

Gouverner la ville - Groupes sociaux spatialisés, institutions locales & politiques urbaines

Coordination et animation des séances : Claire Bénit-Gbaffou & Cesare Mattina

Compte-rendu de la 2ème séance de l'atelier

Le débat entre théories élitistes & polyarchiques du pouvoir *continued*: lectures et mises en débat des travaux de Floyd Hunter et de Robert Dahl

30 septembre 2021, 14h-16h30 à la MMSH d'Aix en Provence

Pour cette deuxième séance de l'atelier « Gouverner la ville », nous avons souhaité continuer les discussions entamées lors de la première séance autour d'extraits des ouvrages respectifs de Floyd Hunter sur Atlanta (1953), et Robert Dahl sur New Haven (1961), à partir de trois textes qui les mettent explicitement en débat et font eux-mêmes date dans les *Community Power studies* (postés sur le site de l'UMR Mesopolhis). Ces trois textes de glose, d'exégèse et de débat robuste, mettent en lumière et en discussion les choix méthodologiques et disciplinaires de chacun des deux auteurs ; en consolident, en discutent et en étendent les concepts, montrant combien ces ouvrages et le débat qu'ils ouvrent constituent une source d'inspiration pour tout ce champ de la littérature.

Peter Bachrach and Morton Baratz, 1962, "Two faces of power", *The American Political Science Review*, 1962, 56(4), 947-952

William Domhoff, 2005, "Who Really Ruled in Dahl's New Haven?", unpublished paper, 25 p, URL http://whorulesamerica.net/local/new_haven.html

Clarence Stone, 1988, "Preemptive Power: Floyd Hunter's "Community Power Structure" Reconsidered", *American Journal of Political Science*, 32(1), pp. 82-104.

La deuxième séance a réuni une quinzaine de participants : doctorants et chercheurs confirmés, au sein de l'UMR Mésopolhis mais aussi chercheurs extérieurs intéressés et connectés à distance. Une partie des participants avait eu le temps de lire les textes en profondeur ; un petit nombre était déjà familier des auteurs et des débats ; une bonne partie d'entre eux a contribué au débat en mobilisant leur propre expérience et pratique de la recherche. Ci-dessous, certains des éléments saillants issus des discussions collectives.

1. Utilité et opérationnalité de la notion de « non-décision »

Celle de non-décision est une notion qui résonne avec les travaux de plusieurs participants, notamment au sujet du cadrage du débat public que l'on s'efforce de maintenir très technique en invisibilisant les dimensions politiques (les exemples de la smart city / du nucléaire, étudiés par certains participants, sont mobilisés).

Mais il s'agit aussi d'une notion qui pose la question de la méthode : comment observer, comment objectiver la « non décision », l'éviction de certains cadrages, idées, des débats sur des transformations urbaines ?

Une notion qui sert davantage de garde-fou que de concept opératoire comme grille de lecture du terrain ? Garder en tête la production du cadre des débats, ne pas sur-interpréter les éléments saillants (les questions portées centralement par les media par exemple) en laissant de côté le quotidien.

- On peut en retrouver l'écho dans l'étude de la production de la « non-connaissance » : usage de l'expertise et de la « science » par les grands industriels dans leur stratégie de lobbying (tabac, nucléaire, ...), afin de porter des contre-propositions et des contre-expertises aux discours militants – allusion est faite aux travaux de Sylvain Laurens (et son ouvrage récent *Les gardiens de la raison : enquête sur la désinformation scientifique*).
- Approches en termes de mise à l'agenda ; littérature sur les groupes d'intérêts, sachant que cette littérature montre bien que les groupes d'intérêt sont beaucoup plus actifs pour maintenir le statu quo, que pour changer la situation. Ce qui rejoint en partie le propos de Stone sur Hunter : pour Stone, Hunter s'intéresse surtout à ce qui se passe quand émergent des situations ou problèmes sociaux nouveaux, et la conduite du changement par un groupe qu'il analyse comme élitiste et non représentatif.
- Bachrach et Baratz sont des théoriciens du politique, développent un intérêt pour la théorisation de la démocratie beaucoup plus que sur le gouvernement des villes. Par ailleurs, ils goûtent peu les études empiriques – l'on trouve très peu d'éléments empiriques pour étayer ou tester leur thèse ou opérationnaliser leur concept, ce qui en montre aussi les limites. Morton Baratz en particulier est un économiste théoricien qui par ailleurs n'a pas produit de vraie réflexion empirique sur les processus de prise de décision à l'échelle urbaine. Pour mieux connaître et approfondir la portée empirique de la notion de « *non-decision making* » il faudrait aller lire plus spécifiquement l'ouvrage des deux auteurs *Power & poverty. Theory and practice* (Oxford University Press, 1970) dont une partie porte sur les politiques publiques à l'adresse des populations noires dans la ville de Baltimore

Nous avons repéré trois directions de réponse sur comment mettre en œuvre empiriquement les concepts de « non décision » :

- Dans le texte lui-même, Bachrach et Baratz précisent que ce qui est observable et mesurable est moins la « non décision » (les idées, les possibilités, les alternatives qui n'ont pas surgi dans le débat ; ce qui reste hors cadre lors des débats publics), que l'autre concept qu'ils mettent en avant, la « mobilisation du biais » (= les préférences des groupes socialement dominants, ayant intérêt au statu quo, et le travail concret, positif, pour maintenir ce statu quo). Reprenant les exemples de Dahl, ils les relisent à l'aune de cette mobilisation du biais – en cherchant à quoi les notables suburbains de Yale ont intérêt en ce qui concerne l'école publique municipale : ne scolarisant pas leurs enfants dans l'école publique de la ville (ville centre, différente des *suburbs* où ils résident), ils ont surtout intérêt à maintenir un niveau de taxation le plus bas possible (et pas d'intérêt direct à améliorer la qualité de l'enseignement scolaire). Selon les deux auteurs, c'est dans le *Financial Board* (où sont décidés les taux de taxation pour les recettes municipales et pour l'école), et non dans le *Educational Board*, qu'il faut aller chercher la mobilisation des notables¹.

¹ Cette analyse rappelle un point aveugle de ces théorisations nord-américaines : l'absence de réflexion sur les spécificités institutionnelles du gouvernement des villes américaines, dont il faut rappeler deux éléments cruciaux. D'abord, les municipalités sont très fragmentées : la « ville » (ou municipalité, the City) recouvre généralement le centre des agglomérations (souvent ghettoisé, peuplé de populations noires et marginalisées, et d'un centre économique parfois en déclin, parfois en reconquête). La City est entourée d'autres

- D'une certaine manière, Domhoff, dans son article qui est une véritable revisite du terrain de Dahl, recherche cette « mobilisation du biais » de deux manières – en changeant de focale historique et en suivant les circulations d'idées, de documents urbanistiques et de flux financiers. Ainsi, c'est en regardant la genèse d'un projet urbain sur le temps long, en retraçant la circulation des idées urbaines matérialisée par des études urbaines qui circulent, que Domhoff peut démontrer que le maire de New Haven (auquel Dahl attribuait une grande autonomie dans la conception et mise en œuvre des politiques urbaines de rénovation) ne faisait que suivre une idée depuis longtemps poursuivie par des élites de l'Université de Yale dont Robert Dahl aurait négligé le rôle. C'est aussi en interrogeant les circulations de l'argent – le financement du projet (en écho à l'interrogation de B&B sur le financement des écoles publiques), que Domhoff trouve la piste des réseaux d'influence issus de *University of Yale* – l'importance des financements fédéraux et des prêts bancaires, et l'existence de liens entre le maire et les personnalités influentes dans l'administration fédérale comme dans les milieux bancaires sans lequel le projet urbain n'aurait pas vu le jour.
- Cette idée d'observer les changements urbains et les groupes d'acteurs sur le temps long, d'en rechercher les régularités pour interroger la manière dont celles-ci sont produites, est aussi une idée centrale des travaux de Clarence Stone : déjà visible dans l'étude empirique présentée en deuxième partie de son article, mais qu'il mettra davantage en exergue dans son ouvrage clé, *Regime Politics : Governing Atlanta 1946-1988*.

2. Apports et limites de cette littérature et de ces débats pour les « villes du Sud », les pratiques non institutionnelles, le gouvernement informel des villes

Dans la discussion un questionnement émerge sur l'usage de cette littérature sur les terrains africains, car elle semble trop ancrée dans l'étude des acteurs institutionnels et des politiques publiques pour y être pertinente. Une participante cite sa recherche sur les préfets à Casablanca, la figure du « wali promoteur », et le gouvernement des transports urbains. L'on pourrait dire, en regardant les institutions et les politiques (largement dépassées par les dynamiques urbaines et des dispositifs non institutionnalisés), qu'il n'y a pas de gouvernement des transports urbains à Casa : pourtant, on peut aussi soutenir la thèse inverse – le transport « est gouverné » de fait, par les conflits et leur règlement par une diversité d'acteurs, hors cadre institutionnel.

Quelques directions de réponse

- Oui, limite évidente de cette littérature pour les contextes urbains des suds– qui s'appuie et théorise sur des contextes nord-américains où l'informalité (du bâti, des activités, de l'accès aux services urbains) n'est pas majoritaire, et ne définit donc pas la « norme » (ce qui est finalement attendu, quotidien, considéré « normal »). C'est Stone surtout dont les concepts sont les moins inadaptés, à cet égard (on approfondira ses travaux en séance 5 ou 6). Renouvellement actuels des cadres théoriques, qu'on peut (ou non) faire débattre avec ceux-ci.
- Une ouverture, très progressive dans le temps, de cette littérature états-unienne, aux acteurs, dispositifs et modes de régulation (de gouvernement ?) non « institutionnels », parfois appelés « informels ». Ce sera un des enjeux du passage de la notion de « gouvernement » (centré sur, même si pas limité à, l'analyse des institutions publiques et des entreprises privées), à celle de « gouvernance » (qui acte l'ouverture à des relations et des acteurs sociaux plus largement, et leur rôle dans les négociations, conflits et régulations participant au gouvernement des villes). Retour aujourd'hui (y compris dans notre titre) à l'idée de « gouvernement » : pour mettre

gouvernements urbains, les *suburban counties*, correspondant aux quartiers périphériques et périurbains, en développement rapide dans les années 1950-1960 (lotissements individuels, voiture, autoroutes).

l'accent sur l'idée de direction délibérée (« l'acte de gouverner »), au-delà de la fabrique et du maintien des réseaux d'acteurs, et au-delà de la seule « régulation ».

- Stone commence à théoriser l'idée de ces réseaux « informels » dans le gouvernement des villes, lorsqu'il définit les « régimes urbains » comme une série d'arrangements, institutionnalisés mais aussi informels, entre acteurs publics et privés ; et plus tard, en s'intéressant davantage aux effets des mouvements sociaux et plus largement des groupes sociaux dans la constitution (ou non) de coalitions de gouvernement capables de gouverner (ce qu'il appelle dans les textes d'aujourd'hui le « *preemptive power* »).
- Dans certains débats au sud (notamment le gouvernement des villes indiennes), cette littérature nord-américaine est mobilisée de manière intéressante (surtout autour de la notion de « régime urbain » et « coalition de croissance » dont on ne voit que les premières racines, dans les textes lus jusqu'ici). Ainsi Patrick Heller (sociologue urbain et politiste, Brown University, USA) et ses collègues, montrent qu'il existe (à Delhi) une « coalition de croissance » durable et capable d'orienter les projets de rénovation urbaine, mais elle n'opère que dans une petite portion de la ville : le centre-ville, et là où les marges de profit foncier sont importantes². Le concept de régime urbain n'est en revanche pas opérant dans la grande majorité de l'espace urbain, où d'autres coalitions d'acteurs dominent mais de manière beaucoup plus instable. (Stone dans un texte récent, ira dans le même sens en interrogeant l'existence de régimes urbains dans les villes états-uniennes contemporaines, marquées par l'existence d'une diversité de coalitions d'acteurs sur différents fragments de la ville, agissant de manière beaucoup moins stable dans le temps).
- Ne pas négliger le poids des institutions, même lorsqu'elles sont peu représentatives d'un groupe social (cas des CCI et des groupes de commerçants niçois, des CIQ de Marseille) : elles conservent un fort poids symbolique, et continuent de focaliser l'attention des élus et des fonctionnaires dans la conduite des affaires urbaines. Une forme d'inertie ? un poids symbolique ? une forme de pragmatisme (impossibilité pratique à négocier de manière durable avec des groupes sociaux non organisés : cf commerçants de rue à Johannesburg).

3. De l'intérêt de la « revisite de terrain »

Intérêt du texte de Domhoff, qui met en visibilité la méthodologie de Dahl en même temps que la sienne propre :

- par son étude des archives rassemblées et des sources produites par Dahl (que Dahl a mises à sa disposition), pour les lire autrement : en prêtant davantage attention à tout ce qui pouvait aller dans le sens contraire à la thèse de Dahl (à savoir la relative autonomie de décision du maire de New Haven dans sa politique de rénovation urbaine), souvent en creux, ou très allusif, dans les entretiens ;
- en allant chercher des archives là où Dahl n'était pas allé, et en conduisant des entretiens complémentaires : changement de pas temporel (allant voir à l'amont – les études urbaines produites par U. Yale) ; et aussi d'échelle géographique (montant à l'échelle étatique et fédérale pour suivre les financements et les réseaux de sociabilité qui les ont débloqués).

Mais cette revisite prend une tonalité assez brutale – Domhoff contredisant Dahl pied à pied, de manière assez agressive. Le contexte est celui d'un dialogue qui s'envenime (Domhoff répond dans ce texte à un texte de Dahl qui délégitimait, lui aussi assez brutalement, les premières questions que Domhoff avait posées à son travail). Cultures académiques de la controverse – sont-elles plus feutrées en France ?

² Heller, Patrick and Mukhopadhyay, Partha and Walton, Michael, Cabal City: Regime Theory and Indian Urbanization (June 24, 2016). Watson Institute for International and Public Affairs Research Paper No. 2016-32.

Autre apport du texte de Domhoff :

- la spatialisation de la réflexion sur le gouvernement de la ville (carte des exemptions fiscales, montrant l'emprise des propriétés de l'Université dans la ville, et son intérêt foncier ; carte parcellaire et photos du quartier central de populations noires détruit par le projet de rénovation) ;
- l'étude généalogique des instruments de la politique urbaine (projet urbain, plan d'urbanisme dont est suivie la circulation de Yale University à City of NH) ; l'étude des ressources (humaines & financières) pour la conception et la réalisation du projet. « Gouverner par les instruments » avant la lettre...

4 – Pas le temps de discuter du « preemptive power » de Stone, que par ailleurs peu ont lu (texte riche mais assez ardu)

Réfléchir à d'autres formes d'introduction de la pensée de Stone...