

Jacques de Maillard (Université de Rouen - PACTE/Sciences Po Grenoble)

Communication au Colloque de l'Observatoire universitaire de la Ville et du
Développement durable – septembre 2005

LE DÉVELOPPEMENT URBAIN À L'ÉPREUVE DES CONTRACTUALISATIONS

Le contrat est assurément devenu une nouvelle forme de régulation des relations interinstitutionnelles. Encore marginal au cours des années 70, où les relations entre Etat et collectivités locales, dans le droit fil du « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976) s'inscrivaient dans une adaptation de la règle émise centralement aux systèmes d'action locaux par la médiation des notables. Un tel modèle de relations, s'il n'était pas exempt de négociations, ne reposait pas sur la formalisation juridique de relations de nature contractuelle. Aujourd'hui, les rapports contractuels se sont généralisés, à tel point qu'on a pu parler d'« inflation contractuelle » ou de « clonage contractuel ». Plusieurs interprétations de cette généralisation de la contractualisation ont pu être avancées. Pour les uns, il s'agit essentiellement d'un changement de nature fonctionnelle : la contractualisation permet une meilleure gestion des affaires publiques dans un contexte marqué par la généralisation des interdépendances institutionnelles et l'enchevêtrement des problèmes publics. Pour les autres, il s'agit d'une transformation de nature plus idéologique (ou cognitive), la diffusion de la contractualisation est à replacer dans une transformation des idées qui guident l'action publique, mettant un terme à la centralité de l'Etat dans la définition de l'intérêt général. Pour les autres enfin, la contractualisation repose d'abord, et avant tout, sur un socle symbolique : c'est une nouvelle logique de mise en scène et de théâtralisation mise en avant par les pouvoirs publics.

De telles transformations demandent des études localisées qui permettent de mieux comprendre « ce qui se joue » dans la transformation des rapports interinstitutionnels au travers de la contractualisation. Fondé sur l'étude de contractualisation en matière de développement social urbain en Aquitaine et en Languedoc-Roussillon au cours du XIème Plan, le présent article se démarque des lectures fonctionnelles du contrat, pour y voir un mode de négociation multi-niveaux entre institutions concurrentes (de Maillard, 2004). Cherchant à sociologiser le regard sur ces nouveaux modes de contractualisation, nous

montrons que les contrats doivent se comprendre comme participant d'une logique d'échange politique entre des institutions porteuses de logiques d'action différenciées, sans le réduire à des relations entre un centre et une périphérie. Surtout, il semble que comprendre les dynamiques contractuelles contemporaines demande d'être sensible aux processus politiques (au sens de *politics*), en les restituant dans les univers territorialisés qui demeurent les cadres dans lesquels les programmes d'action se forment.

1. Le contrat comme logique d'échange territorialisé

Selon une interprétation fonctionnaliste, les contrats correspondent à une façon de gérer des problèmes publics complexes. Ils jouent assurément ce rôle. Mais nous souhaitons attirer l'attention sur les enjeux de négociation interinstitutionnelle associés à l'élaboration et la mise en oeuvre de ces contrats : ceux-ci sont l'objet de négociations politiques constantes entre des autorités institutionnelles concurrentes. En l'occurrence, les contrats doivent se comprendre à l'aune de la redéfinition des rapports entre centre et périphérie.

1.1. Ruse de l'Etat ou captation par les collectivités locales ?

La diffusion de la contractualisation a pu être présentée comme une stratégie de l'Etat visant à récupérer les ressources perdues depuis la décentralisation. Une telle interprétation trouve quelques supports dans la genèse de la contractualisation au sein de l'administration française, puisque, initialement, les contrats de ville moyenne correspondent à des modes d'engagement très fortement encadrés par les hauts fonctionnaires, au point de susciter une certaine méfiance au sein des élus locaux. Encore aujourd'hui, la logique de contractualisation peut se voir fortement contestée par des élus locaux, qui voient une contradiction entre contractualisation et dynamiques de décentralisation.

Sur cette question, deux hypothèses s'opposent globalement. Plusieurs travaux ont souligné que la contractualisation était une technologie du pouvoir, qui ne conférait aux autorités inférieures que l'illusion de la liberté, l'Etat demeurant le grand ordonnateur des pratiques (Chevallier, 1986). Pour ce qui est du domaine social-urbain, une telle thèse a pu être développée par certains auteurs qui ont vu dans la mise en oeuvre de ces procédures une décentralisation de façade et une emprise renouvelée de l'Etat sur les collectivités locales. Gérard Chevallier, par exemple, a estimé, à partir de la généralisation des contrats de ville, que, « loin de confirmer une régression des modes d'action autoritaires de l'Etat, la forme contractuelle de la politique de la ville a fonctionné comme un préalable à l'intervention

réglementaire » (1996, p. 215). Une telle interprétation s'appuie notamment sur le fait que l'Etat fixe les cadres de la négociation, tente de préserver une position de surplomb au cours de la négociation, en se donnant le rôle de « régulateur », et dispose de ressources financières qui lui permettent de faire respecter ses priorités (voir également, à propos des contrats de plan, Leroy, 2000). Une seconde hypothèse a pu être avancée, qui a insisté sur le fait que la contractualisation signifiait, en s'inscrivant dans l'élan donné par la décentralisation, dans une logique de captation des ressources centrales par des collectivités locales devenues autonomes. Ces dernières, parvenues à intégrer leurs services dans des entités cohérentes à la différence des services de l'Etat, en lien direct avec les acteurs locaux, seraient en mesure de se positionner comme force de propositions au nom du « développement local », au risque de cantonner l'Etat au rôle d'un « banquier fou » (cité dans Donzelot et Estèbe, 1994, p. 215-217). Il est à noter que ces deux hypothèses, souvent mal contrôlées, peuvent se retrouver présentes dans un même article certaines fois à quelques lignes d'intervalles¹.

De telles perspectives incitent à envisager la relation contractuelle comme un rapport de force, et non pas comme procédant de l'avènement d'un nouveau consensualisme local. Mais elles souffrent de deux défauts majeurs. D'une part, elles mettent de côté, en se focalisant sur la dimension stratégique, ce qui relève de la signification sociale et politique du contrat. D'autre part, elles formulent une théorisation trop rudimentaire des rapports entre Etat et collectivités locales, héritées d'une dichotomisation centre/périphérie aussi pratique qu'inexacte. C'est ce que nous allons tenter de montrer maintenant.

Afin d'étudier les effets de la contractualisation en matière de développement social urbain dans l'espace local, nous allons nous centrer sur le cas de Montpellier. Examiner attentivement l'activité de cette municipalité en matière de contractualisation nous semble intéressant dans la mesure où cette ville est passée d'une attitude d'hostilité déclarée à l'égard de toute procédure de développement social urbain à une logique de contractualisation. Après avoir rappelé les différentes étapes de cette contractualisation, nous en discuterons les différentes interprétations possibles.

D'abord, en 1993, la Ville de Montpellier signe un contrat de ville (contrats qui correspondent à la mise en œuvre de la politique de la ville dans le cadre du XIe Plan) avec

¹ Ces contradictions donnent, en creux, une idée des incertitudes analytiques qui continuent de caractériser l'étude de ces nouvelles situations d'action publique.

l'Etat, ce qui met un terme à son traditionnel refus de participer à ce type de politique. Ce changement s'explique notamment par les ressources financières que l'Etat conditionne (notamment l'obtention de prêts locatifs aidés nécessaires à la construction de logements sociaux). Par la suite, Montpellier se voit dotée d'une géographie prioritaire (avec une déclinaison en zone urbaine sensible, zone de redynamisation urbaine et zone franche urbaine²), ce qui va à l'encontre de la volonté municipale affichée de considérer la ville comme un tout (et donc de reconnaître l'existence de zones prioritaires). La Ville négocie les modalités de ces zones mais en reconnaît le principe. Significativement, la Ville entrera dans un conflit très fort avec l'Etat concernant la délimitation de la zone franche urbaine dans le quartier de La Paillade, défendant très fortement la logique de discrimination positive territoriale dans des quartiers spécifiques, principe qu'elle contestait jusque là. En 1996, la Ville de Montpellier signe un protocole de partenariat avec le Conseil général, la préfecture de l'Hérault pour la mise en place d'un plan local d'insertion par l'économie ; en 1997, elle lance une mission locale d'insertion des jeunes sur Montpellier, alors que la mairie en refusait jusque là l'idée (considérant que l'insertion des jeunes était une compétence de l'Etat). Enfin, la Ville de Montpellier est associée avec l'Etat dans la conduite d'un Grand projet de ville depuis la fin de l'année 1999. Toutes ces transformations traduisent une progressive normalisation de la situation montpelliéraine. Les élites montpelliéraines, jalouses de leur autonomie et traditionnellement opposées à toute forme de tutelle étatique (Dubois, 1997) se retrouvent impliquées dans des « protocoles de partenariat » et des « contrats de développement » qu'elles refusaient jusque-là. C'est donc d'une forme de généralisation des modes d'action de l'Etat qu'il s'agit, diffusion à laquelle la Mairie de Montpellier, qui avait développé un discours original en terme de développement social local, n'échappe pas. On serait alors tenté d'y voir un processus de normalisation, résultat d'un travail d'imposition opéré par l'Etat.

Appréhender ces processus en termes d'*imposition* ne nous paraît cependant pas recevable. Parler d'imposition à propos de logiques sociales, c'est supposer une asymétrie fondamentale entre les acteurs, puisque certains n'auraient d'autre choix que d'accepter les règles véhiculées par d'autres. C'est également estimer que les acteurs dominés peuvent concevoir comme souhaitables les règles qui leur sont extérieures. Or, la Ville de Montpellier

² Il s'agit des différentes échelles de la géographie prioritaire de la politique de la ville, telles qu'elles sont prévues dans le décret du 26 décembre 1996.

n'est pas un acteur totalement dépendant, obligé d'accepter les règles du jeu fixées par l'Etat.

Deux aspects de cette autonomie nous semblent devoir être pris en compte :

- L'acceptation de ces dispositifs se fait en échange de ressources notamment financières. On a déjà dit que la mairie de Montpellier obtient des crédits pour la construction de logements sociaux en échange de la signature du contrat de ville. Les autres dispositifs (géographie prioritaire, instances d'insertion, grands projets de ville) procèdent tous d'une logique similaire : la localisation de tels dispositifs se comprend comme la possibilité d'obtenir des ressources exogènes à l'espace local, afin de venir soutenir des actions existantes.
- En plus de ces échanges matériels, l'Etat laisse une considérable latitude à la Ville de Montpellier dans les modes de localisation de ces dispositifs. Il s'agit ici d'une clause implicite de l'arrangement entre commune et Etat : l'Etat peut négocier sur les conditions générales de l'installation mais pas sur les modalités de la mise en œuvre. Le contrat de ville, le plan local d'insertion par l'économie, la mission locale d'insertion ou le grand projet de ville sont des dispositifs dont les responsables institutionnels ont cherché à maîtriser l'intégration dans l'appareil municipal. Qu'il s'agisse du rattachement administratif, du recrutement des responsables ou de la responsabilité politique, dans tous les cas, la municipalité conserve la maîtrise de la procédure.

1.2. Une logique d'échange politique territorialisé

Revenons à partir de l'étude du cas montpelliérain au cadre plus général de réflexion concernant les activités publiques conventionnelles et les relations entre Etat et collectivités locales. La nature de l'échange peut être résumée comme suit : l'Etat parvient à localiser ses dispositifs, et les accompagne de financements pour les collectivités locales ainsi que d'une certaine liberté d'interprétation dans le mode de fonctionnement. C'est cette dernière dimension qui est importante. L'Etat initie des processus en localisant des dispositifs. Mais ces derniers sont avant tout des ensembles de moyens. Ils supposent, certes, le respect de certaines règles, essentiellement procédurales, mais ils ne constituent en aucun cas des mesures contraignantes interdisant tout espace d'action aux acteurs locaux. Le terme de « dispositif », rappelle Jacques Ion, « renvoie à la problématique de la fin et des moyens pour mettre l'accent sur ces derniers, ou du moins sur l'effectif plutôt que sur l'intention » (Ion, 1990, p. 21).

Malgré les inflexions que l'on peut relever çà et là, en fonction de variables aussi différentes que le rôle des individualités, les capacités d'action locales de l'Etat ou l'inscription territoriale et sociale des institutions politiques, les relations entre Etat et collectivités locales peuvent être comprises au travers de ce que certains auteurs ont conceptualisé sous l'expression d'« échanges politiques territorialisés » (Parri, 1990 ; Négrier, 1995). Dans ce type de relations, le niveau dominant (le gouvernement central) autorise les collectivités « inférieures » à modifier les moyens d'action et le contenu de l'action publique à condition qu'elles rentrent dans la procédure proposée. Ces échanges sont politiques, non seulement en raison de la qualité des acteurs impliqués mais également en raison des biens échangés : ce qui s'échange entre les acteurs mobilisés, c'est de la légitimité à intervenir et des identités différenciées.

Une telle interprétation peut selon nous être combinée avec une analyse attentive aux processus d'institutionnalisation de la négociation dans la conduite de l'action publique au niveau local. L'Etat conduit un processus d'universalisation inachevé. Dans un contexte post-jacobin, l'Etat « invite » les collectivités locales à entrer dans des procédures généralisées à l'ensemble du territoire. Ce faisant, il impose des cadres d'interprétation, de financement. Mais la localisation de ces cadres se négocie, se discute (Duran et Thoenig, 1996).

Nous avons déjà longuement cité l'exemple montpelliérain, mais une telle logique peut également être illustrée au travers du cas de l'agglomération bordelaise. Certes, à la différence de Montpellier, aucune commune ne marque une défiance affichée vis-à-vis du contrat de ville. Dans l'agglomération bordelaise, ce qui fait question, c'est moins le principe d'un contrat de ville que l'obligation d'une démarche intercommunale censée accompagner la mise en œuvre. Au final, à Bordeaux, la localisation du contrat de ville est donc conditionnée par l'acceptation par l'Etat de la municipalisation des contrats de ville. On pourrait certes remarquer qu'il ne s'agit rien de plus que du traditionnel approvisionnement du jacobinisme par des notables dont les ressources permettent la négociation de l'application de la règle. Il nous semble que ce serait se méprendre sur le changement en cours : l'Etat édicte des règles sur les règles, construit des cadres de négociation sans préciser le contenu des transactions ainsi générées.

2. Du contrat à la contractualisation : aborder des processus

Nous proposons de poursuivre cette réflexion sur la redéfinition des logiques d'échange politique en cours en attirant l'attention sur trois caractéristiques des négociations ainsi générées : elles sont processuelles, polymorphes et marquées par une nouvelle symbolique politique. Il nous semble que ces trois traits nous écartent quelque peu des perspectives qui voient dans la contractualisation contemporaine un mode de régulation consensuel et pragmatique des relations interinstitutionnelles.

2.1. Une contractualisation incomplète

Dans les écrits portant sur la contractualisation, on a souvent tendance à considérer qu'une phase de négociation spécifique se déroule au moment de la signature du contrat, le reste se réduisant à une application des dispositions comprises dans le contrat. Or, un tel diagnostic risque de céder à la « fascination décisionnelle », en considérant qu'il existe une phase de prise de décision, distincte de et supérieure à une phase de mise en œuvre. L'analyse des contrats de ville au cours de la période du XIe Plan tend à conduire à un constat légèrement différent, en attirant l'attention sur les négociations continues qui caractérise la mise en œuvre du contrat sur les 4 ou 5 années suivantes. En effet, les conventions signées initialement ne contiennent pas de dispositions contraignantes (et peuvent donc être renégociées en fonction des circonstances), reposent bien souvent sur des objectifs généraux (lutter contre l'exclusion du logement, assurer l'intégration culturelle...), ce qui laisse une place assez décisive aux questions de mise en œuvre. Il vaudrait mieux parler à propos de ces contrats de « contractualisation incomplète » (*incomplete contracting*) à l'instar de G. Majone (1998)³. Dans une telle logique, les cocontractants s'entendent sur des objectifs généraux, plutôt que sur des plans d'action détaillés ; ce flou sur les engagements permettant de gérer les éventuelles contingences qui risquent de survenir par la suite, en même temps que de dépasser les antagonismes entre les parties.

2.2. Une gestion polymorphe de la centrifugation

Mais la contractualisation ne constitue pas un mode intégré de régulation des relations entre les institutions pour une autre raison : contrairement aux espoirs de certains hauts fonctionnaires, les logiques de contractualisation sont loin de présenter l'unicité espérée. Le message gouvernemental accompagnant la localisation des contrats de ville du XIe Plan peut être résumé de la façon suivante : « La ville doit désormais faire l'objet d'une approche

³ Cette réflexion de Majone concernant les transactions entre acteurs politiques et administratifs doit beaucoup aux travaux menés dans la perspective de la nouvelle économie institutionnelle sous l'égide de Williamson (1985).

globale ». En conséquence, Etat, collectivités locales, organismes parapublics doivent s'engager en commun pour lutter contre l'exclusion territorialisée. Le *Dossier Ressources* de la DIV (1993) en appelle significativement à la co-signature des contrats de ville par ces multiples institutions. Ces préconisations nationales sont en outre relayées localement. Le déclaration d'intention du contrat de ville de Bordeaux invite les conseils régional et général à s'associer à la démarche. A Montpellier, un « porter à connaissance » est effectué auprès du Conseil général de l'Hérault lorsque la commune et l'Etat décident de s'engager dans une procédure commune. Quant au Conseil régional, il doit, par l'intermédiaire des contrats de Plan, s'associer à l'ensemble des contrats locaux.

Cependant, les négociations locales sont loin de s'inscrire dans ce schéma bien ordonné. Les institutions locales développent leurs propres stratégies, qui ne s'inscrivent pas parfaitement dans le cadre proposé par l'Etat. Les deux conseils régionaux acceptent, certes, d'insérer les contrats de ville dans les Contrats de plan Etat/Région, mais ils ne co-signent pas les contrats de ville, contrairement à ce que l'Etat attendait. Ils développent leur politique avec des objectifs propres, et sans que les moyens qu'ils engagent fassent l'objet d'un contrôle de la part de l'Etat. De même, aucun des deux conseils généraux n'entre dans la logique du contrat de ville, que l'Etat pensait pourtant pouvoir généraliser. Chacune des institutions mène sa politique de contractualisation de façon autonome. Ce faisant, les institutions poursuivent une double finalité. En ne se liant pas à la géographie prioritaire définie par l'Etat, elles conservent, tout d'abord, des marges de manœuvres quant aux territoires retenus. Les institutions réintroduisent de la sorte des éléments de la compétition politique (*politics*) au sein de la conduite des politiques publiques (*policies*). Elles mettent ainsi les règles de distribution des financements en conformité avec les critères d'intervention habituels et les rapports de force internes à l'institution. Les modalités du choix de sites opéré par le Conseil régional Aquitaine sont à cet égard significatifs. C'est au départ cinq sites qui ont été retenus par l'Etat pour faire l'objet d'un contrat de ville (Bayonne, Pau, Agen, Mont-de-Marsan, Bordeaux) pour l'ensemble de la région. La politique de la ville de la région Aquitaine en retient un sixième, Périgueux (qui est la préfecture de la Dordogne). S'il est incontestable que le choix de cette dernière ville par l'institution régionale repose sur les problèmes socio-urbains que connaît la préfecture de Dordogne, il n'en est pas moins évident que l'absence d'une ville de Dordogne dans les cinq sites retenus jusque là – qui constituaient un éventail représentatif des quatre autres départements aquitains (Landes, Gironde, Pyrénées-Atlantiques, Lot-et-Garonne) - n'ait pas été sans effet sur le rajout de Périgueux dans le

programme d'action dans la politique régionale de la Ville. C'est le respect de *l'équité territoriale*, règle fondamentale du fonctionnement de l'institution aquitaine, qui paraît ici déterminant. Le principe d'équité territoriale, compromis inventé par les élites politiques aquitaines, consolidé et objectivé par la suite, constitue en effet une modalité fondamentale de la mise en œuvre des politiques régionales en Aquitaine (Nay, 1997, p. 252-259). Outre cette possibilité de choisir ses propres territoires, conduire une politique autonome permet aux représentants des institutions régionales et départementales de trouver une solution à la redoutable question posée par la multiplication des financements croisés au cours des années 80. Une crainte exprimée par de nombreux élus est de voir l'identité de leur institution dissoute dans des interventions contractualisées où la pluralité des protagonistes rend difficile l'identification des responsabilités respectives et la maîtrise des financements ; la signature de conventions propres leur permet alors de se distinguer des autres institutions.

Mais ces stratégies centrifuges témoignent de l'incapacité de l'Etat à faire entrer les logiques institutionnelles locales dans un cadre partagé. Le contrat de ville, contrairement aux attentes initiales, n'inaugure pas une scène globale de débat où se trouvent questionnés les modes d'intervention sur l'urbain. C'est plutôt à partir d'une multiplicité de contractualisations différentes que se construisent les logiques d'action publique contemporaines, même si l'on verra qu'une telle fragmentation trouve des inflexions en fonction de dynamiques territoriales.

2.3. Le contrat comme affichage symbolique

On aurait tort de considérer que le contrat se résume à des interactions pragmatiques concernant la gestion des affaires publiques. Les acteurs institutionnels interagissent, certes, mais ils représentent également. Dans cette perspective, il semble intéressant de se tourner vers les logiques symboliques qui accompagnent la généralisation des modes de gouvernements par contrat.

A ce propos, il nous semble important de souligner que ce mode de communication marque une certaine différence par rapport à la seule rhétorique du maire entrepreneur (Le Bart, 1992). A la différence de ce registre discursif, qui insistait très fortement sur la centralité du maire dans les actions de discours concernant le développement local, la rhétorique contractuelle se fonde inévitablement sur les « partenariats » - voir sur les « multi-partenariats »- déclinés de différentes façons (opérationnel/institutionnel, territoriaux, multi-

acteurs) ; les « projets collectifs » à l'échelle de l'agglomération, d'une ville ou d'un quartier. Ce que l'usage de ces termes traduit, c'est la tentative d'acteurs politiques et administratifs d'exprimer la nécessité d'agir collectivement – thématique du partenariat - en même temps que la tentative de maîtriser l'avenir des sociétés locales – thématique du projet -.

Allons plus loin sur la période contemporaine, marquée par la diffusion des conventions. La thématique des conventions recouvre généralement deux aspects. D'un côté, elle correspond à la fixation d'un régime de droits et d'obligations régissant les relations entre les cocontractants. De l'autre côté, c'est une forme symbolique productrice de sens collectif. La première est à rapprocher du contrat de droit privé, la seconde du contrat de droit public. Il nous semble que la contractualisation contemporaine emprunte à ces deux types de contrats. Du premier, le contrat « synallagmatique » de droit privé, elle tire l'idée d'égalité des cocontractants, niant ainsi l'asymétrie inhérente à l'activité politique. Du second, le contrat de droit public, elle conserve le flou des engagements, des droits et devoirs réciproques, pour mettre en scène des formes d'intentionnalité collective. Le langage juridique et la rhétorique partenariale combinent leurs effets pour construire le partenariat comme une évidence, comme un impératif incontournable de l'action publique. Ce qui se joue de la sorte c'est l'inscription du contrat dans l'imaginaire politique (Gaudin, 1999). C'est ainsi que se construit une représentation idéalisée de l'action publique, comme étant de l'ordre de « l'engagement conjoint » et de « l'action commune ». Les divergences d'intérêt disparaissent, les clivages s'effacent, au profit d'un intérêt général local créé à l'occasion. La symbolique partenariale engendre de la sorte des « créatures merveilleuses » (Le Bart, 1998, p. 93) : « le partenariat », « l'intérêt général », « l'appartenance commune » ou le « développement durable ». Ce faisant, elle est susceptible de constituer des phénomènes d'adhésion, d'affiliation⁴.

3. Le contrat comme résultant de stratégies institutionnelles concurrentes

⁴ Il faut toutefois insister sur la contradiction potentielle entre deux modes de légitimation : l'affirmation symbolique des villes dans l'univers politique ne coïncide pas nécessairement avec l'existence d'une imputation liée au conventionnement. Alors que la première logique suppose la constitution d'une histoire locale, la valorisation d'un territoire singulier, le tout orchestré par un acteur spécifique (la municipalité) ; la seconde consacre les collectifs d'acteurs, les engagements conjoints, l'intentionnalité collective. Les deux formes de communication ne sont certes pas opposées : il n'est pas rare, par exemple, que les partenariats soient valorisés par les municipalités afin de favoriser des coopérations futures. Mais ces deux logiques peuvent également entrer en contradiction lorsqu'une municipalité affirme de façon trop éclatante sa spécificité. La logique de communication produit alors des contre-effets, les « partenaires » ayant l'impression d'être enrôlés au sein du dispositif d'intéressement mis en place par la municipalité.

C'est donc plutôt à partir d'une multiplicité de contractualisations différentes que se construisent les logiques d'action publique contemporaines. Cette pluralité de conventions passées entre les différentes institutions pour la gestion des problèmes urbains trouve toutefois des inflexions en fonction de dynamiques territoriales. L'analyse comparée des relations contractuelles entre deux régions attire l'attention sur les modes de différenciation existant entre les appropriations locales de la contractualisation en matière de développement social.

3.1. Variations territoriales de l'usage politique des contrats

L'étude comparée de plusieurs régions donne une indication des usages politiques différenciées par les autorités publiques. En l'occurrence, le Languedoc-Roussillon et l'Aquitaine sont emblématiques de deux utilisations contrastées des contrats. En Languedoc-Roussillon, c'est une conception conflictuelle, antagoniste, des territoires qui est retenue. Le Conseil général décide de mener « sa » politique de la ville (ou plutôt sa politique des villes) qui se traduit par une contractualisation avec des villes moyennes (Bédarieux, Clermont-l'Hérault et Lunel) dans les domaines du logement social, de l'éducation et de l'aménagement routier. Autrement dit, le Conseil général décide de ne pas s'impliquer dans une procédure de développement social urbain contractualisé avec la ville de Montpellier⁵. Les relations entre le Conseil régional et la Ville de Montpellier sont encore plus délétères : ces deux institutions, cherchant toutes les deux à obtenir le statut d'interlocuteur valable au niveau européen, sont entrées, au début des années 80, dans une compétition où l'affrontement personnel des deux leaders s'est traduit par une *disjonction des territoires d'action publique*. L'action publique régionale en matière de politique de la ville, à l'instar d'autres domaines (culture, recherche, planification contractuelle, politiques européennes), est donc marquée par une logique de « non-coopération politique » (Négrier, 1998). Du côté de l'Aquitaine, la concurrence institutionnelle prend une autre forme. Les antagonismes sont moins tranchés, et les espaces territoriaux moins différenciés. Le Conseil général de Gironde n'abandonne pas le champ de l'urbain pour des actions semi-urbaines ou rurales, il développe des conventionnements bilatéraux avec plusieurs communes girondine. De son côté, le Conseil régional Aquitaine ne tente pas de se retirer de toute action conjointe avec les mairies urbaines et initie les prémisses

⁵ La logique d'action du Conseil général de l'Hérault est en cela particulièrement emblématique du peu d'implication des conseils généraux lors du XI^e Plan. Il est à noter que cette discrétion a fait l'objet d'une critique extrêmement vigoureuse de la part de nombreux élus. Par exemple, Jean-Pierre Sueur (maire d'Orléans et auteur d'un rapport d'étape sur la politique de la ville) écrit : « L'absence de prise en considération des villes, et de la politique de la ville, par les Conseils généraux est particulièrement contre-productive, et tranche avec l'accroissement régulier des contributions financières versées par les communes au titre de l'aide sociale » (1997, p. 74).

d'une contractualisation en matière de développement urbain (en nommant un élu responsable sur ces questions, en définissant des objectifs et des sites d'intervention a priori, en prévoyant un volume budgétaire spécifique)⁶.

3.2. Entreprises politiques concurrentes et/ou cultures différenciées ?

Deux interprétations différentes peuvent être données de ces logiques différenciées. Dans une perspective centrée sur les élites politiques (ou les stratégies institutionnelles), on serait amené à envisager la force des conflits languedociens comme résultant d'entreprises politiques clairement différenciées. Le maire de Montpellier, le président du conseil général et le président du conseil régional ont structuré autour d'eux des équipes cohérentes et des réseaux de soutien et sont entrés dans des logiques de compétition exacerbées. Ils ont délimités des territoires politiques à la fois concurrents et imbriqués autour desquels ils composent des logiques de différenciation. A partir du milieu des années quatre-vingt, la Ville de Montpellier et la Région Languedoc-Roussillon sont entrées en concurrence, se disputant le statut d'entité institutionnelle appropriée à la dimension européenne. Colloques, expertises, sont donc convoqués pour légitimer les positions des deux institutions (Massardier, 1996). Il en est de même entre la Ville de Montpellier et le Conseil général, où les deux leaders s'opposent frontalement dans l'accès aux ressources politiques. Ainsi, dans l'esprit des acteurs politiques locaux, la Ville de Montpellier, c'est la ville de son maire. Ces écarts se traduisent par des polarisations entre des leaders spécifiques et ont marqué une logique de non-coopération dans l'espace local. Une telle interprétation invite à prendre en compte la liaison existante entre *politics* et *policy*, dans la mesure où la compétition politique locale contraint très fortement la conduite des politiques publiques locales. Elle insiste également sur le caractère déterminant des leaderships institutionnalisés, c'est-à-dire d'équipes structurées autour d'un leader politique fondant son pouvoir sur des ressources institutionnelles.

Une telle interprétation peut sembler cependant insuffisante du point de vue explicatif : comment expliquer que les leaderships institutionnalisés prennent un tour plus

⁶ Un parallèle peut être effectué avec les conclusions auxquelles arrivent Andy Smith et Yves Le Pape (1998) dans leur analyse de l'émergence du niveau institutionnel régional et de l'affirmation des leaders régionaux. Examinant les rapports entre Conseil régional, Etat et institutions européennes dans la conduite des politiques d'aménagement du territoire, ils constatent une différence entre l'option choisie dans les Pays de Loire, où le Président s'accommode des interventions de l'Etat et de l'Europe, et celle retenue en Rhône-Alpes où la gestion politique du dossier se traduit par des conflits répétés entre un leader politique (C. Millon) qui tente de s'affirmer contre ce qu'il estime être une emprise centraliste et des institutions étatiques qui tentent de contrôler cette recherche d'autonomisation (voir également, Jouve, Spenlehauer et Warin, 2000).

conflictuel en Languedoc-Roussillon qu'en Aquitaine ? Peut-être faut-il alors compléter cette première interprétation par une analyse faisant mieux apparaître les dynamiques de long terme et la force des identités héritées. Ainsi que le remarque Emmanuel Négrier, « si nous sommes en mesure de construire toujours plus de grilles d'analyse des convergences et divergences de structuration, intellectuelle et pratique, des politiques territoriales, nous sommes le plus souvent dépourvus quant à leur explication, à la relation qu'elles entretiennent avec la société à long terme » (1995 :39). Si l'on doit aborder le clivage existant entre le Conseil général et la mairie de Montpellier, il faut sans doute faire intervenir des variables plus larges que la seule concurrence interinstitutionnelle. On peut par exemple noter que dans un département qui conserve un fort caractère rural, dans la tradition du « Midi rouge », le Conseil général est le représentant des intérêts locaux et ruraux traditionnels. Autrement dit, le conflit entre les leaders locaux recèle également des appropriations de la tradition avec, d'un côté, Gérard Saumade, « héritier du radical-socialisme rural » (Nay, 1994, p. 37) et, de l'autre, Georges Frêche, figure du nouveau maire urbain en même temps qu'indissociablement produit et producteur d'un imaginaire territorial spécifique (Baraize et Négrier, 2001). Autrement dit, l'opposition entre les deux leaders renvoie à des interprétations différentes du socialisme et à des cultures locales clivées.

Afin de tester plus précisément, une perspective que nous ne faisons ici qu'esquisser, on ne peut en appeler à deux types de recherche. Les unes porteraient sur la situation contemporaine, depuis le changement de président du Conseil général (et l'élection d'un proche de Georges Frêche, le sénateur A. Vézinhét). Est-ce que le changement individuel se traduit par une modification des rapports interinstitutionnels ? Ou continue-t-on d'observer des oppositions profondes entre les deux principales institutions politiques héraultaises ? D'autres travaux pourraient s'engager dans une voie plus historique, en soulignant l'éventuelle « trace » du passé sur les pratiques présentes. Il faudrait pour cela tenter de comprendre comment les pratiques institutionnelles contemporaines sont pour parties héritées du passé, à la manière des travaux rassemblés sous le nom d'institutionnalisme historique (Steinmo et al., 1992). Dans cette perspective, pourraient être mobilisés les travaux ayant fait apparaître l'autonomisation des villes méditerranéennes au moyen âge, sous l'influence du mouvement municipal, autonomie acquise parfois violemment aux dépens de l'Etat français (Sautel, 1955).

4. Développement durable et polycentrisme institutionnel

Ces fragmentations interinstitutionnelles nous conduisent à examiner avec scepticisme l'idée de « la ville comme acteur collectif » (Le Galès, 2003, p. 377-381)⁷. Sur l'objet qui est le nôtre, ce qui frappe au contraire ce sont les conflits, les controverses, les concurrences entre organisations, professionnels et groupes sociaux. Certes, des slogans, tels que « des partenariats pour des villes plus solidaires » ou « l'engagement d'une stratégie conjointe de développement social urbain » sont particulièrement prégnants dans les discours locaux, mais cette mise en représentation correspond plutôt à des rhétoriques unitaires d'enchantement de l'action publique – particulièrement à une époque où elle devient plus complexe et multi-niveaux – qu'un indicateur des transformations en cours. Il nous semble, mais il s'agit plus d'une orientation analytique que d'une conclusion de recherche, que le recours au « développement durable » s'inscrit dans une même dynamique. Parler de développement durable suppose l'existence de coalitions urbaines structurées et de plans d'action fixés dans le long terme. Les observations que nous venons de rapporter nous conduisent à considérer comme hypothétiques de telles configurations d'action publique.

Bibliographie

Baraize F., Négrier E., « “Les faux-culs paieront” : Leadership et invention du territoire », Communication au Colloque « Leadership et pouvoir territorialisé », Bordeaux, Octobre 2000.

Chevallier J., *Science administrative*, Paris, PUF, 1986.

Chevalier G., « Volontarisme et rationalité de l'Etat. L'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, 37 (2), 1996.

Dubois J., *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Duran P., Thoenig J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996.

Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Grémion P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990.

⁷ L'auteur nuance cependant cette thèse des « villes européennes comme acteur collectif » en indiquant que toutes les villes ne sont pas des acteurs collectifs (p. 379) et qu'il s'agit – au mieux – d'un acteur incomplet et en formation (p. 381).

Jouve B., Spenlehauer V. et Warin Ph., *La région, laboratoire politique*, Paris, La Découverte, 2000.

Le Pape Y. et Smith, A., « Décentralisations et agricultures », *Politiques et management public*, 16(4), décembre 1998.

Lascoumes P. et Valluy J., « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? », *Sociologie du travail*, 38 (4), 1996.

Le Bart C., *Le discours politique*, Paris, PUF, coll. " Que sais-je ? ", 1998.

Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003.

Maillard J. de, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 2004.

Majone G., « Public policy and administration : ideas, interests and institutions », in R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (ed.), *A new handbook of political science*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Nay O., *Le chant local*, Bordeaux, Cahiers du CERVL, 1994.

Nay, O., *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Négrier E., « Intégration européenne et échange politique territorialisé », *Pôle Sud*, 3, 1995.

Négrier (Emmanuel), « Une action publique sans coopération politique : le style languedocien de la politique régionale », *Pôle Sud*, 8, mai 1998, p. 41-53.

Parri L., « Territorial politics and political exchange : american federalism and french unitarianism reconsidered », in B. Marin (ed.), *Governance and generalized exchange. Self organizing policy networks in action*, Boulder, Westview Press, 1990.

Sautel G., « Les villes du midi méditerranéen au Moyen-Age », in Recueils de la société Jean Bodin, *La ville*, Bruxelles, Editions de la Librairie Encyclopédique, VII, 1955, p. 313-356.

Steinmo S. et al., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York, Cambridge University Press, 1972.

Sueur J.-P., *Demain, la ville*, Rapport pour le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1997, tome 1.

Williamson O. E., *The economic institutions of capitalism*, New York, Free Press, 1985.

