

Congrès AFSP 2009

Section thématique 28

Acteurs, référentiels, instruments et énoncés : la spécificité d'une approche
« francophone » des politiques publiques en débat.

Axe 1 : Théories du changement ou changement de théories : comment saisir les transformations des politiques publiques

Bertrand Dépigny (Université de Lyon)
bertranddepigny@gmail.com

Du discours aux idées : la genèse de l'agence nationale pour la rénovation urbaine

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en 2003 s'inscrit dans une démarche initiée quelques années auparavant et visant à améliorer la qualité de vie de certains quartiers en agissant sur le bâti. Dès 1994, les Grands Projets Urbains suivis en 1999 par les Grands Projets de Ville traduisaient une volonté de résoudre le « problème des banlieues » sous l'angle du traitement physique des lieux [Donzelot, 2006]. Animé d'une volonté de poursuivre et d'amplifier cette politique, le Programme national de rénovation urbaine lancé en 2003 à la suite d'une alternance politique consacre le choix d'une réponse politico-administrative au mal-être des banlieues. Cependant derrière cette apparente continuité technique, le mouvement de transformation, d'abandon et de genèse de certains outils dont la création d'une nouvelle entité administrative a façonné l'idée qu'un véritable changement s'était imposé à la politique dite de la ville et plus particulièrement à sa composante « dure » de traitement du bâti. L'usage de cette notion de changement par les experts, praticiens, agents ou universitaires évoluant dans la sphère de l'action publique de la rénovation urbaine¹ interroge sur le sens et sur la portée qu'il revêt. En d'autres termes, la mobilisation de cette notion consacre une dynamique de recomposition du champ de la rénovation urbaine dont les impacts ont pu modifier les registres d'action et les trajectoires des acteurs impliqués dans ce processus de changement. Comment l'impératif de changement a-t-il pénétré les discours des acteurs impliqués dans le processus de création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine jusqu'à rendre possible ce changement ? Pour répondre à cette question et dans le but de rendre compte de la constitution d'une dynamique de changement dans la politique de rénovation urbaine, cet article mobilise une analyse discursive focalisée sur les acteurs impliqués dans le processus de genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Ce choix méthodologique s'explique par une double volonté : d'une part tenter de saisir le plus précisément possible les enjeux et les stratégies développées par les groupes d'acteurs repérés dans le processus de genèse de l'Agence, d'autre part, mobiliser les apports et les techniques d'une démarche innovante de l'analyse des politiques publiques permettant d'analyser le changement dans l'action publique. Dans une première partie, l'article reviendra sur la variété des acteurs qui entrent en scène dans la production d'un discours sur le changement. La deuxième partie s'intéressera au contenu et aux registres d'argumentation observés dans le discours des acteurs. Enfin, la troisième partie de cet article questionnera le passage du discours à l'action comme étape non linéaire de la production du changement dans l'action publique.

¹ La terminologie utilisée dans la décennie 1990 est celle de « renouvellement urbain ». La nomination du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en 2002 marque une inclination et le choix de l'usage de l'appellation « rénovation urbaine », qui renvoie à une politique publique d'aménagement à l'œuvre dans les années 1960. Pour plus de précisions sur ce sujet, nous renvoyons à l'article de Isabelle Backouche, « Expertiser la rénovation urbaine. Le cas de la France dans les années 1960 » *Genèses*, n°70, 2008/1.

L'entrée en scène des acteurs produisant un discours sur le changement : typologie des acteurs et positionnement dans l'action

Afin de saisir les contenus et la portée des registres argumentatifs déployés par les acteurs, l'exercice requiert un repérage des catégories d'acteurs en scène. Dans un premier temps c'est la capacité de produire une expertise par certains acteurs qui nous intéresse. L'expertise est ici entendue comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé » [Saint-Martin, 2004]. La situation socio-économique des personnes vivant dans les territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville ne laissant apparaître aucun signe d'amélioration, la question des dispositifs et des échelles d'intervention développés constitue à la fois un objet de débat et un levier de cristallisation des postures idéologiques et politiques [Tissot, 2007 ; Epstein, 2000]. Abandon de certains outils, contestation de l'efficacité d'autres dispositifs, débat sur la priorité à donner à un type d'approche plutôt qu'à un autre, les options qui s'offrent aux décideurs sont pléthore. Au-delà de ces choix d'orientation, ce sont les signaux d'alarme envoyés par les populations en détresse qui vont permettre aux premières voix de se faire entendre dans le débat public et de porter à l'agenda la question de la poursuite des dispositifs existants. Sur fond de contrainte budgétaire et de morosité des indicateurs d'amélioration du niveau de vie dans les « quartiers », c'est la Cour des Comptes qui s'empare la première de la question de l'efficacité même de la politique de la ville et dénonce l'inadaptation de l'organisation administrative et du dispositif budgétaire de la politique de la ville deux décennies après les premières interventions de la puissance publique. Cette opacité dans la gestion des crédits ainsi que les difficultés de la procédure contractuelle à prioriser les projets et à identifier les partenaires sonnent comme un aveu de faiblesse de l'action de la Délégation interministérielle à la ville. L'administration de mission en charge de l'animation de la politique de la ville et de « l'assistance à l'élaboration et à la mise en œuvre »² des Grands Projets Urbains puis Grands Projets de Ville devient une nouvelle fois la cible des critiques de la Cour des Comptes. Dans un rapport publié en 1995, l'organisation chargée du contrôle de la gestion publique avait déjà souligné l'inadaptation de « l'organisation administrative comme le dispositif budgétaire dans lesquels se traduit la politique de la ville »³. Sept ans plus tard, la similitude dans les conclusions d'un nouveau rapport accrédite l'idée de la nécessité d'un changement dans la stratégie d'action de la puissance publique en direction des quartiers en difficultés. La Cour des Comptes apparaît donc comme l'expert de l'évaluation de la politique de la ville au sens où elle permet le croisement de sa capacité à produire un état des lieux de l'organisation administrative de la politique de la ville et de sa gestion du budget qui lui est alloué avec une situation conjoncturelle d'aggravation des problèmes socio-économiques des territoires considérés. Cette expertise est le fruit d'une analyse menée par un organisme extérieur à la politique de la ville et développée sous l'angle de l'efficacité de l'action. Dans ce contexte la prise de parole par cet acteur bicentenaire disposant d'un savoir expert reconnu et déployant une expertise sur l'efficacité de l'action publique au regard de la dépense publique résonne comme un avertissement sévère pour les acteurs politico-administratifs en charge de la politique de la ville. A côté de cette prise de parole par la Cour des Comptes, les administrations en charge de la politique de la ville et du renouvellement urbain vont chercher à légitimer leur action. Leur accès à la scène de débat ne sera cependant pas aussi prompt et lisible que celui de la Cour des Comptes en raison des temporalités de l'action qu'il est possible d'observer à cette époque. En effet, les élections présidentielles et législatives survenant respectivement deux et quatre mois après la publicité du rapport de la Cour des Comptes, le ministère de l'Équipement⁴, via sa Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et la Délégation interministérielle à la ville attendront l'entrée en scène du

² Cour des Comptes, « La politique de la ville », Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Paris, 2002.

³ Idem.

⁴ Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

nouveau ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine pour s'exprimer sur l'inclination à donner au renouvellement urbain dans la politique de la ville.

Face à la prise de parole par un acteur expert, un autre groupe d'acteurs entre scène dans la dynamique de production de changement dans la politique de la ville. Ces derniers, politiques, membres de cabinet, haut-fonctionnaires, développent une action qui semble s'inscrire dans le temps court, celui de la politique au sens de *politics*. Leur entrée dans la scène de la politique de la ville obéit davantage à des situations d'opportunité suite à une alternance politique. Le premier d'entre eux, Jean-Louis Borloo, est nommé ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine en mai 2002. Armé d'un bilan de maire de Valenciennes où il a « réussi sa rénovation urbaine »⁵, ce dernier fait valoir son expérience « d'homme de terrain » et joue sur un registre pragmatique pour déployer ses intentions. Le processus de légitimation de son nouveau programme d'action publique consacré à la rénovation urbaine prend appui sur le rapport de la Cour des Comptes qui dénonce la complexité et l'empilement des procédures de la politique de la ville ainsi que la multiplicité des sources de financement [Epstein, 2004]. Sa prise de parole et son entrée dans le champ de la rénovation urbaine renvoient à la mobilisation d'un « profil symbolique » fort où se mêlent non seulement des éléments d'idéologie partisane mais aussi des systèmes de croyances partagés par l'ensemble de la classe politique et reconnus par les acteurs du champ [Bruaud, 2008]. La trajectoire de maire entrepreneur du nouveau ministre délégué et son positionnement en figure sociale de la droite revenue au pouvoir préparent son entrée dans la scène de débat sur le devenir de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Par cette dynamique d'appropriation et de façonnage de l'objet rénovation urbaine, cet homme politique cherche à apposer son leadership et à se constituer en épicerie de ce que R.A.W Rhodes et P. Dunleavy appellent le « *core executive* » de la future politique de rénovation urbaine [Rhodes and Dunleavy, 1995].

A l'intérieur de ce « *core executive* », d'autres acteurs au profil plus ou moins estampillé « rénovation urbaine » participent de cette recomposition annoncée de l'intervention de l'Etat en matière de renouvellement urbain. Parmi eux, les membres du cabinet du ministre délégué constituent les « chevilles ouvrières » de la phase de création de la future Agence nationale pour la rénovation urbaine. Derrière des profils aussi variés que celui d'ingénieur des Ponts et Chaussées, architecte d'Etat ou encore administrateur civil ces hommes vont, pour certains, devenir le maillon central du processus d'adhésion des acteurs du champ du renouvellement urbain à la nouvelle politique de rénovation urbaine. L'un d'eux était déjà présent aux côtés du ministre délégué lorsque ce dernier était maire de Valenciennes. Un autre, ingénieur des Ponts et Chaussées ayant opéré à la tête de plusieurs DDE et au sein du cabinet du ministre de la Ville en 1995 est rompu aux problématiques liées au logement et à la redynamisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il devient directeur adjoint du cabinet du ministre délégué dès sa nomination en 2002. Sa prise de parole s'effectue plus précisément en direction des praticiens et experts de la politique de la ville, en particulier les membres de la Délégation interministérielle à la ville. Privilégiant la concertation et le partenariat entre les différentes organisations en charge de la politique de la ville et de sa composante « dure » (Délégation interministérielle à la ville, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer), cet acteur est identifié comme la « cheville ouvrière »⁶ de la mise en œuvre de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, dont il prendra la direction lors de sa création.

Enfin un troisième groupe d'acteurs au positionnement plus délicat prend part au débat sur la recomposition du champ du renouvellement urbain. Cet ensemble hétérogène est composé de haut-fonctionnaires de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer et de membres de la Délégation interministérielle à la ville. Dans le système d'acteurs prévalant jusqu'alors, ces deux organisations disposaient pour la première, du monopole de la mise en œuvre des programmes d'action publique

⁵ Entretien réalisé avec un haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer.

⁶ Entretien réalisé avec un membre de la Délégation Interministérielle à la Ville.

relevant de la politique de la ville et de sa composante renouvellement urbain et pour la seconde, de la réflexion et de la prospective sur les dispositifs à mettre en œuvre et les orientations à suivre. La prise de parole centrale et précoce du ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine et de son cabinet contraignent ces deux acteurs administratifs à se placer dans un registre de défense, de réaction ou d'approbation face au discours porté par la nouvelle équipe ministérielle. Malgré leur présence historique sur la scène de la politique de la ville, ils apparaissent alors comme des seconds rôles de cette dynamique naissante de changement.

Cet état des lieux des acteurs en scène lors de la phase de production d'un discours sur le changement dans la politique de rénovation urbaine laisse apparaître des acteurs aux ressources, aux stratégies d'action et aux registres d'énonciation variés. Au-delà de cette étape de mise en situation des acteurs produisant un discours sur le changement, c'est la production du discours lui-même et les registres d'argumentation déployés que nous souhaitons désormais mobiliser pour analyser la dynamique de changement rendue possible par les acteurs.

Quand les acteurs discourent : analyse du contenu et des registres d'argumentation des acteurs

La production d'un discours sur le changement dans la politique de rénovation urbaine renvoie à deux moments que l'on peut isoler l'un de l'autre : la mise en scène de l'impératif de changement par les acteurs et la cristallisation des positions des différents acteurs autour de la notion de changement. Le premier moment s'articule autour de l'idée qu'à l'intérieur du jeu d'acteurs l'un d'eux s'érige en initiateur d'une dynamique de production d'un discours sur le changement. La configuration observée dans notre terrain d'analyse fait état d'un couple d'acteurs dont les ressources et les stratégies d'action qui leur sont propres vont permettre la mise sur un agenda d'une dynamique de changement rendue nécessaire par une perception commune d'un problème public. A travers son activité d'expertise, la Cour des Comptes permet de définir et de mettre à jour un problème dans la conduite et la réussite de la politique de la ville. Le décideur politique en charge de l'action publique « ville et rénovation urbaine » dispose alors d'une production experte reconnue et peu contestée sur le marché de l'évaluation de l'action publique. Les travaux de Philippe Braud soulignent cette condition nécessaire mais pas suffisante du processus de prise de décision auquel sont confrontés les personnels politiques : « S'il est souvent utile d'imposer les conclusions d'experts ou d'enrôler la science au service de sa Cause, il est impossible, sur cette seule base, de mobiliser suffisamment de soutiens. Les responsables politiques doivent aussi invoquer les grands principes fondamentaux, identifier leur combat à une grande cause [...]. » [Braud, 2008]. Dans cette optique, si l'expertise de la Cour des Comptes s'apparente à une vérité scientifique en ce qu'elle constitue la production d'une organisation reconnue dans la sphère politico-administrative, le combat pour « l'éradication du mal des banlieues » mené par le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine et « l'espoir pour la République » que constitue à ses yeux la loi du 1^{er} août 2003⁷ ne deviennent-ils pas sa « grande cause » ? Pour le dire autrement, la nomination d'une nouvelle figure politique à la tête du ministère en charge de la rénovation urbaine constitue l'élément catalyseur d'une dynamique de condamnation de la politique de la ville. En mobilisant les points saillants de l'expertise critique de la Cour des Comptes, le nouveau ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine prône la nécessité d'un changement dans l'organisation administrative et le dispositif budgétaire de la politique de la ville comme une condition *sine qua none* de la réussite d'une politique publique jusqu'alors victime et « résultat de l'impuissance publique »⁸. En s'appuyant sur ces deux dimensions organisationnelles et budgétaires, le nouveau ministre délégué et son cabinet vont alors

⁷ Extrait du discours de Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine lors de la discussion parlementaire de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à l'assemblée nationale le 10 juillet 2003.

⁸ Extrait du discours de Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine lors de la discussion parlementaire de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à l'assemblée nationale le 10 juillet 2003.

chercher à « transformer l'essai », à catalyser cette dynamique critique pour redéfinir de nouveaux dispositifs d'action et un nouveau cadre de contraintes. L'émergence d'un nouveau Programme national de rénovation urbaine porté sur les fonds baptismaux par une loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et dont l'outil de mise en œuvre serait l'Agence nationale pour la rénovation urbaine participe d'une redéfinition de la terminologie jusqu'alors associée à l'action publique de renouvellement urbain. Le vocable dont usent les orateurs lors des débats parlementaires de l'examen de la loi du 1^{er} août 2003 atteste de l'ampleur du changement imaginé : « nécessité d'une politique ambitieuse et échelonnée dans le temps », « action immédiate et massive », « nouveaux moyens financiers et juridiques », « mobilisation générale » chez le ministre délégué, « révolution », « véritable plan Marshall » dans la bouche du rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Mais au-delà du cadre formel et symbolique, cette dynamique de changement intercepte les aspects fonctionnels et organisationnels du champ de l'action publique de rénovation urbaine. Dans la pratique, la nouvelle configuration vise à redonner au maire toute sa place dans le pilotage des projets de rénovation urbaine, comme l'atteste le discours du ministre délégué à l'Assemblée nationale : « les maires piloteront la rénovation urbaine. [...] L'Agence sera un outil à leur service. »⁹ Par un mécanisme de présentation et de défense de projets de rénovation urbaine devant une commission centrale de l'ANRU, les maires se voient octroyer une subvention de la part de celle-ci à hauteur d'un tiers du montant total du projet. Cette volonté de s'affranchir d'une configuration jugée trop « technocratique » préexiste au vote de la loi dans un ouvrage publié par le futur ministre délégué lors de campagne présidentielle de 2002 où il décrit le « parcours du combattant » dans l'administration du maire qui souhaite obtenir une source de financement pour développer un projet urbain¹⁰.

En écho à ce positionnement critique à l'égard de l'action menée dans le passé et vecteur de changement dans la conduite et la gestion de la politique de la ville dans sa composante dure, les autres acteurs du champ de la politique publique vont progressivement structurer leur position vis-à-vis de ce référentiel de changement imposé par le nouveau ministre délégué. Parmi ces acteurs, les responsables de l'administration technique alors en charge de la mise en œuvre des Grands Projets de Ville et plus particulièrement de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ainsi que des personnels de la Délégation interministérielle à la ville entrent dans l'arène non par une prise de position contre les idées du ministre délégué, mais par sa volonté de les associer aux premiers pas du Programme national de rénovation urbaine et à la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. En créant un « atelier urbain », il permet à ces deux groupes d'acteurs d'intégrer la dynamique de changement initiée en les mobilisant autour d'un projet ambitieux et à la gouvernance inédite, mais dont les principes étaient ceux de son prédécesseur. Au sein de cet atelier chargé de réfléchir aux modalités opératoires de la nouvelle gouvernance, les deux parties sont associées pour élaborer la « doctrine » de la future agence. « L'idée, c'était de mettre les gens de cultures assez différentes pour faire avancer un projet »¹¹ résume un agent de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Une liste des quartiers prioritaires est établie en prenant « toutes les ZFU et toutes les ZUS supérieures à un certain nombre d'habitants. »¹². Cette étape de création de nouveaux territoires n'est pas nouvelle dans l'histoire de la politique de la ville comme le souligne Philippe Estèbe : « La pratique de la politique de la ville se présente d'abord comme une activité permanente de fabrication de territoires. » [Estèbe, 2005]. L'incorporation dans l'activité de redéfinition des registres d'action de la politique publique du renouvellement urbain enrôle les acteurs dont les *a priori* hostiles à l'idée d'une agence auraient pu les cantonner à un rôle de contestation comme nous le rappelle l'adjoint à la déléguée interministérielle à la ville d'alors : « Avec [la déléguée interministérielle à la ville], on a dit à Borloo ce qu'on avait à lui dire avant. Mais c'était plié très tôt. C'est quand-même beaucoup le monde de l'Équipement, de la DGUHC

⁹ Jean-Louis Borloo, Un homme en colère, Ramsay, Paris, 2002.

¹⁰ Idem.

¹¹ Entretien réalisé avec un haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

¹² Entretien réalisé avec un ancien adjoint au délégué interministériel à la ville.

avec qui on s'entendait bien. C'est quand-même eux qui avaient soufflé ces idées de convictions assez alambiquées depuis Lienemann»¹³. Le jeu d'acteurs révèle un clivage idéologique qui se situe davantage entre les deux principaux groupes d'acteurs qu'entre eux et le « *core executive* » gravitant autour du ministre délégué. L'adhésion dans l'action des différentes parties ne doit cependant pas être lue comme une soumission aveugle à un mécanisme totalement inédit. L'aboutissement d'une réflexion préalable menée par le prédécesseur du ministre délégué sur la nécessité de contractualiser avec un partenaire au potentiel budgétaire important, le « monde du 1% » avait tracé les contours d'une intervention revisitée. L'absence de changement radical, et la survenance d'une étape décisive dans un processus de changement de type incrémental prédispose vraisemblablement les acteurs *a priori* réfractaires à intégrer la dynamique de recomposition du champ d'action publique. Par ailleurs, le positionnement en retrait du ministre de l'Équipement de l'époque « qui n'a pas tellement pris parti par rapport à ça »¹⁴ et l'investissement de la Délégation interministérielle à la ville, administration de mission qui prend ce nouveau projet « comme une nouvelle mission »¹⁵ incitent à évoquer une quasi-absence d'argumentation de la part des acteurs. Ce « noyau dur » de ce qui fut jusqu'alors la politique de la ville « [survit], mais [perd] ainsi peu à peu la capacité d'organisation de l'action publique » dont il disposait auparavant comme le montre Bruno Jobert dans le cas du changement de référentiel observé au cours du tournant néo-libéral européen [Jobert, 1994]. Le caractère oral du processus de réflexion-décision préalable à la constitution de l'atelier urbain « on est dans l'oralité pure ! »¹⁶ et l'absence de constitution d'un mouvement de résistance de la part des responsables des deux structures impliquées incitent à parler d'une cristallisation « naturelle » et dans l'action des positions des différents acteurs autour de la dynamique de changement institutionnel observée. La réussite du ministre délégué dans la constitution d'un « tuyau de financement unique » et la mise en œuvre de dispositifs d'action destinés à permettre une accélération de la rénovation urbaine des quartiers prioritaires conduisent à la production d'un relatif consensus au sein du jeu d'acteurs alors en scène.

Du verbe à l'action : l'empreinte du discours sur le changement

En aval de la production d'un discours sur le changement, le sociologue de l'action publique doit avoir à cœur de cerner les tenants et les aboutissants de la production réelle du changement. Cette phase de la mise en œuvre d'un programme d'action publique peut correspondre à la création ex-nihilo de dispositifs d'action publique ou d'organisations destinés à opérer une traduction du discours et de la norme en action. En choisissant dans cette partie de dépasser l'horizon temporel de la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'objectif sera, dans un premier temps, de revenir sur le repérage et l'analyse des mécanismes de traduction du discours sur le changement en dispositifs d'action. Dans un deuxième temps, ce sont les allers et retours entre production de l'action et discours qui retiendront notre attention.

Dès 2002, les premiers stigmates d'une production de changement s'observent dans la politique du renouvellement urbain. Le 16 octobre, le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine installe « l'atelier permanent de soutien aux projets locaux », dit « atelier urbain ». « Cette structure, « voulue par le ministre et mise en place par la DIV et la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), doit répondre de façon très réactive aux demandes locales sur le renouvellement urbain »¹⁷. Composé de dix-sept personnes originaires de la DIV et de la DGUHC, cet atelier urbain préfigure la future direction de la coordination territoriale de l'ANRU. « Il est chargé du suivi et de

¹³ Entretien réalisé avec un ancien adjoint au délégué interministériel à la ville.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Entretien réalisé avec une ancienne chargée de mission de la Délégation interministérielle à la ville ayant participé à l'atelier urbain.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Lettre d'information bimensuelle de la DIV du 17 octobre 2002.

l'appui des opérations de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. »¹⁸ Dans cette configuration, les chargés de mission doivent apporter des éléments d'appui et d'assistance aux acteurs locaux de la mise en œuvre opérationnelle des projets de rénovation urbaine. Fin 2002, l'atelier permanent de soutien aux projets locaux est donc le premier dispositif pratique mis en place au service d'un projet. A travers leur rôle d'interlocuteurs entre les acteurs locaux et l'impulsion centrale, ces acteurs mobilisent des registres d'action et des pratiques professionnelles dont ils avaient déjà la maîtrise. Leur regroupement en une « *task force* »¹⁹ sous l'impulsion du ministre délégué consolide le processus de changement par la volonté de mobiliser des agents issus d'organisations administratives différentes et peu coutumières du partage d'expertise. Le choix du ministre délégué d'user de cette terminologie n'est pas neutre et renvoie à la création des *task forces* britanniques créées en 1986 et destinées à favoriser l'émergence d'idées et de méthodes nouvelles concernant la rénovation des *inner cities* [Molin, 2003]. Le vécu de ces acteurs révèle cependant la difficulté à rompre les habitudes de pratiques de travail segmentées et imperméables entre elles : « La DGUHC, on n'a pas de contacts avec eux, sauf quand le ministre nous réunit »²⁰. Les configurations institutionnelles et leur épaisseur culturelle historique font état de phénomènes de *path dependence* ou « dépendance au sentier », observés par certains auteurs dans les politiques sociales [Palier et Bonoli, 1999]. Néanmoins l'impératif de changement et la volonté de réunir les acteurs de la politique du renouvellement urbain dans un partenariat constituent de solides arguments en faveur d'une évolution des pratiques. La dynamique engagée par le ministre délégué ne se limite pas à la constitution d'organes composés d'experts en charge de la bonne conduite des projets déjà initiés. Le temps de la politique au sens de *politics* et la situation « d'urgence »²¹ décrite par le ministre délégué imposent une accélération de l'agencement des organes en charge de la gestion de la « logique de projet » délibérément choisie : « Je propose de mettre en place un comité d'engagement partenarial pour une approbation conjointe des projets qui sera un véritable « guichet unique » pour la rénovation urbaine. L'objectif est d'établir un partenariat actif entre tous les financeurs. »²² La création d'une interface unique auprès de laquelle les maires devront se présenter pour obtenir des financements impose la constitution d'une organisation pluraliste dans laquelle les intérêts de chacun des participants seront préservés et défendus. Le caractère informel et itératif de la tenue des premiers comités d'engagement traduit le caractère urgent du changement attendu autant dans le design des instances de décision et de validation des projets que dans les projets urbains locaux eux-mêmes. « On a commencé à mettre en place des comités préfigurant le futur comité de l'ANRU, au ministère, avec les gens des HLM, Philippe Van de Maele, futur directeur de l'Agence, Yves-Laurent Sapoval, futur DIV, qui étaient tous les deux au cabinet Borloo, moi j'animais ces réunions avec Marie Rey. On avait la DGUHC, l'union HLM et le 1%. [...] Il a souhaité qu'on mette en place un comité d'engagement quelques mois avant-même la création de l'ANRU. On faisait ça dans un bureau à côté du sien. »²³ L'urgence de la situation imposait une action immédiate, selon un dynamique inductive de constitution des règles et des dispositifs de management et de décision au cœur de l'action. Cette conception de l'élaboration des règles et des dispositifs d'action peut renvoyer sous certains égards au modèle gradualiste élaboré par Charles Lindblom. Dans ce modèle, la dimension expérimentale, la définition d'objectifs simples ainsi que la primauté de la rationalité du groupe devant celle de l'individu conduisent le décideur à se référer à des expériences antérieures [Lindblom, 1959]. La mobilisation de l'expérience valenciennoise par le ministre délégué et sa volonté d'associer les différentes parties du jeu d'acteurs autour d'un objectif commun accèdent l'idée que le processus de changement à l'œuvre dans

¹⁸ Lettre d'information bimensuelle de la DIV du 17 octobre 2002.

¹⁹ Entretien réalisé avec un ancien chargé de mission de la Délégation interministérielle à la ville ayant participé à l'atelier urbain.

²⁰ Entretien réalisé avec une ancienne chargée de mission de la Délégation interministérielle à la ville ayant participé à l'atelier urbain.

²¹ Entretien de Jean-Louis Borloo dans la lettre d'information bimensuelle de la DIV du 17 octobre 2002.

²² Idem.

²³ Entretien réalisé avec un ancien adjoint au délégué interministériel à la ville.

la politique de rénovation urbaine s'appuie sur la mobilisation de ressources diverses et sur la référence à des expériences passées et ne constitue donc pas un exemple de changement brutal et radical.

L'absence de véritable « révolution » dans la politique de rénovation urbaine incite à tourner le regard vers l'analyse des mécanismes d'allers et retours entre le discours des acteurs et la production d'action. Ce choix part du constat que les acteurs se trouvent impliqués dans une dynamique graduelle de co-construction du changement dans laquelle des mécanismes qualifiés d' « *increasing returns* » peuvent survenir [Pollitt, 2008]. La théorie systémique offre également des outils d'analyse en mettant en avant des « *feedback effects* » ou « boucles de rétroaction » qui introduisent des retours en arrière dans le processus de prise de décision politique [Easton, 1965]. Ces concepts, développés à la lumière de la notion de *path dependence*, cherchent à caractériser le maintien de l'usage ou de la mobilisation de certaines institutions en dépit d'une volonté initiale de changement. On parle alors de stabilité, de résistance au changement des institutions [Palier, 2004]. L'observation et l'analyse du rôle prêté aux services déconcentrés de l'administration de l'Équipement dans la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine peuvent offrir une lecture en termes de *path dependence*. Lors de sa nomination au poste de ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine et dès la campagne présidentielle qui la précède, l'ancien maire de Valenciennes ne fait pas mystère de son peu de considération pour le système administratif français qu'il qualifie de « monarchie administrative ». « Il faut éradiquer ce mode de décision et de financement. Ce système est inefficace et dépassé. C'est un système qui pompe au profit de son centre nerveux toute l'énergie et la richesse du pays. »²⁴ Cette critique des procédures de financement des logements dégradés vise à souligner les « erreurs du ministère de l'Équipement et du Logement » dont il pointe du doigt la « technostructure ». Dans cet élan de volonté de simplifier les procédures d'obtention de subventions à destination des maires, le discours anti-technocratique résonne comme une mise à l'index de l'administration de l'Équipement, comme le rapportent certains haut-fonctionnaires du ministère : « C'est un type qui a une haine de l'administration féroce, de l'Équipement, des Ponts et des TPE abominable, et il ne travaille qu'avec ceux qu'il a choisis lui-même. »²⁵ Cette critique de l'administration de l'Équipement trouve son point d'orgue dans la volonté initiale de s'en affranchir. Cependant, la connaissance et l'expertise dont peuvent faire état les Directions départementales de l'Équipement en matière d'outils de logement, de procédures de financement ainsi que d'appui et de conseil lors des opérations de renouvellement urbain en font un acteur essentiel de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine. De plus, le souhait du ministre délégué de se doter d'une structure souple et réactive ne permet pas à l'ANRU de mener une mission d'accompagnement technique sur les nombreux territoires. Le règlement intérieur de l'ANRU, adopté en 2003 et plusieurs fois revisité, prévoit un effectif maximal de 81 ETP (Equivalents temps plein). Le volume financier mobilisé par l'Agence (12 milliards d'euros), le nombre de personnes concernées par les opérations de rénovation urbaine (près de 4 millions de personnes) ainsi que le nombre de sites cibles de son action (500 quartiers) contraignent les décideurs à remobiliser le réseau Equipement et plus particulièrement son administration déconcentrée. Ce retour en arrière dans la production d'un discours sur le changement censé faire de l'ANRU une structure légère au service des maires souligne le poids de certaines institutions et leur rôle de premier plan dans la mise en œuvre de programmes d'action publique. L'une des directions thématiques de la nouvelle agence est ainsi composée de chargés de mission dont certains sont issus de l'atelier urbain. Cette équipe de chargés de mission territoriaux assure alors le relai entre la « doctrine » ANRU élaborée au sein de l'Agence (règles d'intervention et de financement) et les acteurs locaux impliqués dans la mise en œuvre des projets locaux. L'accroissement progressif du nombre de sites retenus et conventionnés pour des projets de rénovation urbaine a conduit l'Agence à augmenter son volume de personnel en dépit de sa volonté initiale de contracter les effectifs. Un ancien haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, de

²⁴ Jean-Louis Borloo, *Un homme en colère*, Ramsay, Paris, 2002.

²⁵ Entretien réalisé avec un ancien haut-fonctionnaire du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, ancien responsable de l'ANRU regrette cette tendance à l'accroissement des moyens en personnel : « on s'était dit : « quarante personnes ça suffira, et chaque fois qu'on s'apercevra qu'avec quarante personnes ça ne marche plus, ça ne voudra pas dire qu'il faut embaucher, mais on dira que nos méthodes de travail ne sont pas bonnes. » Et puis... »²⁶. La relative difficulté à préserver une structure de petite taille accrédite l'idée de persistance dans des routines administratives que Christopher Pollitt qualifie de "*radical conservatism*" [Pollitt, 2008]. L'analyse en termes de *path dependence* permet de rendre compte de la dimension itérative et circulaire du changement dans la politique de la rénovation urbaine, plus particulièrement dans la phase de mise en action des dispositifs et groupes d'acteurs qui la gouvernent. Par cette approche, le changement apparaît davantage comme le produit d'effets dynamiques de réflexion et de production des contenus d'action publique. L'aspect expérimental de la démarche de production des cadres d'action de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine vient renforcer cette dynamique de co-construction du discours sur le changement et de la production de changement.

Une appropriation différenciée de la notion de changement mise en avant par l'analyse du discours des acteurs de la politique de rénovation urbaine

La politique de rénovation urbaine telle qu'elle fut initiée et mise en œuvre dès 2002 nourrit une analyse en termes de changement dans l'action publique. Cet article proposait de rendre compte de cette dynamique de changement à travers l'analyse de la phase de production d'un discours sur le changement et de celle de production du changement dans l'action. Deux caractéristiques principales prêtées à la notion de changement et à son usage nous semblent ainsi pouvoir être signalées. D'un côté, la mobilisation puis l'usage de la notion de changement peut être étroitement associée à une volonté de refonte, de redéfinition des objectifs et des moyens d'action d'une politique publique. Cette observation du changement peut correspondre à des mécanismes « classiques » de remodelage des institutions ou « d'*institutional design* » [Delpeuch et Vigour, 2004]. Dans ce cas, l'examen des discours politiques de nos dirigeants permet de relever les marqueurs de cette volonté de changement. L'usage de la rhétorique du changement et la mobilisation de registres d'argumentation visant à condamner des processus antérieurs de production de l'action publique décriés par des instances expertes constituent un terrain favorable à une argumentation en faveur de l'adoption de nouveaux cadres d'action. La mobilisation, par le politique avide de changement, de ressources expertes et compétentes dans le secteur d'action publique en question peut alors fournir les éléments nécessaires au travail de redéfinition des objectifs et des moyens d'action de la politique publique. Le cas de la politique de rénovation urbaine nous livre un témoignage intéressant de la continuité de la disponibilité des agents administratifs compétents en matière de rénovation urbaine. En effet, la réappropriation de la politique au sens de *policy* par le politique au sens de *politics* en quête de changement ne débouche pas sur une rupture entre la politique et les ressources expertes qui s'y rapportent. Au contraire, celles-ci (ressources humaines, dispositifs d'action, organisations) s'avèrent, au moins en partie, mobilisées dans la dynamique de production de changement. L'analyse en termes de *path dependence* offre un regard intéressant sur les conditions de la mobilisation des cadres d'action préexistants. En ce sens, le discours sur le changement ne traduit pas un processus linéaire et irréversible de transformation des ressources et des cadres d'action, mais rend bien compte d'une mobilisation différenciée de ceux-ci en vue de la production de changement.

Un deuxième enseignement de l'analyse du discours sur le changement tient dans la dynamique observable à la jonction de la phase de production du discours et de celle de production du changement. À ce stade de la mise en œuvre des décisions prises pendant la phase de discours, qui correspond dans notre cas à la mise en place des organes de la future agence, des effets de retour en arrière peuvent être observés. Les ajustements qui découlent de ces effets consistent en une remobilisation d'institutions préexistantes ou en l'usage contraint de références temporelles renvoyant au temps long de la *policy*. Ils

²⁶ Entretien réalisé avec un ancien haut-fonctionnaire du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, ancien responsable de l'ANRU.

accréditent ainsi la thèse du changement incrémental. Le poids des structures existantes et le coût de la création de nouvelles institutions et organisations contraignent les décideurs à contracter la production de changement. Les travaux historiques de Philip Selznick sur le processus d'institutionnalisation de la *Tennessee Valley Authority* et les apports des recherches de March et Olsen mettent en évidence ce poids des contraintes internes aux institutions qui induisent des décalages entre le discours sur le changement et le changement effectivement produit [Selznick, 1949 ; March and Olsen, 1989].

A travers l'analyse des registres argumentatifs et des énoncés des acteurs, l'approche discursive permet de mettre à jour des phénomènes peu linéaires d'appropriation du changement. La traduction différenciée et temporellement revisitée du discours en action est permise par un regard ciblé sur cette étape clef qui apparaît parfois comme un impensé occulté par des approches plus fonctionnalistes et davantage tournées vers les finalités de l'action produite par le changement. En sollicitant des résultats des approches en termes de *path dependence* ou de design institutionnel, l'analyse du changement dans l'action publique par le biais des productions discursives offre un complément intéressant et de première main à l'analyse des transformations des politiques publiques et aux approches cognitives d'analyse de l'action publique.

Références bibliographiques :

- Braud P., *Sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2008 (9^{ème} édition).
- Delpeuch T. et Vigour C., « Création et changements institutionnels », in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- Donzelot J., *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Paris, Seuil, 2006.
- Easton D., *A framework for political analysis*, Prentice Hall, 1965.
- Epstein R. « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et prévisions*, n°62, 2000.
- Epstein R., « La loi Borloo : renforcement ou remplacement de la politique de la ville ? », *Revue de Droit Sanitaire et Social*, n° 3, Juillet-Septembre 2004.
- Estèbe P., *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Lindblom, C., « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, vol.19, n°2, 1959.
- March J.G. and Olsen J.P., *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989.
- Molin A. *Etude de la politique de la ville en Grande-Bretagne et plus particulièrement en Angleterre*, Mission Europe et international de la Délégation interministérielle à la ville, 2003.
- Palier B., « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- Palier B. et Bonoli G., "Phénomènes de *Path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale", *Revue Française de Sciences Politiques*, volume 49, n°3, 1999.
- Pollitt, C., *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Rhodes R.A.W. and Dunleavy P., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London, 1995.
- Saint-Martin D., "Expertise", in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- Selznick, P., *TVA and the Grass Roots. A study of Politics and Organization*, University of California Press, Berkeley, 1949.
- Tissot S., *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.