Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif

In: Revue française de sociologie. 1990, 31-3. pp. 421-437.

Citer ce document / Cite this document :

Chevalier Gérard. Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif. In: Revue française de sociologie. 1990, 31-3. pp. 421-437.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1990_num_31_3_2688

Abstract

Grard Chevalier : Mission administrations and influential struggle, in the field of social prevention.

Between 1981 and 1986 the sector of social prevention was the backcloth for the creation of mission administrations and for a multiplication in the number of interdepartmental programs. The analysis of the relationships amongst the central institutions involved in these cross-interventions leads to a contradiction as regards the official representation of state action to provide a global approach and formalization of central actors with a rational approach. This analysis shows that in a sector with little institutional structure, conducting policies is more a result of endogenous determination (conflicting interest from within, social relationships within the administration) than of arbitration carried out by technocracy between sectorial and global interests.

Zusammenfassung

Grard Chevalier : Auftragsverwaltungen und Interessenkmpfe. Der Fall des Sozioprventivsektors.

Zwischen 1981 und 1986 war der Sozioprventivsektor von der Schaffung von Auftragsverwaltungen und der Vermehrung von Zwischenministeriellprogrammen gekennzeichnet. Die Analyse der Beziehungen zwischen den von Querinterventionen betroffenen Zentralverwaltungen widerspricht sowohl der offiziellen Darstellung der staatlichen Handlung als Durchfhrung eines Gesamtkonzeptes als auch den Formalisierungen, die den Akteuren der Zentralverwaltungen die Beherrschung eines rationalen Vorgehens verleihen wurden. Die Analyse zeigt, dass in einem Sektor mit schwacher Institutionsstruktur die Durchfhrung der Politiken mehr aus inneren Krftebestimmungen hervorgehen (interne Interessengegenstze, soziale Beziehungen innerhalb der Behrde) als aus Schlichtungen durch die Technokratie zwischen den sektoriellen und globalen Interessen.

Resumen

Grard Chevalier : Administraciones de misin y luchas de influencia. El caso del sector socio-preventivo.

Entre 1981 y 1986, el sector socio-preventivo fu marcado por la creacin de las administraciones de misin y la multiplicacin de los programas interministeriales. El anlisis de las relaciones entre las instituciones centrales implicadas en estas intervenciones transversales, contradice a la vez la representacin oficial de la accin estatal como la ejecucin de un enfoque global y las formalidades prestando a los actores centrales el magisterio de una gestin racional. Este anlisis nos muestra que en un sector de dbil estructuracin institucional, la conducta de los polticos resulta ms de las determinaciones endgenas (oposiciones internas de intereses, relaciones sociales en el seno de las administraciones) que de los arbitrajes operados por la tecnocracia entre los intereses sectoriales y los intereses globales.

Rsum

Entre 1981 et 1986, le secteur socio-prventif a t marqu par la cration d'administrations de mission et la multiplication des programmes interministriels. L'analyse des rapports entre les institutions centrales impliques dans ces interventions transversales contredit la fois la reprsentation officielle de l'action tatique comme mise en uvre d'une approche globale et les formalisations prtant aux acteurs centraux la matrise d'une dmarche rationnelle. Elle montre que, dans un secteur faible structuration institutionnelle, la conduite des politiques rsulte plus des dterminations endognes (oppositions internes d'intrts, rapports sociaux au sein des administrations) que des arbitrages oprs par la technocratie entre les intrts sectoriels et les intrts globaux.

Gérard CHEVALIER

Administrations de mission et luttes d'influence

Le cas du secteur socio-préventif

RÉSUMÉ

Entre 1981 et 1986, le secteur socio-préventif a été marqué par la création d'administrations de mission et la multiplication des programmes interministériels. L'analyse des rapports entre les institutions centrales impliquées dans ces interventions transversales contredit à la fois la représentation officielle de l'action étatique comme mise en œuvre d'une approche globale et les formalisations prêtant aux acteurs centraux la maîtrise d'une démarche rationnelle. Elle montre que, dans un secteur à faible structuration institutionnelle, la conduite des politiques résulte plus des déterminations endogènes (oppositions internes d'intérêts, rapports sociaux au sein des administrations) que des arbitrages opérés par la technocratie entre les intérêts sectoriels et les intérêts globaux.

Durant la législature 1981-1986, les politiques d'insertion des jeunes, de prévention de la délinquance, de réhabilitation des grands ensembles et de lutte contre la toxicomanie ont été placées sous le signe de l'action globale. Afin d'harmoniser et de coordonner les réponses institutionnelles, de nombreux ministères ont été conviés à participer aux programmes lancés au cours des premières années : Plan avenir jeunes (août 1981), Loisirs quotidiens des jeunes (octobre 1981), Programme d'insertion 16-18 ans (mars 1982), Opérations préventives d'été (juillet 1982), etc., ainsi qu'à l'action des administrations de mission nouvellement créées. Corrélativement, la multiplication des initiatives centrales dans ce domaine fut présentée comme le résultat d'une mobilisation rationnelle des compétences et des moyens au service de causes prioritaires.

En occultant les territoires institutionnels antérieurs, cette image officielle posait plus qu'une autre la question des conditions réelles d'élaboration des politiques publiques. Compte tenu de la superposition des programmes qui marqua cette période, elle incitait à s'interroger sur les relations entre instances centrales. De même la création d'administra-

tions de mission dans le champ d'intervention traditionnel des Ministères des affaires sociales, de la justice ou de l'urbanisme posait-elle le problème de leur degré d'autonomie face à ceux-là.

Pour traiter ces questions, on s'est appuyé sur la part inexploitée d'une recherche (Chevalier, 1987 et 1988) consacrée aux facteurs sociaux à l'origine des politiques socio-préventives. Guidée par l'hypothèse d'un clivage idéologique au sein des institutions centrales (1), la comparaison des administrations de mission entreprise au début de ce travail a révélé un ensemble cohérent de différences (concernant les doctrines, l'organisation des dispositifs, les modes de fonctionnement) (1988, pp. 252-253) entre le Conseil national de prévention de la délinquance et les autres structures.

Afin de vérifier le prolongement possible de cette partition au sein des ministères concernés, l'enquête s'est alors attachée à recenser les liaisons fonctionnelles (financements, détachement de personnels, etc.) et les « convergences » d'objectifs entre missions et ministères. Outre la mise en évidence de deux ensembles institutionnels homogènes séparés par des logiques d'intervention différentes (1988, pp. 250-257), cette opération présentait l'intérêt d'apporter des indices significatifs sur les relations entre instances centrales. Pour étayer ces données, l'analyse — généralement réalisée sur place — des notes de synthèse, bilans, comptes rendus d'exécutifs et de réunions, revues propres a été complétée par un recouplement systématique des correspondances internes ou externes, des témoignages oraux informels et des entretiens enregistrés (2).

Les interactions relevées permettent d'esquisser un mode d'analyse des politiques sectorielles. Celui-ci appelle la confrontation avec celui qu'a proposé Pierre Muller (Muller, 1985; Jobert et Muller, 1987). Il s'agit pour l'essentiel d'apprécier ce qui, d'une logique institutionnelle ou d'une réflexion technocratique, détermine la conduite des politiques publiques. Pour P. Muller, l'articulation entre la reproduction de la société globale et celle du secteur considéré (agriculture, santé, etc.) constitue le principe générateur des interventions de l'Etat. Chaque nouvelle politique impose ainsi aux dirigeants de combiner un « référentiel sectoriel », c'est-à-dire une image sociale du secteur conforme aux intérêts du groupe qui le

(1) En situant son objet au niveau central, cette recherche entendait principalement se démarquer des nombreux travaux engagés à partir de 1984 sur la territorialisation des politiques sociales. L'hypothèse et la démarche mentionnées prennent leur sens en référence à l'intention d'aborder le secteur socio-préventif comme une application de la notion de champ (Bourdieu, 1979 et 1987). Selon cette perspective, les forces sociales et les processus à l'origine des politiques analysées ont été recherchés sur la base des

oppositions structurant les relations entre institutions.

(2) Quinze entretiens semi-directifs ont été réalisés : 5 à la Direction des affaires sociales, 2 au Ministère de l'éducation nationale, 2 au Conseil national de prévention de la délinquance, 2 au Commissariat général au Plan, 1 au Ministère de l'urbanisme et 3 au Ministère de la justice. Dans chaque cas, la grille d'entretien a été reconstruite afin de centrer le propos sur les points les plus sensibles des relations institutionnelles.

domine, et un « référentiel global », projet de société lié à un modèle culturel hégémonique. Le décodage du « rapport global-sectoriel » nécessaire à ce travail d'élaboration est assuré par des « médiateurs ». P. Muller distingue deux types d'acteurs : les technocrates (planificateurs, membres de cabinets) et les « opérateurs sectoriels » qui peuvent être des fonctionnaires ou des acteurs sociaux (syndicalistes, chefs d'entreprise). De leur collaboration avec les premiers résulte « la fusion des intérêts sectoriels et des intérêts globaux » (Jobert et Muller, 1987, p. 77) à l'origine des politiques. Or l'étude des administrations de mission ne permet pas de valider ce modèle d'analyse. Comme on va le constater, le cas du secteur socio-préventif montre qu'il y a d'autres types d'intérêts en jeu.

Les administrations de mission : des structures mal acceptées

Instruments privilégiés du réformisme de l'après-guerre (Grémion, 1976, p. 354), les administrations de mission jouent, selon B. Jobert (1985, p. 669), un rôle décisif pour imposer la politique d'un gouvernement après une alternance. Il s'agit principalement de réduire les résistances des administrations ministérielles. Le secteur socio-préventif illustre bien cette nécessité dans les années 1981-1983. Après la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) (3), officiellement décidée lors du Conseil des ministres du 23 décembre 1981, furent successivement mis en place la Mission permanente de lutte contre la toxicomanie (décret 8 octobre 1982), le Conseil national de la prévention de la délinquance (CNPD, décret 8 juin 1983) et la Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté (DIPSJD, décret du 21 octobre 1983) (4). A l'exception de la Mission antitoxicomanie (5), chacune de ces instances (6) animait un dispositif

(3) Par commodité d'exposition, l'appellation complète de ces administrations sera abandonnée au profit de leur sigle respectif mentionné avec leur présentation.

(4) Le CNPD fut créé consécutivement aux travaux de la Commission des maires sur la sécurité installée le 28 mai 1982, et la DIPSJD succéda à la Mission d'appui et de développement aux missions locales constituée au sein du Ministère des affaires sociales par ordonnance du 26 mars 1982.

(5) Devenue Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie (MILT), le 7 février 1985, cette structure reçut en héritage les restes du réseau des bureaux de liaison et d'action contre la toxicomanie créés par les préfets à l'initiative de Raymond

Marcellin (circulaire du 5 août 1971). Elle fonctionna sans moyens institutionnels pour relancer cette organisation jusqu'au moment où, en décembre 1985, Laurent Fabius adressa aux préfets une circulaire les incitant à mettre en place des conseils départementaux de lutte contre la toxicomanie supplantant les cellules précédentes.

(6) En ce qui concerne les modes d'organisation, on retiendra que la CNDSQ et le CNPD comprenaient chacun une assemblée plénière réunissant 45 membres pour la première et 80, dont 35 maires, pour le second. L'élaboration des décisions reposait sur un organe exécutif interministériel et leur mise en œuvre était assurée par un secrétariat ou une délégation générale re-

national dont les antennes locales étaient placées sous la responsabilité des municipalités. Conformément à leur vocation transversale, elles furent toutes rattachées aux services du premier ministre.

Conçues pour susciter et organiser sur le terrain la prise en charge coordonnée de problèmes sociaux en apportant l'aide de l'Etat, ces administrations furent initialement présentées comme provisoires, voire expérimentales (7). Plus généralement, les missions voient leurs raisons d'exister s'amenuiser à mesure que leurs interventions trouvent auprès des collectivités locales les relais financiers et organisationnels souhaités ou que le problème traité (délinquance, chômage des jeunes, etc.) prend des formes mieux assumées. Leur destin institutionnel est par conséquent aléatoire et indépendant de leurs options doctrinales (8). Cette précarité et les financements que drainent ces administrations suscitent une double attitude de rejet et d'utilisation de la part des ministères.

Les exemples ne manquent pas de résistances opposées par les directions ministérielles à la création d'une mission. Le plus souvent, les ministères considèrent a priori que les objectifs de la nouvelle instance sont déjà pris en compte par leurs services. Avant la période qui nous intéresse, Monique Pelletier (1978, p. 92) rapportait les difficultés rencontrées par la Commission interministérielle des stupéfiants reconstituée en 1969 avec des attributions élargies, après avoir été mise en sommeil en 1964. L'activité de cette commission connut différentes éclipses en raison de la concurrence d'agences occupant le même secteur d'intervention : groupe d'experts constitué au sein du Ministère de la santé, groupe de liaison interministériel des stupéfiants créé au Ministère de l'intérieur en 1971, service interministériel pour l'information en matière de drogue rattaché au Ministère de la santé. Nommée secrétaire d'Etat chargée de la drogue et de l'éducation surveillée en janvier 1977, M. Pelletier anima elle-même un groupe interministériel réuni deux fois par mois à partir de février 1978. Il semble cependant que son action se heurta aux mêmes difficultés qu'elle soulignait. Des résistances administratives analogues entravèrent la réalisa-

groupant des chargés de mission mis à disposition par différentes administrations centrales. Structure plus légère, la DIPSJD se distinguait des précédentes par l'absence de représentation interministérielle distincte de celle apportée par les 14 chargés de mission mis à disposition. Enfin, malgré des moyens et des personnes supplémentaires octroyés à partir de mai 1983, la MILT ne regroupait en 1986 que 6 chargés de mission placés sous l'autorité d'un secrétaire général.

(7) Une lettre de Pierre Mauroy aux présidents des conseils généraux (15 avril 1982) précisait par exemple que l'action de la CNDISQ ne devait pas se prolonger au-delà de 1984.

(8) A l'appui de cette affirmation, on

peut mentionner la fusion récente du CNPD et de la CNDISQ — instances qui défendaient des conceptions préventives très éloignées entre 1981 et 1986 — au sein du Conseil national des villes et du développement social urbain (décret du 28 oct. 1988); ou encore les tutelles successives de la DIPSJD : Affaires sociales, premier ministre, Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle (décret du 24 avril 1986) et enfin Ministère du travail (décret du 18 juillet 1988). La même observation peut être faite à propos de la Mission antitoxicomanie, placée successivement sous la tutelle du Ministère des affaires sociales, du premier ministre et du Ministère de la justice (juin 1986).

tion de cette politique, dont les services ministériels et la presse ne gardent qu'un souvenir imprécis, à la mesure du poids institutionnel accordé au dispositif.

Selon une logique comparable, la création du CNPD ne se fit pas sans traverses. Le conseil des ministres du 19 janvier 1983 s'était engagé à se prononcer dans un délai de deux mois sur les 64 propositions du rapport de la Commission des maires. Fin avril, aucune réponse du gouvernement n'avait été formulée, mais les administrations centrales avaient fait connaître leurs observations lors d'une réunion interministérielle organisée le 1^{er} mars 1982. Alors que 12 propositions firent l'objet de critiques graves ou furent considérées comme devant être écartées, 28 furent renvoyées « à une étude approfondie » et/ou « à une décision interministérielle », 21 furent présentées par certains ministères comme « d'ores et déjà à l'étude » ou « en cours de réalisation » (Plenel, 1983, p. 11). Ces réticences expliquent la lenteur avec laquelle fut finalement créé le CNPD, installé six mois après la remise du rapport Bonnemaïson. Elles confirmèrent les réserves manifestées dès la remise de ce rapport, quant au principe d'une instance centrale impliquant la participation des maires. Le 24 décembre 1982, les principaux ministères concernés avaient en effet estimé que le CNPD ne devrait constituer « qu'une instance consultative et donc uniquement un organisme de réflexion et de proposition ». Il leur parut également peu souhaitable que ce conseil puisse gérer des fonds publics et que la personnalité juridique soit attribuée aux différents échelons du dispositif (9).

Cette attitude des ministères envers les structures d'intervention horizontale repose sur deux raisons complémentaires. En premier lieu, comme on le notait plus haut, les missions ne sont pas faites pour durer. Or la durée est un facteur essentiel dans la perception que les acteurs ont de leurs relations (10). Perçues comme provisoires, les administrations de mission sont vouées au rappel permanent de leur légitimité politique, en l'occurrence celle du premier ministre déléguée par la tutelle, ou encore à jouer plus ou moins explicitement d'une dominance institutionnelle (cf. *infra*).

En second lieu, les administrations de mission gênent le fonctionnement des services ministériels par leur vocation transversale. Fondées sur la coordination interministérielle, elles revendiquent la simplification des procédures décisionnelles et financières et la disparition des routines sectorielles. Quand leurs animateurs s'estiment, à tort ou à raison, investis d'une légitimité politique suffisante, il n'est pas rare qu'ils prétendent

(9) Ministère de la justice, note interne du cabinet aux directeurs sur les suites à donner au rapport de la Commission des maires.

(10) Chaque administration de mission est en contact avec des correspondants ministériels, responsables à titre principal ou

secondaire de l'emploi des contributions financières apportées par leur administration. Le correspondant de la CNDSQ à la direction des affaires sociales déclarait : « A chaque fois que l'on fait intervenir l'Etat sous une forme dérogatoire, on sait très bien que ça ne va pas durer ».

intervenir dans le fonctionnement des administrations centrales (11). Ce qui ne va pas sans difficultés si l'on considère le statut précaire des missions et les conséquences de leur activité pour les services concernés : perturbation des procédures, réaffectation des moyens et surcroît de travail.

Des enjeux de pouvoir

Malgré la fonction interministérielle assignée à toutes les administrations de mission présentées, il existait pour chacune une dominance institutionnelle accordée à son objet primitif. En d'autres termes, les ministères investissaient et/ou contrôlaient ces instances selon leurs intérêts propres, que ce soit par l'importance des financements, le nombre d'agents détachés, la prescription d'objectifs parallèles ou diverses formes de collaboration. L'analyse de ces liens (Chevalier, 1987, pp. 76-78, 139-150; 1988, pp. 250-257) montre que le CNPD appartenait à la sphère d'influence des Ministères de la justice et de l'intérieur, que la DIPSJD s'inscrivait dans l'orbe de l'administration de la formation professionnelle et que le Ministère de l'urbanisme, la DATAR et le Commissariat général au Plan se partageaient le pouvoir au sein de la CNDSQ. Cette dominance s'exerçant sur les missions créait des conditions favorables à leur utilisation par les administrations traditionnelles.

De 1983 à 1985, le budget annuel du CNPD résulta de la taxation imposée à différents ministères (12). Les crédits n'étaient pas soustraits des chapitres concernés mais débloqués en fonction des décisions du CNPD. Ce système fut à l'origine d'un fonctionnement particulier, prolongeant les réticences ministérielles évoquées plus haut. Dans une lettre au premier ministre (10 septembre 1984), G. Bonnemaïson, vice-président du CNPD jusqu'en 1986, déplorait : « Ce système de taxation présente le défaut de ne pas favoriser une participation active des ministères au Conseil national, chacun d'eux essayant au travers des financements successifs de retrouver dans les dossiers pour lesquels ils se trouvent taxés des actions qui relèvent de leurs propres critères d'intervention ». Dans la même logique, le garde des Sceaux, s'adressant aux magistrats responsables de la participation judiciaire aux actions financées par le CNPD, leur conseillait de « veiller à ce qu'à l'occasion de l'élaboration des programmes locaux de prévention soit retenu le plus grand nombre d'actions intéressant la justice » (13). On conçoit que ce mode de fonctionnement ait favorisé la réalisation d'objectifs propres aux ministères les plus influents. En 1985,

(11) Selon les témoignages recueillis à la Direction des affaires sociales et au Ministère de l'urbanisme, cette attitude se rencontrait notamment parmi les représentants de la CNDSQ et de la Mission « Banlieues 89 » (cf. *infra*).

(12) Intérieur, Affaires sociales, Jeunesse et sports et Urbanisme, plus Industrie, Culture et Education à partir de 1985.

(13) Circulaire du 29 mars 1985 aux premiers présidents, procureurs généraux, présidents et procureurs de la République.

le CNPD affecta en effet 14,2 % des 30 millions de francs consacrés aux « Contrats d'action de prévention » passés avec les municipalités à la modernisation de la police et de la justice (informatisation des commissariats et des tribunaux principalement). A certains égards, cette mission fonctionna comme un fonds spécial d'équipement au profit des Ministères de l'intérieur et de la justice.

Toutefois, l'analyse des comptes rendus d'exécutifs montre que d'autres administrations tentèrent de faire valoir des intérêts spécifiques dans le cadre du CNPD. Ce fut notamment le cas du Secrétariat d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie qui mena une offensive de juillet à septembre 1983 pour que sa contribution (1,25 million de francs prévus pour 1983) soit employée au financement, via le CNPD, des projets « Emploi-environnement » qu'il avait élaborés. S'agissant en l'occurrence de prévenir la délinquance, un représentant de cette administration avançait que ces projets, axés sur l'exploitation des ressources locales, concernaient pour une part l'emploi des jeunes pré-délinquants et favoriseraient la mise en œuvre du Travail d'intérêt général (14). Représentant un enjeu financier important, mais aussi investie d'une faible autorité politico-administrative, cette proposition fut repoussée d'emblée par le bureau exécutif comme « contraire aux règles administratives et budgétaires » et comme portant atteinte à l'autonomie de décision du CNPD. Les aspects concernant le Travail d'intérêt général furent toutefois renvoyés aux conclusions d'un groupe d'étude à constituer sous la direction du Ministère de la justice.

L'exemple du CNPD ne vaut que comme illustration d'un type d'intérêt dont les administrations de mission constituent un cadre d'expression privilégié. Ces intérêts institutionnels éclairent aussi bien les résistances ministérielles aux structures transversales que leur utilisation ou les exemples de conflits qu'on verra plus loin. Ils permettent de rompre avec une représentation des politiques publiques comme produits d'une division rationnelle du travail étatique, notamment dans la version transversale et globale qui prévalut entre 1981 et 1986. Par ailleurs, les faits rapportés par M. Pelletier ou B. Jobert (1981, pp. 134-138) pour la décennie précédente amènent à poser que ces intérêts constituent une dimension du fonctionnement étatique non réductible aux ambitions des ministres et de leurs cabinets.

Les intérêts institutionnels

Toutefois, la définition de ces intérêts ne s'impose pas avec l'évidence immédiate d'un sens littéral. Ils traduisent le sentiment d'appartenance des responsables administratifs à un secteur d'activité étatique, qui s'accompa-

(14) Procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du CNPD du 5 septembre 1983.

gne, notamment à l'échelon local, d'une relative intériorisation des intérêts et des valeurs du milieu social ou professionnel concerné (santé, agriculture, etc.) (Grémion, 1981). Mais ce corporatisme sectoriel (Jobert, 1985; Muller, 1985), d'autant plus marqué qu'il s'identifie à l'action d'un corps — magistrature au Ministère de la justice, Ponts et chaussées à l'urbanisme, ENA aux finances —, ne peut être dissocié de ce qui constitue le principal pouvoir d'intervention des administrations : l'argent. Un ministère peut déployer une stratégie visant à prendre le contrôle d'une instance ou d'un programme interministériel, une mission peut chercher à en annexer une autre (cf. *infra*), mais les données recueillies montrent que les ambitions de pouvoir sont le plus souvent liées aux masses financières à gérer. Enfin, sans prétendre épuiser la question, il faut également mentionner la dimension idéologique des intérêts institutionnels. A cet égard, l'analyse des doctrines d'intervention socio-préventives entre 1981 et 1986 fait apparaître un ensemble de représentations (de la vie locale, du quartier, de la délinquance et de son traitement, etc.) inégalement portées par les administrations composant le principal agrégat institutionnel observé, mais significatives d'un courant idéologique au sein de l'Etat central (Chevalier, 1988, pp. 225-256).

Si l'on accepte cette définition, la légitimité du concept d'intérêt n'en devient pas pour autant indiscutable. Même en refusant de céder a priori aux « séductions de l'axiomatique de l'intérêt » (Caillé, 1981) par ce modeste effort de décomposition, on ne peut dissiper l'opacité d'un concept mêlant visées utilitaristes et représentations idéologiques. Aux incertitudes soulignées par A. Caillé, on peut toutefois opposer que, s'agissant ici d'instances centrales, le sujet du calcul intéressé se trouve rapidement identifié. La défense des intérêts de l'institution fait partie des attributions des membres des cabinets et des responsables administratifs. Il s'agit donc de visées téléologiques raisonnées, orientées vers des objectifs le plus souvent quantifiables. Néanmoins, si le fait de placer l'analyse au niveau des institutions résout certains problèmes posés par l'application d'une axiomatique de l'intérêt aux agents, les rationalisations produites par les institutions à l'appui de leurs actions réintroduisent la dimension symbolique. A cet égard, les données recueillies ne permettent pas de trancher l'ambivalence significative des faits. Il est difficile de savoir s'il s'agit de simples légitimations destinées à masquer des ambitions ou si les représentations qui s'opposent participent d'une lutte idéologique au sein de l'Etat. Les mêmes incertitudes pesant sur l'usage d'arguments techniques ou d'opportunité politique, il apparaît nécessaire d'attribuer aux intérêts institutionnels le statut d'un concept intermédiaire, applicable aux fonctionnements sectoriels et à la conduite des politiques publiques, mais dont la fonction est plus descriptive qu'analytique.

Conflits et arbitrages

Il serait erroné de limiter l'existence de tels intérêts aux rapports entre administrations gérant des secteurs éloignés les uns des autres. Ils se manifestent de façon très concrète entre directions et même entre services. Le magistrat responsable des relations du Ministère de la justice avec le CNPD déclarait à cet égard que « chaque direction défend a priori ses propres objectifs (*i.e.* au sein du CNPD) et surtout ses propres services » en faisant valoir ses propres intérêts budgétaires. Le financement des projets proposés par les directions dans le cadre du CNPD imposa des choix parfois mal ressentis. Les témoignages recueillis décrivaient, selon une gradation de la gravité, les « quelques divergences », « litiges », « conflits », « fortes tensions » imposant en chaque cas l'arbitrage du cabinet.

Le conflit qui opposa la DATAR et le Ministère de l'urbanisme dans le cadre de la CNDSQ appelle quelques précisions techniques. Les opérations de développement social des quartiers (DSQ) poursuivaient la restauration de tous les aspects de la vie sociale des grands ensembles à partir d'une rénovation du bâti à l'élaboration de laquelle les habitants étaient invités à participer. Jusqu'en 1984, la CNDSQ gérant l'ensemble des conventions passées avec les municipalités ayant accepté d'appliquer sa politique. En 1984-85, la quasi-totalité de ces actions fut placée sous la responsabilité des régions dans le cadre des plans Etat-régions (15). A partir de l'établissement des contrats de Plan, les opérations de DSQ furent financées dans le cadre de dotations globales prévues pour la durée du 9^e Plan et déléguées par chaque ministère aux régions contractantes (16). Ces programmes imposaient l'investissement de fonds dits de catégorie I (c'est-à-dire d'intérêt national) qui assurent traditionnellement le pouvoir d'intervention des administrations centrales et qui n'ont pas vocation à être déconcentrés. La définition des montants financiers correspondants entraîna de « graves divergences » au sein de la CNDSQ. La DATAR, qui avait assuré la préparation de ces contrats dès 1983, était responsable de leur bonne réalisation devant le Comité interministériel d'aménagement du territoire en même temps qu'elle contribuait à une part importante de leur financement. Tentant d'imposer une participation élevée aux ministères concernés, moyennant une grande latitude laissée aux collectivités locales pour la définition des actions, elle se heurta aux autres administrations conduites par le Ministère de l'urbanisme, qui entendaient au contraire

(15) Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

(16) Des réajustements étaient pourtant nécessaires. Chaque année, la masse des crédits d'accompagnement (c'est-à-dire hors action sur le bâti) était calculée au sein du Comité interministériel pour les villes (cf.

infra), et la répartition des contributions ministérielles était renégociée avec la CNDSQ en fonction des montants réellement utilisés par les régions ainsi qu'en considération des revendications ou incapacités budgétaires des administrations centrales.

concéder des financements minima en étant très exigeantes sur le contenu et l'organisation des actions. Cette attitude constante des ministères en matière de politiques concertées (*i.e.* donner le moins possible en disposant d'un pouvoir optimal) fut contredite partiellement par l'arbitrage du premier ministre qui imposa à la fois des contributions élevées et le contrôle de leur utilisation locale.

Toutefois, le conflit entre le Ministère de l'urbanisme et la DATAR n'en resta pas là. Il s'aggrava en juin 1984, lors de la création du Comité interministériel pour les villes, instance d'arbitrage et de programmation financière de politiques concertées principalement animées par le Ministère de l'urbanisme (notamment le DSQ) et/ou le Ministère des affaires sociales. La direction de ce comité représentait un enjeu important pour les administrations impliquées dans la politique de DSQ, en particulier pour la DATAR qui voyait là une occasion d'affirmer son rôle interministériel. Mais la présidence par délégation et le secrétariat général du CIV revinrent au ministre du Logement et à un membre de son cabinet. La DATAR n'obtint, comme l'Administration des affaires sociales, qu'un poste de secrétaire adjoint (17).

Ce cas de figure, dont l'enquête n'a pas permis de saisir précisément les aspects financiers, met en présence des intérêts inconciliables. Il n'en est pas toujours ainsi. Les intérêts institutionnels apparaissent aussi agissants dans des réorganisations opérées au bénéfice réciproque des participants. Par exemple, les opérations préventives d'été, lancées en 1982 par l'Administration des affaires sociales et largement financées par elle, jouissaient d'une bonne image de marque. En 1984, le CNPD fut associé aux travaux du groupe interministériel chargé de préparer le programme estival. Des actions furent ainsi réalisées dans huit municipalités avec le concours de cette mission, et la campagne 1985 vit la confirmation de sa participation (18). Si, comme le pensaient certaines personnes interrogées, cette pénétration du CNPD dans un dispositif couramment considéré comme une réponse des ministères aux administrations de mission pouvait être interprétée comme la réalisation d'une visée expansionniste, elle s'amorça en réalité à la demande de l'Administration des affaires sociales afin de compenser un retrait probable de ses crédits départementaux (bureau exécutif du 28 février 1984). Sur les 13 millions de francs affectés par les Affaires sociales aux 14 départements concernés en 1985, 8,5 millions furent attribués *via* le CNPD. La contribution des Affaires sociales au budget du CNPD prévue pour cette année s'élevant à 8 millions de francs (19), ce transfert de responsabilités permit à cette administration de l'affecter en totalité à ses propres objectifs sectoriels tout en réduisant son investisse-

(17) Le secrétariat général fut confié ultérieurement à un membre de la Direction des affaires sociales.

(18) Depuis cette période, les opérations d'été sont coordonnées par les conseils dépar-

tementaux de prévention de la délinquance, échelon intermédiaire du dispositif du CNPD.

(19) Relevé de décisions du bureau exécutif du CNPD du 23 janvier 1985.

ment dans les opérations d'été de plus de la moitié : 4,48 millions de francs en 1985 contre 10 millions en 1984. Le CNPD trouvait en contrepartie la possibilité de placer son dispositif, et notamment les conseils départementaux jusque-là peu efficaces, en position centrale dans ce programme et, par là, d'accroître son pouvoir institutionnel.

Comme l'atteste ce dernier cas, les administrations de mission, bien que de statut plus précaire, défendent également des intérêts propres. Ils se manifestent à un niveau élémentaire par l'obligation sinon de réussir, du moins de trouver un emploi cohérent et vérifiable des fonds publics, au risque de disparaître. A cet égard, le CNPD fut un bel exemple de réussite institutionnelle et la progression de son budget d'intervention (10 millions de francs en 1983, 24 millions de francs en 1984, 48 millions de francs en 1985) fut à la mesure de la confiance grandissante placée dans cette mission par le gouvernement. Mais au-delà de la nécessité de durer, le CNPD eut à cœur d'« apparaître rapidement aux yeux de tous (population, structures et acteurs locaux, médias, etc.) comme le spécialiste de la prévention de la délinquance » (20). Cette stratégie hégémonique se manifestait également lorsque G. Bonnemaïson déplorait que d'autres institutions fassent de la prévention sans le lui dire (21).

L'exemple le plus significatif de cette attitude est sans doute la manœuvre d'absorption que le CNPD tenta à l'encontre de la Mission antitoxicomanie peu après son rattachement aux services du premier ministre. Le nouveau président de cette instance, J.-C. Karsenty, envisageait en effet la transformation des anciens bureaux de liaison et d'action contre la toxicomanie en conseils départementaux de prévention de la toxicomanie au même titre que les conseils départementaux de prévention de la délinquance. Ce projet rencontra l'opposition résolue de G. Bonnemaïson qui entendait au contraire intégrer la lutte contre la toxicomanie à l'activité des CDP et faire de la mission de J.-C. Karsenty une sorte de commission spécialisée du CNPD. L'action des deux chargés de mission représentant chacune des parties du cabinet de Laurent Fabius engendra finalement un arbitrage favorable à J.-C. Karsenty, dont résulta une circulaire du 6 décembre 1985 incitant les préfets à mettre en place des comités départementaux de lutte contre la toxicomanie sans lien administratif direct avec les conseils départementaux de prévention.

Les résultats de ces luttes d'influence ont une incidence directe sur les politiques sectorielles, tel ministère ou direction infléchissant les actions

(20) Fiche n° 1 de présentation de la politique de recherche du CNPD, 1983. Précisons que le budget de communication du CNPD prévu pour 1985 fut de 9 millions sur 48 millions de francs.

(21) Dans une lettre au premier ministre (22 octobre 1984) accompagnant un travail de synthèse sur la mise en œuvre des propositions des maires, G. Bonnemaïson souli-

gnait : « J'ai tenu à ce que ce travail soit le plus exhaustif possible, mais il ne vous échappera pas qu'il a rendu obligatoires des recherches qui auraient été évitées si les ministères intéressés avaient, en temps utile, tenu au courant le Conseil national de prévention de la délinquance des mesures prises en application des recommandations de la Commission des maires ».

sur le terrain selon ses propres objectifs et modes d'intervention. Cependant, la recherche des intérêts institutionnels et des effets qu'ils génèrent ne doit pas occulter d'autres facteurs qui conditionnent la conduite des politiques publiques. Parmi ceux-là, les intérêts des acteurs sont sans doute les plus couramment ignorés et les plus difficilement admis, car ils rendent certaines politiques partiellement aléatoires.

Le rôle des acteurs intermédiaires : correspondants et petits cadres administratifs

Pour en restituer l'efficace, il faut rappeler que la participation des ministères aux politiques étudiées reposait surtout sur des correspondants disposant d'une grande latitude d'action parfois ressentie comme un abandon. Marginaux dans leurs structures respectives, la plupart de ces agents occupaient des positions dominées dans la hiérarchie administrative : chargés de mission contractuels, attachés d'administration centrale, éducateurs détachés, secrétaires administratifs, agents contractuels. Cette situation soumettait la prise en compte de certains aspects aux aléas des trajectoires individuelles. Par exemple, la prévention de la délinquance représentait plus le résultat de l'investissement personnel des correspondants du Ministère de la justice dans la politique de développement social des quartiers qu'un objectif systématiquement visé sur le terrain. Leur départ s'accompagna d'un « certain flottement » quant à la participation de la Chancellerie à cette politique.

Certaines formes d'intervention peuvent aussi tomber en désuétude quand apparaissent des formules plus séduisantes ou moins coûteuses. En septembre 1985, la responsable des actions d'insertion professionnelle des jeunes à la Direction des affaires sociales imputait l'absence de réunions interministérielles sur ce thème depuis un an à une « démobilisation sur les stages » liée à l'apparition des Travaux d'utilité collective (TUC), des contrats emploi-formation et au développement des entreprises intermédiaires, trois formules qui, inversement, avaient « mobilisé les gens ». Elle ajoutait que faire reconnaître les dispositifs mis en place pour les jeunes au sein de son administration constituait « un peu un problème de relations individuelles ici ». Dans le même ordre d'idées, un chef de bureau gérant une ligne budgétaire socio-préventive au sein du Ministère de l'urbanisme déclara que le rôle de correspondant de la CNDSP lui paraissait « une attribution laissée aux intérêts des personnels concernés ».

Ces témoignages convergents ne sauraient naturellement tenir lieu de preuve. Les propos des personnes interrogées ne sont pas sans rapport avec diverses déterminations, parmi lesquelles la position hiérarchique vécue et représentée en situation d'entretien joue vraisemblablement un rôle important. Pourtant, les mettre en cause a priori conduirait à nier un mode de fonctionnement administratif bien connu des agents eux-mêmes et que les

schémas théoriques ignorent. S'efforcer de présenter un dossier avant le service concurrent, prouver que le traitement d'une question selon le mode d'intervention de son propre service constitue *la* bonne approche, enfin prendre l'initiative d'aborder un problème sans concertation ni mandat, telles sont les micro-stratégies ordinaires du fonctionnement sectoriel. Elles ne font que reproduire à leur échelle celles évoquées plus haut (22).

Dans un secteur faiblement centralisé comme celui qu'on a étudié, la marge d'initiative dont disposent les acteurs favorise la mise en œuvre de leurs propres intérêts. Toutefois, qu'elle soit appliquée à ce niveau ou à celui des institutions, la notion d'intérêt n'a ici qu'un statut descriptif. Les données recueillies ne permettent pas de faire la part de ce que ces comportements doivent à la représentation que les acteurs ont de leurs perspectives de carrière, au sentiment d'appartenance institutionnelle, aux courants idéologiques et même aux modes qui traversent les administrations, ou encore aux formations, aux trajectoires antérieures ou aux affinités personnelles qui leur sont associées.

L'importance de ces facteurs sous-jacents se manifeste cependant à un niveau de responsabilité plus élevé, à la faveur de fonctionnements dérogatoires. L'exemple le plus significatif est le lancement des opérations préventives d'été. Consécutivement aux travaux d'une mission interministérielle chargée de définir des réponses immédiates aux situations d'urgence telles que les événements des Minguettes (Vénissieux, Rhône) en 1981, un groupe informel se constitua au sein de la Direction des affaires sociales. Les témoignages recueillis mettent l'accent sur l'association élective d'agents appartenant à différents ministères (23), sans mandat officiel mais disposant de fonds importants. Devenue rapidement cellule permanente, répondant aux appels téléphoniques des promoteurs de projets locaux « 24 heures sur 24 » (24), cette équipe fut placée dans des conditions favorables à la réalisation d'un « coup », représentation présente dans les descriptions faites au niveau central comme au niveau local (25). Si le travail de la mission constituée préalablement et l'importance des fonds engagés (7 millions de francs apportés par les Affaires sociales) dissuadent de considérer cette opération comme le produit fortuit d'une heureuse convergence de vues, il est patent que son organisation et ses modalités de mise en œuvre durent beaucoup plus à la dynamique d'un groupe affinitaire qu'à une réflexion technocratique.

(22) A titre d'anecdote, un des correspondants interrogés à la Direction des affaires sociales rapportait qu'un des bureaux travailla six mois sur le dossier relatif au fonds d'impayés des loyers, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, avant de s'apercevoir que le bureau voisin faisait la même chose.

(23) Soit un membre de la Direction des affaires sociales, deux conseillers techniques

au Secrétariat d'Etat à la famille, à la population et aux travailleurs immigrés et trois représentants des Ministères de la justice, de l'intérieur et de la jeunesse et des sports.

(24) Entretien avec M. Blocquaux, conseiller technique à la Direction des affaires sociales.

(25) CADIS, rapport intérimaire de mars 1983 sur les opérations d'été. Non diffusé.

Il convient d'ajouter, pour terminer, que la distinction entre les deux niveaux d'intérêts proposés devient plus difficile à mesure que l'on se rapproche des postes ministériels, et cela d'autant plus que la structure considérée est plus petite. Par exemple, les intérêts du Secrétariat d'Etat à la famille, à la population et aux travailleurs immigrés semblaient concrètement indiscernables de ceux du secrétaire d'Etat (26). Impliquée dès l'origine dans l'organisation des opérations d'été, cette instance apparut au premier plan lors de la préparation de la campagne 1984 (27). Mais lorsqu'en juillet Georgina Dufois devint ministre des Affaires sociales, la structure qu'elle animait disparut purement et simplement.

Rationalité étatique et fonctionnement sectoriel

Quand on récapitule rapidement les exemples de conflits d'intérêts rapportés plus haut, on réalise à quel point l'évolution des politiques socio-préventives fut éloignée de la rationalité décrite par P. Muller. Rien ne dit, en effet, que la mise en œuvre des projets présentés par le Secrétariat d'Etat à l'environnement n'aurait pas favorisé une prise de conscience de l'intérêt des ressources locales parmi les jeunes pré-délinquants et peut-être fait naître des initiatives ultérieures dans ce domaine. Rien ne prouve non plus que les collectivités locales n'auraient pas fait une meilleure utilisation des crédits d'accompagnement des opérations de DSQ si elles avaient bénéficié de la marge de liberté préconisée par la DATAR. Rien n'atteste enfin que les conseils départementaux de prévention aient amélioré l'organisation des opérations d'été ou, inversement, que la lutte contre la toxicomanie n'aurait pas été plus efficacement menée dans ce cadre. Ces suppositions n'ont rien d'arbitraire en soi. On peut gager que les institutions éconduites avaient pour elles une batterie d'arguments techniques aussi recevables que ceux de leurs adversaires. La seule vérité qui s'en dégage est celle du rapport de forces institutionnelles.

S'il se trouve, dans les cabinets ou les commissions du Plan, des médiateurs appliqués à produire des normes d'intervention publique à partir d'une analyse des « rapports global-sectoriel », les indices relevés portent à penser que la conduite des politiques sectorielles est soumise à des déterminations endogènes insaisissables hors de l'étude empirique. Outre la manifestation des intérêts institutionnels, interviennent également les effets conjugués des rapports sociaux au sein des administrations, de la séduction exercée par certains thèmes « porteurs » et même de la mobilité des personnels chargés des dossiers.

(26) Ce Secrétariat d'Etat ne comprenait qu'un cabinet et bénéficiait des services du Ministère des affaires sociales pour son fonctionnement courant.

(27) Avec notamment l'organisation d'une réunion interministérielle le 19 janvier

et l'envoi d'une circulaire aux préfets (7 février 1984) qui devança, en suscitant ça et là quelques réserves, la circulaire générale du premier ministre (30 mars 1984) décidée en Comité interministériel de la jeunesse.

Tout porte également à croire que les rapports entre l'Etat et un secteur donné ne se conforment pas à une dialectique simple. S'il peut être satisfaisant pour l'esprit de penser que les changements dans le rapport global-sectoriel « provoquent la mise en place de nouvelles interventions politiques destinées à gérer les tensions qui en résultent » et sont également « la conséquence de l'intervention publique », cette représentation se voit mise en question dans le secteur étudié (Muller, 1985, p. 150).

Pour prendre un dernier exemple, l'affaiblissement du soutien accordé par le gouvernement aux thèmes du développement social des quartiers à partir de 1983-84 — fait noté par la majorité des personnes interrogées — s'amorça avec la défaite de Hubert Dubedout aux élections municipales de mars 1983 et son départ de la présidence de la CNDSQ en juillet. La régionalisation des programmes de DSQ accrut la perte d'audience de la Commission nationale, situation que vint renforcer la création, à la demande du président de la République, de la mission « Banlieues 89 » (28). Explicitement chargés de « promouvoir des actions exemplaires », les animateurs de cette politique (29) bénéficièrent des aides du Comité interministériel pour les villes. Ces subventions étaient attribuées selon cinq critères, notamment « une réalisation rapide, aux effets immédiats d'amélioration du milieu de vie et d'entraînement pour contribuer à l'engagement d'un processus en profondeur de transformation des secteurs considérés » (30). En d'autres termes, il s'agissait d'amorcer, par la rénovation du bâti, la dynamique de restauration de la vie sociale locale patiemment recherchée par la CNDSQ à travers tout un ensemble de mesures d'accompagnement. Mais il s'agissait de le faire plus vite et avec une meilleure couverture médiatique. Si l'on considère par ailleurs la dimension très « électorale » du choix des responsables, les changements dans le « rapport global-sectoriel » à l'origine de cette politique deviennent passablement obscurs.

*
**

La prégnance des intérêts centraux dans ce secteur ne doit cependant pas accréditer l'idée d'un fonctionnement coupé de toute réalité sociale. Outre les enquêtes préalables généralement requises, leur conduite intégraient des informations apportées par les services extérieurs et les antennes locales des administrations de mission. Mais deux ordres de facteurs en limitaient le nombre et la portée.

En premier lieu, l'association des municipalités à la réalisation des programmes interministériels rendait les mises en œuvre plus imprévisibles.

(28) Lettre de mission du premier ministre (novembre 1983).

(29) R. Castro et M. Cantal-Dupart, architectes.

(30) Brochure du Comité interministériel pour les villes-Fonds social urbain, « Modalités d'intervention de l'Etat » (*Journal Officiel*, n° 1576, 1984, p. 41).

A l'autonomie relative et aux stratégies particularistes des segments administratifs (Grémion, 1976, p. 136; Jobert et Muller, 1987, pp. 42-44) s'ajoutait le poids des allégeances locales et des territoires institutionnels préexistants. L'étude de trois contextes locaux (Vénissieux, Grenoble et Nevers, cf. Chevalier, 1989) a montré que les objectifs centraux, même lorsqu'ils étaient formalisés en une doctrine militante comme celle de la CNDSP, ne constituaient qu'un cadre général au sein duquel les accommodements les plus divers pouvaient être envisagés. Ces adaptations locales nivelaient les contradictions susceptibles d'infléchir les orientations parisiennes.

En second lieu, cette capacité d'assimilation périphérique se doublait d'une diversité de logiques professionnelles en présence sur le terrain : depuis l'animation socio-culturelle jusqu'à la police en passant par l'enseignement public (Zones d'éducation prioritaire) et les offices HLM. Il existait ainsi autant de circuits d'information entre le centre et la périphérie, et donc de possibilités de reformulation, que de ministères et d'administrations de mission représentés localement. Inversement, le rôle d'interlocuteur privilégié assuré par le Ministère des affaires sociales auprès de différentes catégories de travailleurs sociaux et du secteur associatif s'est trouvé réduit par le transfert de l'aide sociale à l'enfance et des services sociaux polyvalents aux départements, à partir de 1984.

On conçoit que la gestion étatique d'un domaine d'activité si composite puisse fournir une illustration significative de la consolidation de réseaux centraux relativement autonomes (Jobert et Muller, 1987, pp. 209-214). Avec le développement de la concertation interministérielle et la multiplication des administrations de mission s'y est affirmée une logique dominée par les deux niveaux d'intérêts décrits. Toutefois, la restitution des enjeux et des contraintes qui orientent les interactions institutionnelles ne constitue qu'un moment de l'analyse des politiques sectorielles. L'exemple socio-préventif montre en négatif qu'il convient de s'interroger en chaque cas sur les intérêts sociaux en présence dans le domaine concerné, ainsi que sur les structures et les processus qui en assurent la représentation au sein des instances centrales. La mise en regard de ces deux combinatoires permet d'envisager l'action de l'Etat non comme production indifférenciée d'une rationalité technocratique, mais comme retraduction de forces sociales dans un fonctionnement sectoriel.

Gérard CHEVALIER

CESDIP-CNRS

4 rue de Mondovi, 75001 Paris

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Badie B., Birnbaum P.**, 1979. — *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset.
- Birnbaum P. et alii**, 1985. — *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bourdieu P.**, 1972. — *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève, Droz.
- 1979. — *La distinction*, Paris, Editions de Minuit.
- 1987. — *Choses dites*, Paris, Editions de Minuit.
- Caillé A.**, 1981. — « La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ? », *Sociologie du travail*, 3, pp. 257-275.
- Chevalier G.**, 1987. — *L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives entre 1981 et 1986*, Paris, CESDIP, collection Déviance et contrôle social n° 45.
- 1988. — « L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986 », *Déviance et société*, vol. 1, n° 3, pp. 237-267.
- 1989. — *Consensus et clientèles. Les politiques socio-préventives locales en 1985 et 1986*, Paris, CESDIP, collection Etudes et données pénales n° 58.
- Dagnaud M., Mehl D.**, 1982. — *L'élite rose*, Paris, Ramsay.
- Goffman E.**, 1973. — *La mise en scène de la vie quotidienne*. Tome I : *La présentation de soi*, Paris, Editions de Minuit.
- Grémion P.**, 1976. — *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.
- 1981. — « Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e République », *Le Débat*, n° 16, pp. 5-15.
- Jobert B.**, 1981. — *Le social en Plan*, Paris, Editions Ouvrières.
- 1985. — « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, n° 4, pp. 654-682.
- Jobert B., Muller P.**, 1987. — *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Muller P.**, 1985. — « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, n° 2, pp. 165-188.
- Pelletier M.**, 1978. — *Rapport de la mission d'étude sur l'ensemble des problèmes de la drogue*, Paris, La Documentation Française.
- Piotte J.-M.**, 1970. — *La pensée politique de Gramsci*, Paris, Anthropos.
- Plenel E.**, 1983. — « La sécurité en panne », *Le Monde*, 20 avril, p. 11.