fièvre de l'urbanisme » de la belle époque de la planification (B. Jobert, 1981 ; M. Amiot, 1986), en passant par l'inflexion sociale des années 70. Pour ce qui intéresse directement sa stratégie en 1989, il faut remonter à la création du Fonds d'Aménagement Urbain (24 août 1976). Organe interministériel, ce dernier représentait en effet, principalement, un instrument financier au service de politiques menées par le ministère de l'Équipement. Après sa suppression en 1983, fut créé un Fonds Social Urbain géré par un Comité Interministériel des Villes (CIV, mars 1984), qui reproduisait à peu de choses près la situation antérieure (21).

(19) Avec le gouvernement Cresson (15 mai 1991), l'extension de l'autorité de M. Delebarre à l'aménagement du territoire suscita quelques velléités de mise au pas parmi les animateurs de la politique de la ville. Cette tutelle douloureuse eut notamment pour conséquence l'intégration de volets économiques de faible importance dans les contrats signés en 1991. Le second ministre de la Ville ne disposant pas des mêmes attributions et n'ayant de toutes façons assuré ses fonctions que quelques semaines (du 2 avril au 16 mai 1992, veille de son inculcation, et du 24 décembre à mars 1993), les aspects éco-

nomiques firent à nouveau l'objet de contrats propres à la DATAR en 1992.

(20) Sur le rôle des grands corps dans la formation du cabinet du premier ministre, voir M.C. Kessler, 1982, pp. 69-103.

(21) Bien qu'alimenté par différentes administrations, le FSU était inscrit sur le budget (chap. 67-10) de l'Équipement et les crédits correspondants intervenaient dans le financement de programmes majoritairement animés par ce ministère. Il assurait par ailleurs, la présidence par délégation et le secrétariat général du Comité Interministériel des Villes, où se décidait la répartition des crédits.

Mais la place de l'Équipement en matière d'action incitative connut peu de temps après une évolution non négligeable. Dès 1987, certaines de ses actions d'innovation, financées prioritairement sur le Fonds Social Urbain, furent retirées du programme du CIV. Parmi celles-là, la démarche dite « projet de quartier » (22) représentait plus que la somme de ses mises en œuvre locales, d'ailleurs sans grande visibilité. Articulée à la formule des Programmes Locaux de l'Habitat, elle était conçue comme « l'élément essentiel de la politique d'urbanisme opérationnel » (circulaire du 27 juillet 1984) menée par cette administration dans le cadre des compétences transférées. Au lendemain de l'alternance de mai 1988, ces politiques étaient en nette perte de vitesse (23). Alors que se concrétisaient les projets de création de la DIV et des contrats de ville, le ministère de l'Équipement réagit par l'organisation de journées de « mobilisation » de ses directions départementales (17 et 18 octobre 1988).

Toutefois cette stratégie était manifestement insuffisante face au mouvement de réorganisation en cours. N'assurant plus la présidence par délégation ni la préparation des délibérations du CIV, le ministère de l'Équipement ne fut bientôt plus responsable que de la gestion des fonds propres de la DIV et de l'instruction des dossiers le concernant (5 programmes sur 17). Dès les premières discussions sur les contrats de ville, il s'efforça de limiter la régression de son influence, notamment sur le Fonds Social Urbain, que la nouvelle formule promettait de grever significativement (24). Alors que la DIV défendait l'idée d'une première génération de 20 contrats pour accroître l'impact de chaque opération, l'Équipement souhaitait que 200 contrats soient engagés sous l'égide de ses directions départementales. L'option de la DIV ayant finalement prévalu et la mobilisation périphérique évoquée précédemment n'offrant, à elle seule, que des perspectives incertaines, les directions de la construction et de l'urbanisme créèrent donc leur propre instrument : les conventions ville-habitat. Ces formules de programmation triennales contrôlées par les

(22) La démarche des projets de quartier, qui faisait suite à celle des « Plans de référence » lancée en 1978, visait de manière convergente à intégrer les objectifs de composition sociale, de restructuration urbaine, d'insertion des jeunes, etc., dans des opérations concertées de réaménagement et de construction. Elle devait initialement s'inscrire dans un projet de loi pour le renouveau de l'aménagement, mais n'engendra finalement qu'une circulaire (du 27 juillet 1984) signée par trois directeurs du ministère de l'Équipement, dont Y. Dauge, alors responsable de l'urbanisme et des paysages.

(23) Outre l'évolution générale du contexte d'exercice des Directions Départementales de l'Équipement (D. Lorrain, 1993), leur mise en œuvre s'inscrivait dans un

champ déjà marqué par l'accumulation des procédures d'attribution des aides de l'État : Développement Social des Quartiers, Contrats d'agglomération (Affaires sociales), opérations « Banlieues 89 », procédure Habitat et Vie Sociale, etc.

(24) À l'automne 88, cet enjeu était d'autant plus prégnant qu'une dotation supplémentaire de 150 millions de francs avait été affectée au Fonds Social Urbain (conseil des ministres du 8 juin), en rattrapage des baisses subies en 1986 et 87. L'administration de l'équipement apprécia la situation avec lucidité, puisque trois des quatre premiers contrats de ville sollicitèrent ce fonds à hauteur de 15 %, 30 %, et 48 % de l'apport total de l'État.

directions départementales permettaient de bénéficier d'une priorité dans l'obtention des crédits de droit commun, notamment ceux du Fonds Social Urbain. Rendues automatiques après l'acceptation d'un Programme Local de l'Habitat (loi du 13 juillet 1991, art. L. 302-4) elles rencontrèrent un certain succès auprès des villes de petite et moyenne importance (25) avant d'être mises en sommeil à partir du second semestre 1992.

Cet épisode met en lumière les effets induits par la confrontation d'un militantisme de mission aux appuis politiques mal relayés (26), avec le jeu traditionnel des intérêts corporatifs. Au-delà de son message en matière d'action sociale et administrative, il s'agissait pour la DIV d'investir progressivement l'aménagement du territoire à partir du développement économique et de faire du Fonds Social Urbain son instrument propre. Comme on l'a vu, l'une et l'autre tentatives ont échoué. Elles ont eu pour conséquence d'amputer les contrats de ville de leur volet économique et d'introduire jusqu'en 1992, une dualité des formes d'intervention et des tutelles dans la politique de la ville. La situation créée par l'action de la DIV eut d'ailleurs d'autres effets sur les mises en œuvre de cette politique. Aux conventions ville-habitat se sont ajoutées des initiatives sectorielles telles que les « cafés-musique » (1990) et les « quartiers-lumière » (1991) du ministère de la Culture ou les 1 000 équipements sportifs de proximité (1991) du ministère de la Jeunesse et des Sports, qui permirent aux administrations d'affirmer leur présence dans ce domaine en conservant le contrôle de leurs crédits.

Une relation transactionnelle

Les effets liés au contexte d'action local de la DIV furent d'une autre nature. Accordée à la répartition territoriale des compétences, la procédure des contrats de ville plaçait, de fait, les communes en position de force. Responsables de la conception des projets, de leur mise en œuvre, de l'évaluation de leurs effets et d'une part significative de leur financement (de 40 à 70 % en incluant les participations ponctuelles des régions et des départements), elles disposaient d'une grande latitude dans l'application

(25) Selon un document du secrétariat d'état à la Ville, 120 conventions ont été signées entre fin 1989 et 1992. *La politique de la ville*, Mémento, 1992, p. 7.

(26) Les propos du conseiller technique de M. Rocard illustraient bien cette situation. Ainsi avait-il « découvert un jour », au cours d'une discussion, l'existence de la circulaire (4 février 1989) qui fixait le principe des conventions ville-habitat, sans les nommer explicitement : « Si elle était remontée jusqu'à Matignon, j'aurais bloqué, certainement...

c'était un détournement de l'esprit des crédits ». Ce texte ambigu, fruit d'une transaction quasi-privée entre un cabinet ministériel et une mission, témoigne par ailleurs de la faible viabilité réglementaire des compromis imposés par le devoir de collaboration inter-ministérielle. Alors que son objet précis ne fut défini que rétrospectivement par la circulaire du 22 mai 1989 (point 1), le guide technique rédigé à sa suite n'a jamais été publié.

de cette politique. Si la DIV entendait impliquer plus fortement les maires par l'extension du principe de globalité aux villes entières, sa capacité de contrôle sur les mises en œuvre était faible. Jusqu'en 1993, elle reposait sur des chefs de projets aux statuts variés, rémunérés à part égale par l'Etat et les municipalités. Par ailleurs, l'action des services extérieurs de l'Etat dans ce domaine, subissait l'influence des intérêts sectoriels liés aux fonds investis par les ministères concernés (CNV, 1992, p. 4).

Toutefois, cette situation, en grande partie inscrite dans le principe de l'action incitative, n'apporte ici qu'un éclairage d'ensemble. Si l'on écarte la question de son influence sur la vie sociale dans les zones traitées, il apparaît que les deux effets les plus remarquables de la politique de la ville sont à rechercher dans les stratégies locales engendrées par ses propres contradictions. Le premier découlait de l'inconsistance de son contenu au regard de son échelle d'intervention. Pour une politique visant à développer la solidarité et la lutte contre l'exclusion, le choix d'un champ d'application aussi large ouvrait la porte à de nombreux malentendus. Plus encore que les opérations de Développement Social des Quartiers, les contrats de ville offraient aux communes la possibilité de faire intervenir les crédits d'Etat pour une multiplicité d'équipements et d'actions d'accompagnement. L'application des municipalités à prouver l'utilité de tel ou tel projet secondaire pour le développement des solidarités ou de l'économie locale vint rapidement confirmer les préventions des opposants à la DIV. Il concrétisait le risque d'une instrumentation illimitée du budget de l'Etat par les villes, que le ministère des Finances s'efforça notamment de prévenir en retardant le plus possible la mise en œuvre de la pluriannualité pour le financement des contrats de ville (J. Donzelot, 1994, p. 214).

Le second effet remarquable de cette action publique résultait de la contradiction entre son contenu et le mode d'action pratiqué par la DIV. Visant un contrôle des projets locaux par une prescription des formes (de concertation, d'organisation, de rédaction) au service de valeurs instables, le mode d'action de la DIV a eu pour principale conséquence de favoriser l'utilisation tactique de son message. L'analyse des contrats de ville a montré en effet que les mêmes formules : « faire la ville », « articulation entre développement et solidarité », etc. (TEN, p. 21) revenaient systématiquement. Ce qui constituait pour la DIV le signe d'une « culture » commune aux partenaires locaux, prend une autre signification au regard des dérives financières évoquées précédemment. Elles portent à penser que les municipalités ont rapidement compris qu'il était nécessaire « d'entrer dans le moule » (idem) pour obtenir les crédits d'Etat. La DIV a effectivement réussi à imposer la reproduction d'une rhétorique officielle, mais sans que les villes s'engagent plus avant sur les délais de réalisation ou sur le respect des engagements financiers.

Cette relation avec les communes infléchissait notablement la procédure contractuelle. Comme l'ont souligné les rapports d'évaluation, les docu-

ments de la politique de la ville constituaient moins des actes à valeur juridique que des « chartes d'engagements » à valeur morale (TEN, p. 14 ; CNV, p. 20). La prégnance de leur présentation politique avait pour contrepartie le flou des engagements respectifs. Dès lors, on peut avancer que la politique de la ville s'est développée comme un jeu à somme non nulle. La relation centre-périphérie qu'elle a instaurée repose sur une transaction dont chaque partie retire un bénéfice : crédits d'action sociale et d'équipement contre conformité idéologique des projets municipaux. S'agissant pour la DIV d'imposer durablement une « rationalité normative » (J.G. Padioleau, 1989, p. 208) à travers l'encadrement des initiatives locales, cette relation s'apparentait au clientélisme. Au caractère discrétionnaire du choix des sites et à l'adhésion idéologique requise, répondait l'octroi d'un avantage financier. Mais à la différence du clientélisme traditionnel, l'originalité du rapport établi avec les villes aura été de fixer, par contrat, les attendus politiques généralement sous-entendus dans ce type de relation.

La rationalité limitée du volontarisme politique

Le recul temporel dont on dispose permet d'étendre l'analyse à la perception que les acteurs centraux ont eu de la relation établie avec la périphérie et de ses implications. A cet égard, les entretiens et les notes internes analysées montrent que seuls certains effets ne mettant pas en cause les fondements de la politique de la ville ont été identifiés. Ainsi l'attitude des communes faisait-elle l'objet d'une représentation résolument favorable, tandis que les critiques et suggestions portaient essentiellement sur des aspects fonctionnels tels que la coordination des différentes actions ministérielles, l'articulation des actions entreprises à l'échelle du quartier et de la ville, le développement économique, la mise en phase avec les contrats de Plan, etc. En aucun cas on ne trouve trace d'une interrogation sur la dimension transactionnelle de cette politique et encore moins sur le mode d'action et le code normatif qui l'ont engendrée. Tout au plus pouvait-on relever de rares allusions (27) aux réserves formulées par les premières évaluations extérieures (juillet 1990), sur la mise en forme politique des documents. D'emblée contestés sur ce point, les rapports d'évaluation définitifs remis fin 1992, ne furent suivis d'aucune mesure propre à accroître la portée juridique des contrats (CNV, 1992, pp. 20-21).

De même, les décisions prises ultérieurement en réponse aux troubles qui ont agité les banlieues étaient-elles centrées sur les moyens techniques et réglementaires propres à renforcer le dispositif existant. Les dispositions

(27) « De même y-a-t-il dans les textes de nombreux effets de reconstruction qui sacrifient à la terminologie ambiante du DSU (Développement Social Urbain) mais rensei-

gnent peu sur l'effectivité des projets », P. Méjean, *Mise en œuvre du programme Contrats de ville, Note d'étape*, avril 1991, p. 8.

adoptées après les événements de Vaulx-en-Velin (octobre 90) et l'intervention de F. Mitterrand à Bron (4 décembre) : projet de loi anti-ghetto, globalisation des crédits au niveau régional, régies de quartier, nomination de sous-préfets à la ville dans treize départements sensibles, etc., ne traduisaient aucun infléchissement notable de l'analyse des problèmes sociaux pratiquée depuis 1988. La nomination des sous-préfets à la ville représentait essentiellement un moyen de faire mieux valoir les priorités gouvernementales en s'efforçant d'imposer une réelle coordination des administrations déconcentrées et des acteurs locaux (HLM, action sociale départementale, etc.). Les annonces officielles qui ont suivi les flambées de violence de 1991-92 ont, quant à elles, exploité au coup par coup les moyens de maintien de l'ordre permis par les principes d'action initiaux. Consécutivement aux émeutes de Sartrouville (mars 1991), l'accent a été mis sur le fonctionnement local de l'Etat avec la création d'une cellule nationale d'appui aux projets de services publics de quartier (Comité Interministériel des Villes du 25 avril). Après les pillages et incendies de Saint-Etienne, Grenoble et Mantes-la-Jolie (25 et 26 mai 1991), un comité du 12 juin accorda la priorité au sport et à la sécurité (annonce de 1 000 équipements sportifs de proximité, de 700 postes d'îlotiers supplémentaires, création de maisons de justice). Enfin, après les violences d'Epinay-sur-Seine (1^{er} mars 1992), un comité du 3 mars prit essentiellement des décisions sur le financement des associations locales et la déconcentration des crédits au niveau départemental.

L'existence d'un point obscur dans la perception des effets de la politique de la ville, invite à s'interroger sur la rationalité des décisions étatiques dans le cas d'une action publique volontariste. Sauf à imaginer que les chargés de mission de la DIV et leurs responsables ont entretenu, dès l'origine, des rapports de duplicité à l'égard de leur propre doctrine d'intervention, on peut poser que le même rapport à la réalité guidait l'action militante et l'appréciation de ses résultats. Bien que cette question suppose un « détour par l'intériorité des acteurs » (M. Crozier et E. Friedberg, 1977, p. 395), marginalement pratiqué au cours des entretiens, des faits tels que le faible nombre des promoteurs de cette politique (Y. Dauge et quatre personnes au sein de la DIV à l'origine) ou le choix discrétionnaire des premiers sites, incitent à privilégier ce niveau d'analyse. A cet égard, la confrontation des éléments réunis avec les modèles dominant l'analyse des décisions publiques permet de faire ressortir la spécificité de la logique volontariste.

Cette dernière se manifeste en particulier par les difficultés qu'engendre l'application de la théorie de la rationalité limitée, développée par M. Crozier d'après March et Simon (1958). Selon cette perspective, les acteurs raisonnent séquentiellement en fonction des opportunités qu'ils distinguent dans un système d'action évolutif, en recherchant un seuil minimal de satisfaction. Généralement dépourvus d'objectifs clairs, ils décident et agissent selon des critères conditionnés à la fois par des contraintes contextuelles et des contraintes socio-culturelles (1977). Dans le cas étudié, il

s'avère au contraire que les fonctionnaires impliqués étaient armés de conceptions assez précises sur les valeurs et la lecture des problèmes sociaux à prescrire aux municipalités. Si les contenus concrets ont été assez lents à émerger, le mode d'encadrement normatif et ses attendus semblent s'être imposés d'emblée. De même ne constate-t-on pas de réajustement des finalités accordé à des structurations successives du champ d'action de la DIV. Par exemple, le lien entre développement économique et lutte contre l'exclusion n'a pas cessé d'être présenté comme un objectif de la politique de la ville après l'arbitrage en faveur de la DATAR (juillet 1990). Selon la même logique, le constat d'échec que représentaient les événements de Vaulx-en-Velin n'a pas entraîné de modification significative des orientations de cette politique.

L'absence de tâtonnement et de réorientation se relie au rôle secondaire des données contextuelles dans la définition du mode d'action et des objectifs de la DIV. Selon le modèle de la rationalité limitée, la conduite des acteurs se définit en fonction des opportunités qu'offre leur contexte d'action et de leur capacité à les saisir (p. 277, sq.). Dans la logique de la DIV, il ne s'agissait pas seulement d'exploiter des possibilités ouvertes par les conditions du jeu entre administrations centrales. Les limites imprécises de la politique de la ville et l'absence de règles d'emploi strictes des fonds interministériels tels que le FIAT et le Fonds Social Urbain constituaient effectivement des conditions favorables à la prise de contrôle de ces derniers par la DIV. Corrélativement, ses tentatives et la faible régulation politique exercée par Matignon ont engendré des opportunités saisies en retour par des administrations concurrentes. Mais comme l'atteste la posture d'avant-garde politique adoptée un temps par la DIV, sa stratégie consistait moins à ajuster son action à un jeu institutionnel pré-existant qu'à en changer les règles (28). Elle visait à capter une part des ressources administratives de l'Etat en s'affirmant comme le centre normatif d'une coordination interministérielle.

Des remarques convergentes s'appliquent aux relations établies avec les communes. Plutôt qu'une adaptation de ses critères d'action aux contraintes de la décentralisation, la DIV s'est efforcée de modifier le fonctionnement des rapports centre-périphérie. Au lieu d'une formule incitative soumise aux spécificités locales, les contrats de ville ont été conçus comme un instrument de pédagogie politique fondé sur l'unification formelle des engagements municipaux. Ce rapport aux conditions du jeu saisi par la logique politique analysée plus haut, marque la différence entre une attitude pragmatique, ajustant ses objectifs aux possibilités d'action qu'elle distingue, et le volontarisme. Ce qui ne signifie pas que la stratégie de la DIV fut conçue sans référence à ses conditions de possibilité. Elle était

(28) Cette logique d'action et les conditions d'élaboration de la politique de la ville conduisent également à écarter les modèles référant les décisions centrales à l'efficace

propre d'un système institutionnel ou à des processus aléatoires (voir J.-C. Thoenig, 1985, pp. 24-25).

pour une part rendue nécessaire par les contraintes liées à la décentralisation, par l'absence de demande sociale pour une politique globale de la ville ou, à l'échelon central, par les résistances des administrations. Mais ces aspects n'éclairent que marginalement le rapport que les animateurs de cette politique ont entretenu avec les données contextuelles et la perception qu'ils ont eu des résultats de leur action.

En revanche, la faible valeur explicative des conditions objectives met en relief le rôle des contraintes socio-culturelles, normes et valeurs, évoquées plus haut. A la différence de l'accent mis sur la structuration du champ d'action par la théorie de la rationalité limitée, le cas de la politique de la ville accredit l'idée d'une surdétermination idéologique de la perception des conditions objectives et des pratiques visant à les maîtriser. Suivant cette interprétation, l'analyse du système d'action devrait être étendue aux allégeances et aux engagements personnels ainsi qu'aux processus de renforcement et de contrôle politique au sein du gouvernement de l'époque. De même une explication axée sur les aspects idéologiques devrait-elle rechercher dans les appartenances de corps, les caractéristiques sociales et les trajectoires des acteurs, les facteurs susceptibles d'éclairer le rapport qu'ils entretiennent avec la doctrine officielle et leur propre activité militante (29).

Pour ce qui intéresse le présent travail, l'hypothèse d'un primat de l'idéologie trouve un dernier argument dans l'inadéquation des approches fondées sur des postulats utilitaristes (J.G. Padioleau, 1982). Par exemple, l'intérêt des animateurs de la DIV à accroître collectivement leur pouvoir d'intervention, ou plus simplement à durer, ne rend pas compte de leur mode d'action local. Les bénéfices de carrière ne semblent pas non plus un ressort déterminant pour les membres des administrations de mission. Détachés sur la base du volontariat, leurs attentes dans ce domaine et leur rapport à leur propre rôle varient en fonction de leur position d'origine (L. Pinto, 1992, p. 12). De même l'adhésion militante aux valeurs et à la lecture des problèmes sociaux du discours sur la ville ote-t-elle une part de leur pertinence aux idées du calcul, coût, avantage, bénéfice, etc. Si ces notions permettent de saisir formellement les stratégies centrales de

(29) Il s'avère cependant que ces variables sont à manier avec précaution pour l'étude des fonctionnements politico-administratifs. A cet égard, l'analyse proposée par P. Bourdieu et R. Christin (1990) de la genèse de la loi de 1977 sur le logement, témoigne de la difficulté à saisir la nature exacte de la relation entre propriétés sociales et pratiques ou convictions dans cet univers. La démarche appliquée consistait à saisir cette relation par l'intermédiaire de la place des acteurs dans la « distribution des intérêts et des atouts » spécifiques, en recherchant empiriquement les liens entre ces positions

et les prises de positions observées. Si l'analyse factorielle permettait de faire apparaître des regroupements d'individus dotés de caractéristiques proches, elle n'apportait pas formellement d'élément sur la correspondance entre positions et prises de positions. L'imprécision de ce lien empirique peut être rapprochée de la coexistence de deux modes d'explication dans ce texte, l'un fondé sur l'idée d'une prédestination sociale des stratégies, l'autre rapportant plus classiquement celles-ci aux intérêts corporatifs et institutionnels.

la DIV, elles ne disent pas au nom de quelles conceptions elles ont été menées. Le raisonnement s'étend à l'idée d'une possible utilisation instrumentale du discours sur la ville par ses promoteurs et à la conceptualisation des attitudes comme produits d'« orientations stratégiques » (M. Crozier et E. Friedberg, 1977, pp. 406-407). A cet égard, on peut souligner que la fragilité des fondements du discours sur la ville, que l'on peut rapprocher de l'instabilité conceptuelle de la pensée urbanistique (P. Génestier, 1990), supposaient d'y croire beaucoup pour justifier une attitude militante. Les convictions des acteurs devaient être d'autant plus fortes que les bases conceptuelles étaient plus faibles et qu'elles nécessitaient la réitération rituelle d'un discours.

Gérard CHEVALIER

CSU-CNRS, 59 rue Pouchet, 75017 Paris

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Amiot M.**, 1986. – *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France 1900-1980*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Bourdieu P., Christin R.**, 1990. – « La construction du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, pp. 65-85.
- Chevalier G.**, 1988. – « L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986 », *Déviance et société*, 1, 3, pp. 237-267.
- 1993. – « De la ville en politique », *Droit et société*, 25, pp. 415-434.
- Crozier M., Friedberg E.**, 1977. – *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- Dagnaud M.**, 1991. – « Gouverner sous le feu des média », *Le débat*, 66, pp. 54-63.
- Damamme D., Jobert B.**, 1995. – « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 45, 1, pp. 3-30.
- Donzelot J., Estèbe P.**, 1992. – *Le développement social urbain : constitution d'une politique (1982-1992)*, Paris, Comité d'évaluation de la politique de la ville.
- 1994. – *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.
- Génestier P.**, 1990. – « Recherche urbaine, aménagement urbanistique : entre doctrines et apories », *Sociologie du travail*, 3, pp. 339-352.
- Grémion C.**, 1982. – « Le milieu décisionnel central » dans **F. Baecque, J.L. Quermonne**, *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 205-224.
- Grémion P.**, 1976. – *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.
- Jobert B.**, 1981. – *Le social en Plan*, Paris, Editions Ouvrières.
- Jobert B., Muller P.**, 1987. – *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Kessler M.C.**, 1982. – « Les superstructures interministérielles » dans **F. Baecque et J.L. Quermonne**, *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 69-103.
- Le Galès P.**, 1995. – « Politiques de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, 2, pp. 249-275.

- Lenoir R.**, 1974. – *Les exclus*, Paris, Le Seuil.
- Lévy F.**, 1988. – *Bilan/perspectives des contrats de Plan de développement social des quartiers*, Paris, La Documentation Française.
- Lorrain D.**, 1991. – « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 4, pp. 461-484.
- 1993. – « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 3, pp. 285-309.
- Muller P.**, 1985. – « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 35, 2, pp. 165-188.
- 1992. – « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42, 2, pp. 275-297.
- Padioleau J.G.**, 1982. – *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France.
- 1989. – *Politiques de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Plan urbain.
- Pinto L.**, 1992. – « La gestion d'un label politique : la consommation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 91, pp. 3-19.
- Quermonne J.L.**, 1982. – « Politisation de l'administration ou fonctionnarisation de la politique ? » dans **F. Baecque, J.L. Quermonne**, *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 329-360.
- TEN**, 1992. – *Rapport intérimaire sur l'évaluation des contrats de ville*, Paris, TEN.
- Spanou C.**, 1991. – *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan.
- Thoenig J.-C.**, 1985. – « L'analyse des politiques publiques », dans **M. Grawitz, J. Leca**, *Traité de science politique*, tome 4, Paris, Presses Universitaires de France.