



# Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néomanagériales de l'Etat français

Renaud Epstein

Université de Nantes

[renaud.epstein@free.fr](mailto:renaud.epstein@free.fr)

Working papers du Programme  
Villes & Territoires

[wppoleville@gmail.com](mailto:wppoleville@gmail.com)  
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

## Résumé :

Le modèle historique d'administration républicaine du territoire, dans lequel l'Etat occupait une position centrale, n'a pas résisté à la décentralisation, à l'eupéanisation et à la globalisation. Ce système unifié de gestion des affaires locales a laissé place à des systèmes hétérogènes et contingents. Les politistes ont souligné la portée du processus de différenciation territoriale qui en résultait, lequel s'observait à la fois dans les configurations de l'action collective et les modalités de l'exercice démocratique, dans les buts poursuivis et les actions mises en œuvre.

De nombreux indices laissent cependant penser que le mouvement d'affaiblissement de l'Etat et d'autonomisation du local, au fondement de cette différenciation, correspondait à un intermède historique, auquel les réformes néo-managériales du début des années 2000 ont mis fin. Car si l'Etat se retire de la cogestion des territoires, en confiant aux élus locaux la pleine responsabilité de la mise en œuvre et de la mise en cohérence des politiques publiques, il reprend subtilement en main la définition des finalités et du contenu de ces politiques à l'aide d'instruments fondés sur l'incitation, la persuasion, la fixation de standards, l'audit et le reporting. Autant d'instruments *soft* de pilotage qui incitent les acteurs locaux à se conformer en toute liberté aux attentes du niveau national, et mettent ainsi fin au cycle de différenciation territoriale.

Pour citer ce document :

Epstein Renaud (2010). « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néomanagériales de l'Etat français », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010/2, Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

## Abstract:

The French political and administrative system based on State centrality didn't survive decentralization, europeanisation and globalization. The standardized model of local government described at length by numerous scholars has collapsed in the 1980s. It was replaced by more and more heterogeneous and contingent local systems. Most political scientists acknowledge that local authorities have continuously gained in autonomy toward central government over the last quarter of a century. The result of this is a growing differentiation in local government structures and policies implemented across the country.

This differentiation process, corollary to the declining role of central government in local policies, seems to be taken for granted. It merits nevertheless closer examination, in a context of drastic administrative changes due to a string of neo-managerial reforms initiated at the beginning of the 2000s. State agencies go through drastic downsizing at the local level, giving the local authorities full responsibility for implementation and integration of public policies. In actual fact, the retreat of the State doesn't end up in greater local differentiation. This is due to the introduction of soft tools of government based on incentive and persuasion (benchmarking, performance indicators, auditing and reporting...) rather than authority, allowing the State to steer at a distance local government, which freely conform to central expectations.

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Epstein Renaud (2010). « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néomanagériales de l'Etat français », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010/2, Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

La France s'est longtemps singularisée par un modèle politico-administratif extrêmement centralisé, dans lequel l'organisation institutionnelle des territoires et les politiques publiques qui y étaient mises en œuvre étaient entièrement déterminées par des normes stato-nationales. Ce modèle historique d'administration des affaires locales, caractérisé par l'hégémonie bureaucratique de l'Etat, n'a pas résisté à la décentralisation, à la montée en puissance de l'Union Européenne et à la recomposition des systèmes productifs qui a accompagné la globalisation économique.

Ces trois dynamiques lourdes se sont combinées pour remettre en cause la prééminence du cadre national dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, en même temps qu'elles favorisaient l'autonomisation progressives des villes et des régions vis-à-vis d'un Etat ébranlé par la réduction continue de ses ressources d'autorité, d'expertise et financières. Le système unifié d'administration locale s'est progressivement effrité, laissant place à une multiplication de systèmes locaux dont les politistes français ont souligné l'hétérogénéité. La remise en cause de l'ordre stato-national du passé a ainsi abouti à l'émergence d'un paysage infranational complexe et fragmenté, dans lequel l'action publique s'organise suivant des ordres locaux si singuliers et contingents qu'ils témoigneraient d'un grand « désordre territorial » (Faure, Négrier, 2007). Pour rendre compte de l'action publique dans une « France infranationale à géométrie variable » (Smith, 2008), de nombreux politistes recourent désormais à la notion de différenciation territoriale, qui englobe les différentes dimensions de l'hétérogénéité observée dans les territoires : configurations territoriales (Pinson, 2009 ; Négrier, 2005), modalités de l'exercice démocratique, référentiels et contenu opérationnel des politiques publiques (Faure, Douillet, 2005)... On peut cependant s'interroger sur la pérennité de cette dynamique de différenciation territoriale. De nombreux indices laissent en effet penser que le « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Gales, 1999), au fondement de cette différenciation, correspondait à un intermède historique qui a pris fin avec les réformes néomanagériales du début des années 2000.

Les changements de l'action publique locale s'inscrivent dans le temps long. Il convient donc, pour prendre la mesure des transformations en cours, de revenir sur le modèle historique d'administration républicaine du territoire, puis sur les processus qui ont conduit à sa disparition. En prenant appui sur le cas du Programme national de rénovation urbaine, on montrera ensuite que l'Acte II de la décentralisation, combiné avec l'entrée en application de la LOLF bouleverse l'organisation et l'instrumentation de l'Etat, lui redonnant prise sur les politiques menées dans les territoires et conduisant à une convergence des finalités et des contenus des politiques locales, sinon des configurations territoriales.

## **1. La fausse indifférenciation jacobine : arrangements locaux et spécialisation fonctionnelle des espaces**

L'idée d'une différenciation de l'action publique en fonction des contextes territoriaux s'est longtemps heurtée, en France, à une tradition politique jacobine insistant sur l'unité nationale et l'égalité de traitement. Cette « culture politique de la généralité » fait de l'Etat l'instituteur de la société, chargé d'en garantir l'unité constamment menacée par les conflits entre groupes sociaux, mais aussi par l'affirmation de particularités locales susceptibles de générer des tentations irrédentistes (Rosanvallon, 1990). Le jacobinisme des élites nationales trouvait son pendant dans le monde académique, où la recherche sur l'action publique était du domaine réservé des juristes. Pour ces derniers, la politique –entendue comme la capacité à définir des buts collectifs et à mobiliser les ressources nécessaires pour les atteindre–

relevait de la prérogative exclusive des acteurs centraux. Les acteurs périphériques ne pouvaient qu'avoir une participation secondaire dans l'accomplissement des buts collectifs. Le rôle des collectivités locales était nécessairement confiné à des fonctions de mise en œuvre, sous le contrôle d'administrations étatiques puissantes en même temps que fortement territorialisées et régies par une ferme hiérarchisation des compétences.

Jusqu'au début des années 1980, les capacités d'initiative des pouvoirs locaux étaient quasiment nulles. Parler, au sujet de cette période anté-décentralisation, de pouvoirs locaux apparaît même anachronique. Comme le notait Albert Mabileau (1991), « *le pouvoir local, lorsqu'il existe, est un pouvoir résiduel dans la mesure où le centre étatique accapare l'espace politique et où l'influence de l'appareil administratif de l'Etat se manifeste sur l'ensemble du territoire* ». La norme juridique reconnaissait seulement l'existence d'une « administration locale » incarnée par des collectivités dont les capacités d'action étaient étroitement déterminées par un Etat auquel elles étaient subordonnées, obligées de lui soumettre tous leurs actes qui ne devenaient exécutoires qu'après validation préfectorale. La tutelle étatique était renforcée par la faiblesse des ressources propres des communes et des départements, totalement dépendants de l'expertise technique concentrée dans les services de l'Etat et des crédits distribués par ces derniers. Le contrôle central de l'action publique locale allait donc bien au delà de l'énonciation des finalités de l'action, s'étendant à la mise en œuvre des politiques publiques, qui était fermement encadrée par les services extérieurs de l'Etat, eux-mêmes contraints par les réglementations techniques définies par les administrations centrales et par des règles financières qui conféraient aux normes techniques nationales une force quasi-obligatoire (d'Arcy, 1968 ; Lorrain, 2004). Les territoires étaient donc moins gouvernés ou même gérés par des collectivités locales qu'ils n'étaient administrés en fonction de normes de portée universelle, à l'image des grilles nationales d'équipement qui déterminaient non seulement les besoins à satisfaire sur la base de la densité de population, mais aussi la conception des équipements collectifs et de leurs prestations (Oblet, 2005).

L'indifférenciation n'était cependant pas totale : comme tout système bureaucratique centralisé, celui-ci recelait des marges de jeu à la base. La rationalité technique d'administrations spécialisées, la démultiplication des règles et normes générales codifiant précisément les actions à mener n'épuisaient pas les occasions de négocier entre fonctionnaires et élus locaux, comme l'ont montré les chercheurs du Centre de sociologie des organisations (Crozier, Thoenig, 1975 ; Worms, 1966, Grémion, 1976)<sup>1</sup>. Car la centralisation française s'est accompagnée de la constitution d'une administration territoriale d'Etat en prise directe sur les milieux locaux. Les institutions politiques et administratives centrales et locales étaient d'autant plus imbriquées fonctionnellement qu'elles étaient nettement séparées juridiquement. Le fort cloisonnement du système politico-administratif a renforcé l'interdépendance des

---

<sup>1</sup> On notera que leur analyse du système départemental s'est construite parallèlement à sa remise en cause. Le modèle d'administration mis au jour par les chercheurs du CSO était tout particulièrement adapté à la gestion des territoires ruraux. Sous l'effet de la croissance urbaine, les préfets et les notables se sont progressivement repliés sur la gestion de ces seuls territoires, abandonnant aux députés-maires des grandes villes, qui bénéficiaient d'un accès direct à Paris, la charge de réguler l'action publique dans leur territoire (Grémion, 1976).

acteurs centraux et locaux<sup>2</sup> : ces derniers étaient dépendants des décisions nationales ; réciproquement, le centre était dépendant de la périphérie pour mettre en œuvre ses politiques.

L'image d'un pouvoir centralisé dans lequel les acteurs de la périphérie auraient été de simples exécutants, mettant en œuvre des politiques indifférenciées conçues « hors sol », dans les bureaux des ministères parisiens, apparaît donc assez éloignée de la réalité historique. Le jacobinisme français était largement apprivoisé par le local, au travers d'un réseau de liens complexes unissant les représentants de l'État aux notables locaux, qui assurait la prise en compte des intérêts locaux dans l'application des règles nationales. La centralisation formelle était ainsi assouplie par des arrangements informels qui relevaient de la « *ruse avec la règle* », au sens où la négociation demeurait « *une pratique non explicite et non codifiée* » (Gaudin, 1993). Mais ces arrangements demeuraient limités dans leur portée, produisant tout au plus des adaptations marginales des politiques nationales en fonction des jeux locaux, et non une réelle différenciation de l'action publique en fonction d'enjeux territoriaux ou de projets portés par les acteurs de la périphérie.

C'est contre cette forme de « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976), dans laquelle le pouvoir central devait composer avec les intérêts des notables locaux, que s'est construite la politique d'aménagement du territoire du début des années 1960. Au cours de cette décennie, les technocrates gaulliens en ont fait le bras armé de leur projet de modernisation du pays. La centralisation a alors atteint des niveaux inégalés, mais elle n'était pas synonyme d'indifférenciation spatiale des interventions étatiques. Au contraire, le projet porté par la DATAR s'organisait autour d'un principe de division spatiale des tâches, et donc d'une forme de spécialisation des territoires (Béhar, Estèbe, 1999). Dans un pays conçu comme une vaste manufacture, chaque strate territoriale (métropoles régionales, villes moyennes, petites villes, communes rurales) s'était vue attribuer une fonction particulière, sur le plan productif (décision, commandement intermédiaire, production qualifiée, production peu qualifiée), comme sur celui des fonctions urbaines (à partir d'une hiérarchie des équipements collectifs, des plus structurants à ceux de proximité, dont la construction était planifiée à l'échelon national). Ce projet s'appuyait sur une politique sélective d'investissement qui a redessiné la France, de la création des villes nouvelles à la décentralisation industrielle, en passant par le développement des réseaux autoroutiers, l'aménagement de grandes zones touristiques ou la construction massive d'équipements sociaux, sanitaires, scolaires, universitaires, culturels et sportifs. Il s'est accompagné d'une série d'innovations visant à moderniser les structures politiques et administratives infranationales : institution de diverses administrations de mission régionales et des préfets de région, création des communautés urbaines, développement des instances de consultation...

A partir du début des années 1970, cette politique de modernisation planifiée et organisée par le centre a donné des signes d'essoufflement. Le projet rationnel et hiérarchique défini par les élites politiques et administratives centrales pour le territoire n'a pas été immédiatement abandonné, mais ses conditions de mise en œuvre ont sensiblement évolué, en laissant une place plus importante aux villes. Ces dernières y ont été progressivement associées, dans le

---

<sup>2</sup> Soit très exactement l'inverse du modèle britannique, marqué par une séparation nette entre gouvernement central et gouvernement local, chacun étant très intégré (Ashford, 1982).

cadre de premières expériences contractuelles. Le mouvement s'est amorcé en 1970 avec la signature de contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines, qui venaient décliner une programmation régionale des investissements de l'Etat. Le contenu contractuel demeurait défini par les administrations centrales, la négociation permettant tout au plus aux nouvelles structures intercommunales de peser sur les choix de localisation des équipements structurants. Les choses ont commencé à changer avec les contrats proposés aux villes moyennes en 1974, dont l'objectif était d'offrir à une classe moyenne en plein essor un cadre de vie agréable et l'accès à des services et des pratiques jusque-là réservés aux grandes agglomérations. Le soutien de l'Etat ne se limitait plus alors aux seuls investissements et, pour la première fois, les villes étaient invitées à participer à la définition des programmes contractualisés en soumettant des projets aux services de l'Etat. Mais ces propositions devaient, pour être prises en compte, correspondre à l'objet du contrat, qui demeurait défini à l'échelon central. La différenciation spatiale des interventions étatiques s'opérait donc toujours de façon descendante, au regard d'un projet national qui conférait une fonction spécifique à chaque strate territoriale : l'induction du développement pour les métropoles (contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines), la diffusion de ce développement pour les villes moyennes (contrats d'aménagement des villes moyennes), l'équilibre pour les petites villes (contrats de pays). C'est pourquoi il convient de parler d'une politique étatique de spécialisation fonctionnelle des espaces infranationaux, plutôt que de différenciation territoriale.

## **2. La dynamique de différenciation territoriale, d'une décentralisation l'autre**

Dans son discours sur la réforme régionale prononcé à Lyon le 24 mars 1968, le Général de Gaulle déclarait de façon prémonitoire mais prématurée que « *l'évolution générale porte [...] notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais.* » Il a fallu attendre un quart de siècle supplémentaire pour que cet effort multiséculaire de centralisation prenne fin. A l'occasion du dépôt du projet de loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, première d'une série de lois décentralisatrices votées entre 1982 et 1984, François Mitterrand a retrouvé des accents gaulliens, déclarant que si « *la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.* » Si la décentralisation est ainsi devenue possible, c'est que le territoire étatique était suffisamment intégré pour que l'émergence de pouvoirs locaux disposant d'une certaine autonomie n'entraîne pas une remise en cause de l'unité nationale (Duran, Herault, 1992).

Le projet décentralisateur visait en effet à introduire de la flexibilité dans la mise en œuvre locale des politiques publiques, mais dans un cadre national qui demeurait unitaire. L'architecture institutionnelle des territoires héritée du passé n'a d'ailleurs pas connu de grand bouleversement, si ce n'est la transformation de la Région en une collectivité territoriale de plein exercice. Le transfert du pouvoir exécutif départemental et régional a bien été confié à un élu, mais il est resté encadré, leurs décisions –comme celles des maires– étant soumises au contrôle de légalité *a posteriori* du préfet. Si des impôts d'Etat ont été transférés aux collectivités locales, libres d'en fixer le taux, la détermination des bases est restée de la prérogative étatique ; de la même façon, l'exercice des compétences transférées aux collectivités des trois niveaux s'est inscrit dans un cadre normatif national, sur lequel celles-ci étaient sans prise.

Le transfert de bloc de compétences complets aux différents niveaux de collectivités –le développement pour les régions, la solidarité pour les départements, l'urbanisme et les services de proximité pour les communes– devait néanmoins introduire de la flexibilité dans l'action publique locale, en créant des sphères d'autonomie particulières pour chacune chaque niveau. En optant pour cette logique de spécialisation fonctionnelle des collectivités, les lois de décentralisation ont moins transformé que prolongé la logique d'action sectorielle antérieure, se contentant d'en déplacer les lignes. Plus encore, le partage des compétences entre régions, départements et communes a renforcé la segmentation de l'action publique locale, en ajoutant une forme de cloisonnement vertical entre les trois échelons de collectivités au cloisonnement horizontal antérieur entre de multiples administrations sectorielles. L'option juridique des blocs de compétences a ainsi suscité de la fragmentation sectorielle et du cloisonnement inter-institutionnel là où les enjeux du développement local exigeaient de la transversalité et du décloisonnement : « *plus ce principe de spécialisation était poussé, plus il requérait en pratique des coopérations entre des pôles d'initiative bien affirmés dans leur spécialité* » (Gaudin, 1995). L'impossible congruence entre la définition des compétences administratives et des problèmes publics à la fois complexes, évolutifs et donc irréductibles à des périmètres et des solutions techniques normées a rapidement réduit à néant les espoirs d'une autonomie des collectivités locales, tant entre elles que vis-à-vis de l'Etat. Au contraire, les options retenues pour la décentralisation ont abouti à un élargissement des interdépendances entre l'Etat et les collectivités, mais aussi entre collectivités des différents niveaux.

Dans le système fragmenté issu de la décentralisation, l'articulation des actions des diverses organisations publiques, parapubliques et privées intervenant sur un même territoire<sup>3</sup> s'est imposée comme l'enjeu central de la gestion territoriale. Cette situation a permis à l'Etat de conserver un rôle non négligeable dans la gestion des affaires locales, celui d'animateur de l'action collective (Donzelot, Estèbe, 1994 ; Gaudin, 1995 ; Duran, Thoenig, 1996). Emancipés de la tutelle centrale, les élus locaux ont trouvé dans les représentants locaux de l'Etat des alliés utiles : leur légitimité à organiser le dialogue et la coopération entre collectivités (et avec leurs divers partenaires locaux) a été d'autant plus aisément reconnue par les élus locaux que les préfets et les services déconcentrés se sont montrés plutôt dociles, ne cherchant pas tant à imposer localement les priorités centrales qu'à les adapter aux enjeux définis par les acteurs locaux.

Ce repositionnement de l'Etat dans l'action publique locale s'est concrétisé par la floraison de contrats signés avec les collectivités des différents niveaux : dans les seuls domaines de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville, qui ont servi de fer de lance pour le développement des contractualisations territoriales, l'Etat a proposé aux villes et aux régions une vingtaine de contrats distincts entre 1983 et 2000, des premières chartes intercommunales de développement et d'aménagement jusqu'aux contrats d'agglomération et de pays, en passant par les contrat de plan Etat Région, programmes d'aménagement concerté du territoire, conventions de développement social des quartiers et autres contrats de ville. Alors qu'elles ne concernaient que les régions et les villes dont les quartiers d'habitat social étaient les plus précocement affectés par la crise socio-urbaine, ainsi que quelques bassins en reconversion industrielle au début des années 1980, les contractualisations territoriales se sont rapidement étendues à d'autres territoires, pour finir par concerner l'ensemble des collectivités et couvrir la quasi-totalité des secteurs de

---

<sup>3</sup> Notamment des collectivités des trois niveaux, juridiquement autonomes, fonctionnellement interdépendantes et souvent politiquement concurrentes.

l'action publique<sup>4</sup>, jusqu'au domaine régalién de la sécurité. Une large part des politiques sectorielles a ainsi été inscrite dans un jeu complexe de conventions signées par les représentants de l'Etat et les élus locaux, assurant à ces derniers –et notamment aux maires urbains– une prééminence dans la définition des priorités de l'action publique locale et un droit de regard sur les conditions de mise en œuvre des politiques nationales.

En effet, contrairement aux craintes exprimées par certains juristes, les contractualisations territoriales n'ont pas été le cheval de Troie d'un retour de la tutelle étatique. Au contraire, ces contractualisations sont venues prolonger et concrétiser l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation, en organisant le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement sur la base de diagnostics et de projets territoriaux élaborés dans des scènes partenariales élargies, sous la houlette des élus locaux. Les normes et les règles générales n'ont pas disparu, mais leur adaptation a été érigée en règle. On est ainsi passé d'une normalisation assouplie par des arrangements occultes entre représentants de l'Etat et notables à une négociation ouverte des normes et des actions dans le cadre de scènes contractuelles semi-publiques.

La différenciation territoriale des finalités et des contenus des politiques publiques qui en a résulté tient à la nature même des contrats dont il est ici question, qui n'en étaient pas au sens juridique du terme (Marcou, 1994 ; Jegouzo, 2005). Il s'agissait de textes cosignés par différents participants, consignants un accord négocié sur des objectifs d'action qui s'inscrivaient dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification, autour desquels les parties prenantes s'engageaient à mobiliser les ressources nécessaires (Gaudin, 1999). Mais ces engagements étaient purement politiques, en l'absence de mécanismes de sanction de ceux qui ne les respectaient pas. L'usage de la notion de contrat dans les politiques publiques ne s'est donc faite qu'au prix d'un détournement de sens, puisque « *la valeur qui est reconnue au contrat n'est pas de produire des obligations, c'est de procéder d'une négociation et d'aboutir à un accord* » (Marcou et al., 1997). On serait même tenté d'aller plus loin : la valeur des contrats tenait moins aux engagements qui y étaient consignés qu'à l'accord des signataires pour instaurer une scène permanente de négociation. La démarche de projet qui sous-tendait les contractualisations territoriales était plus importante que le contenu contractuel qui résultait des négociations initiales, puisque celles-ci se répétaient chaque année, à l'occasion de la définition des programmes d'action. Les contrats des années 1980 et 1990 se distinguaient donc nettement de ceux expérimentés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire de la décennie précédente, en ce qu'ils portaient moins sur la programmation et la localisation d'équipements collectifs qu'ils ne visaient à organiser l'alignement cognitif (diagnostic), stratégique (projet) et opérationnel (programmation) des différents acteurs impliqués dans la gestion territoriale, de façon à constituer une capacité d'action collective nécessaire pour répondre aux enjeux du territoire. Les projets et contractualisations territoriales ont ainsi marqué une rupture avec la rigidité de la planification descendante antérieure à la décentralisation, en introduisant des démarches plus ouvertes, horizontales, itératives et incrémentales dans la gestion publique des territoires (Pinson, 2009).

---

<sup>4</sup> Rappelons que cet usage intensif de l'instrument contractuel n'avait pas été prévu par le législateur : outre les Contrats de Plan Etat Région, on ne trouve qu'une mention à de tels contrats dans la loi de décentralisation de 1983, à propos des chartes intercommunales.

L'autonomisation des acteurs locaux vis-à-vis de l'Etat et de ses normes dans les années qui ont suivi la décentralisation tient aussi à l'irruption simultanée d'un nouvel acteur, l'Union Européenne<sup>5</sup>. L'Acte unique de 1986, puis l'entrée en vigueur du Grand Marché en 1993 ont fait progresser l'intégration économique européenne, conduisant à une redistribution des activités productives suivant de nouveaux modes de polarisation spatiale qui ont déstabilisé les politiques territoriales nationales. Dans le même temps, les politiques européennes ont conduit à une réduction des capacités d'intervention directe et indirecte des Etats. D'un côté, la politique de concurrence a limité les possibilités de subvention publique aux acteurs privés, privant l'Etat d'un important levier d'intervention dans les territoires, tout en l'incitant, par la conditionnalité des aides régionales européennes, à agir suivant des modalités différentes. De l'autre, l'élargissement des capacités d'initiative propres aux institutions européennes, dans le cadre de la politique régionale de l'Union notamment, a permis cette dernière de s'imposer comme l'un des principaux financeurs des projets des collectivités, en même temps qu'elle offrait aux villes et régions françaises la possibilité de s'inscrire dans des réseaux d'échanges horizontaux supranationaux et ainsi d'accéder à de nouvelles ressources d'expertise, brisant l'hégémonie des services de l'Etat en la matière. La relation de face-à-face entre Etat et collectivités s'est donc transformée en triangle, élargissant le terrain de jeu des régions et des villes qui ont pu trouver dans l'Union un allié face à l'Etat, une source d'inspiration et un guichet pour leurs projets (Le Gales, 2003).

Le développement de l'intercommunalité a prolongé ce processus de recomposition et de différenciation de l'action publique locale. L'article premier de la loi du 2 mars 1982 envisageait, entre autres mesures, de nouvelles modalités de coopération entre les communes. Il a néanmoins fallu attendre le vote de la loi ATR<sup>6</sup> dix ans plus tard pour qu'une politique consistante de promotion de la coopération intercommunale s'engage, prolongée par les lois Pasqua, Voynet et Chevènement<sup>7</sup>. Les bonifications conséquentes des dotations de l'Etat prévues par cette dernière ont permis à la coopération intercommunale de prendre son essor, jusqu'à couvrir la quasi-totalité du territoire national<sup>8</sup>. Cette évolution est venue amplifier la dynamique d'autonomisation locale vis-à-vis de l'Etat, à mesure de la montée en puissance des structures intercommunales, dont les ressources financières, techniques, juridique et d'expertise ont rapidement cru pendant que celles détenues par les services déconcentrés de l'Etat se réduisaient à grande vitesse.

Le développement fulgurant de l'intercommunalité s'est cependant opéré suivant des modalités qui n'étaient pas prévues par le législateur. La loi Chevènement s'organisait autour de trois objectifs principaux : la lisibilité de

---

<sup>5</sup> Un troisième élément mériterait d'être développé pour expliquer la fin d'un système politico-administratif caractérisé par l'hégémonie bureaucratique de l'Etat sur le local : la recomposition spatiale des systèmes productifs associée à la globalisation économique et à l'avènement d'un système post-fordiste (Veltz, 1996). On se contente ici de le mentionner, en soulignant qu'à de rares exceptions près (voir notamment Le Galès, 2003 ; Pinson, 2009), les « territorialistes » français n'ont guère intégré cette dimension dans leurs analyses, laissant leurs homologues anglo-saxons établir le lien entre les mutations du capitalisme contemporain et les recompositions territoriales du politique (cf. notamment Brenner, 2004).

<sup>6</sup> Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992.

<sup>7</sup> Soit respectivement la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999

<sup>8</sup> Au 1er janvier 2005, on comptait 176 communautés d'agglomération et communautés urbaines sur un potentiel de 194 hors Ile-de-France. Si l'on y ajoute les communautés de communes, près de la moitié des communes française (réunissant plus de trois quarts de la population) faisaient partie d'une structure intercommunale à fiscalité propre à cette date.

l'architecture politique du territoire, autour de trois étages de coopération (communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine) reprenant la hiérarchie historique des chefs-lieux de canton, chefs-lieux de département et métropoles régionales ; la gouvernabilité, en faisant émerger des institutions politiques structurées à des échelles élargies correspondant à celles de l'étalement urbain et dotées de larges compétences, de façon à ce qu'elles soient au niveau pour traiter les principaux problèmes des villes ; l'équité, par l'instauration d'une taxe professionnelle unique redistribuant les produits du développement économique local entre communes riches et pauvres. Si la multiplication des EPCI et leur montée en puissance rapide a fait dire à certains que la France s'était engagée dans une « révolution intercommunale » (Borraz, Le Gales, 2005), force est de constater que le succès de la loi Chevènement n'est que très relatif en regard des objectifs qui viennent d'être rappelés (Le Lidec, 2008). De nombreuses agglomérations se sont constituées sur de petits périmètres, réunissant des communes socialement homogènes, quand le législateur visait des regroupements de communes hétérogènes à l'échelle de l'aire urbaine. Parallèlement, des communautés de communes ont émergé en périphérie des structures communautaires centrales, organisées dans une logique défensive, au risque d'attiser la concurrence inter-communautaire et d'accentuer les problèmes de coordination entre « clubs » urbains et périurbains, réduisant ainsi la gouvernabilité des territoires (Estèbe, 2008). Quant à la lisibilité de l'architecture territoriale, elle est loin d'être au rendez-vous. Certes, la carte intercommunale qui était constituée d'un enchevêtrement de structures relevant de huit statuts juridiques distincts<sup>9</sup>, a été sensiblement élaguée au profit des communautés urbaines, d'agglomération et de communes<sup>10</sup>. Mais les arrangements politiques locaux qui ont présidé à la définition des périmètres communautaires ont fait émerger un paysage intercommunal bigarré : certains EPCI réunissent plusieurs dizaines de communes (jusqu'à 85 pour la communauté urbaine de Lille) à l'échelle de l'aire urbaine quand d'autres comptent seulement la ville centre et quelques communes de son immédiate périphérie, sans parler du cas francilien où l'on trouve quatre communautés d'agglomération de deux communes ; de la même façon, les compétences exercées par les communautés d'agglomération varient fortement d'une structure à l'autre, suivant qu'elles ont choisi ou non de se saisir des compétences optionnelles prévues par la loi Chevènement et plus encore en fonction du mode de définition de l'intérêt communautaire (Benchendikh, 2002).

Avec les Pays, la loi Voynet, votée deux semaines après la loi Chevènement, a ajouté un niveau et donc un degré de complexité supplémentaire à l'architecture politique du territoire<sup>11</sup>. Pour couronner le tout, une floraison d'initiatives locales a donné naissance à de nouvelles instances intercommunales supplémentaires qui, des syndicats porteurs des SCOT aux conférences métropolitaines, se sont positionnées sur une nouvelle fonction de dialogue « interterritorial » rendue nécessaire par la fragmentation des institutions infranationales et par l'impossible définition d'un optimum territorial (Vanier, 2008).

Le grand chamboulement de l'architecture des institutions politiques infranationales du tournant du siècle a ainsi abouti à une grande variété de configurations territoriales, amplifiant le processus de différenciation qui était à l'œuvre

---

<sup>9</sup> Syndicat intercommunal à vocation unique, syndicat intercommunal à vocations multiples, syndicat mixte, syndicat d'agglomération nouvelle, communauté urbaine, communauté de villes, communauté de communes et districts.

<sup>10</sup> Le paysage demeure néanmoins marqué par la présence de près de 17000 syndicats intercommunaux.

<sup>11</sup> Les Pays ne sont pas collectivités territoriales, ni même des établissements publics de coopération intercommunale. Il s'agit de regroupements de communes ou d'EPCI, le plus souvent sous la forme de structures associatives, chargés d'élaborer un projet collectif dont la mise en œuvre relève de la compétence exclusive de ses membres.

depuis le début des années 1980. Ce processus s'est même approfondi sous l'effet de la consécration législative apportée par la loi Voynet au couple instrumental projet territorial – contrat global, dont les bases demeuraient jusque là purement réglementaires et restaient peu codifiées. En généralisant le recours à ces instruments dans l'ensemble des territoires, la loi Voynet semblait marquer la fin de la logique des blocs de compétences, ouvrant la voie à un Acte II de la décentralisation d'une toute autre nature, fondé sur la territorialisation d'ensemble des politiques publiques à l'échelle des Pays et des agglomérations, institutions qui n'étaient plus définies ni par des périmètres hérités de la Révolution française, ni par les compétences arrêtées dans la loi, mais par le projet de territoire dont se dotaient les acteurs locaux.

### **3. Fin de cycle : la recomposition néomanagériale de l'appareil d'Etat**

La stratégie séquentielle du gouvernement Jospin consistant à installer de nouvelles institutions politiques dans les territoires dans un premier temps, pour être ensuite en mesure de simplifier un paysage passablement encombré par un Acte II de la décentralisation qui aurait vu les « modernes » –agglomérations et Pays, définis par leur projet territorial– remplacer les collectivités jugées « archaïques » –départements et communes, régis par des compétences juridiques– (Mauroy, 2000) ne s'est pas réalisée. L'ambition décentralisatrice de Jean-Pierre Raffarin s'est heurtée aux réticences des grands corps et des syndicats de l'administration, à la mobilisation des associations d'élus, puis à la victoire de l'opposition socialiste aux élections régionales et cantonales de mars 2004, obligeant le premier ministre à des compromis successifs ont réduit la portée de ce qui devait être la « mère de toutes les réformes » (Le Lidec, 2007). L'Acte II de la décentralisation<sup>12</sup> n'a fait que consolider les blocs de compétences définis en 1982-83, par une nouvelle vague de transferts qui n'ont bénéficié que marginalement aux « modernes » : sur les onze milliards d'euros de compétences transférées, huit reviennent aux collectivités dont la disparition était annoncée, à savoir les conseils généraux<sup>13</sup>. Les acteurs principaux de l'Acte II sont donc les mêmes que ceux de l'Acte I, cantonnant les nouveaux dans des rôles secondaires, voire résiduels<sup>14</sup>. Quant à la trame, elle ressemble étrangement à celle de l'acte précédent, avec le retour de la logique éculée des blocs de compétences (Le Lidec, 2008).

Pour autant, l'Acte II n'est pas la simple répétition de l'Acte I, lequel avait marqué le point de départ d'un processus d'autonomisation du local vis-à-vis de l'échelon national et de différenciation territoriale qui semblait inexorable. Car il s'est accompagné d'une série de réformes néomanagériales, qui bouleversent l'organisation de l'appareil d'Etat, le mode de définition de ses politiques et les instruments par lesquels il intervient dans les territoires. Ces réformes

---

<sup>12</sup> Lequel englobe, outre la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (qui liste les transferts de compétences aux collectivités des différents niveaux), plusieurs lois organiques relatives à l'organisation des référendums locaux (loi du 1er août 2003), au droit à l'expérimentation locale (loi du 2 août 2003) et à l'autonomie des collectivités territoriales (loi du 29 juillet 2004).

<sup>13</sup> Ce qui ne signifie cependant pas que les départements soient les grands gagnants de l'Acte II. On peut au contraire penser que le transfert de nouvelles compétences lourdes aux conseils généraux réduit leurs marges de manœuvres, et pourrait conduire –à terme- à leur transformation en de simples agences chargées d'administrer différentes prestations au public pour le compte de l'Etat (Estèbe, 2007).

<sup>14</sup> C'est le cas des Pays, auxquels il n'est pas plus fait référence dans les lois décentralisatrices que dans les textes réglementaires des années suivantes. Si l'Etat a tiré un trait sur les Pays, ceux-ci n'ont pas disparu du paysage. Car les régions et les départements ont pris le relais de l'Etat, en maintenant ou en accroissant leur soutien à ces structures. La survie des Pays illustre ainsi l'incapacité bien connue des acteurs politico-administratifs français à supprimer des échelons ou des institutions, qui survivent aux réformes destinées à les faire disparaître.

dérogent nettement à l'approche privilégiée par les programmes de modernisation de l'administration des années 1980 et du début des années 1990, fondés sur l'introduction d'expérimentations locales. Elles se distinguent aussi des réformes conduites au tournant du siècle, qui avaient pour objet principal les institutions politico-administratives locales (Offner, 2006). La réforme de l'Etat qui se met en place depuis le début des années 2000 est bien plus radicale. Elle prétend repenser globalement son architecture et réviser l'ensemble de ses politiques. Dans le sillage de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), les plans de réforme sont devenus plus globaux et leur inspiration plus nettement marquée par l'importation de recettes tirées des préconisations du *New Public Management*<sup>15</sup>, qui se sont progressivement diffusées en France et sont désormais systématiquement utilisées (Bezes, 2009).

Les effets infranationaux de ces réformes constituent, en l'état actuel de la recherche, l'un des principaux points aveugles des travaux sur la réforme de l'Etat. Ainsi, tout en soulignant que la LOLF impose un changement paradigmatique, c'est-à-dire une transformation des principes et des instruments « *qui produit de lourds effets de déstabilisation et appellent de nouvelles réformes selon un mécanisme d'effets dominos classiquement observé* », Philippe Bezes (2008) fait preuve d'une grande prudence quant à la portée infranationale de cet effet domino : « *en tout état de cause, la structuration historique territoriale de l'Etat et ses relations imbriquées avec les collectivités locales constituent des institutions solides qui ne favorisent ni le design d'une politique de séparation tranchée entre l'Etat et le gouvernement local ni une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat (...) L'avenir dira qui l'emporte, des recettes néomanagériales ou des propriétés historiques de l'administration française* ». Au crédit de cette dernière hypothèse, Patrick Le Lidec rappelle que les ambitions réformatrices centrales se sont jusqu'à présent toujours heurtées aux préférences collectives des élus locaux, qui disposent d'un contrôle sur l'agenda et le contenu des réformes sans équivalent en Europe<sup>16</sup>. De ce fait, « *les réformes entreprises au cours des dernières années amplifient les caractéristiques saillantes du « modèle d'administration locale français » plus qu'elles ne le transforment* » (Le Lidec, 2008). On conviendra, avec ces spécialistes des réformes institutionnelles, que le changement résulte moins d'une décision politique marquant une rupture dans le système politico-administratif français qu'il ne procède de l'accumulation d'évolutions incrémentales. Il n'en reste pas moins que l'enchaînement rapide de réformes mineures peut conduire à des transformations radicales, comme l'avait souligné Charles Lindblom (1979) vingt ans après avoir théorisé la quasi-impossibilité de réformes politiques de grande ampleur : « *A fast-moving*

---

<sup>15</sup> Le *New Public Management* est une doctrine protéiforme constituée d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs managériaux et de descriptions de « bonnes pratiques » issues des expériences de pays anglo-saxons. Ses promoteurs insistent généralement sur trois principes, qui doivent guider la transformation de l'Etat : la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes chargées d'une politique publique; le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de ces politiques, auxquels sont fixés des objectifs de résultats (Merrien, 1999 ; Bezes, 2005).

<sup>16</sup> Contrôle qu'il explique par le rôle des associations d'élus, qui disposent de relais puissants dans l'administration ; par le cumul des mandats, qui assure une pénétration des intérêts des institutions locales au sein des arènes parlementaires ; par le rôle du Sénat, qui relaie avec force la pression des intérêts locaux ; et par l'indistinction entre personnel gouvernemental et personnel politique local. La combinaison de ces quatre mécanismes structurants limite fortement les marges de manœuvre des gouvernants dans la fabrication des réformes des institutions et des politiques locales.

*sequence of small changes can more speedily accomplish a drastic alteration of the status quo than can only infrequent major policy change ».*

L'hypothèse suivant laquelle la réforme de l'Etat conduirait à une rupture dans les dynamiques de transformation de l'action publique locale apparaît d'autant plus vraisemblable que les politiques de modernisation engagées de manière incrémentale se sont accélérées et radicalisées depuis l'élection de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République. Elles bénéficient désormais d'un soutien politique inédit, et ne portent plus seulement sur l'organisation institutionnelle, mais aussi sur les instruments de gouvernement, dont les effets structurants sur la mise en œuvre des politiques publiques ont été solidement documentés (Hood, 1983 ; Lascoumes, Le Galès, 2004). Si rupture il y a, elle tient en premier lieu à la dissociation entre décentralisation et déconcentration à laquelle ces réformes conduisent. La déconcentration s'était imposée sans plus d'examen comme l'évidente compensation de la logique décentralisatrice dans les années 1980 et 1990 (Duran, 2006)<sup>17</sup>. Il en va autrement avec l'Acte II, qui brise le lien entre ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie, pour reprendre les catégories de Pierre Grémion. Certes, l'Acte II de la décentralisation a donné lieu à un important train de mesures réformant l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, présentées sous l'angle du renforcement de l'échelon régional. Mais ce renforcement n'est que relatif, par rapport à un échelon départemental qui constituait l'échelon de base de l'administration territoriale de l'Etat et qui a toujours été le plus solidement structuré, servant de lieu d'opérationnalisation des politiques nationales. De ce fait, le timide renforcement de l'échelon régional de l'Etat pèse peu au regard de la crise dans laquelle sont plongés les services départementaux, sous l'effet des transferts de compétences et de personnels opérés en direction des collectivités territoriales et des incertitudes en résultant quant à leurs missions et leur devenir (Linhart, 2006).

L'Acte II a laissé les services départementaux exsangues. Leur marginalisation est amplifiée par l'entrée en application de la LOLF. Le budget de l'Etat, qui était découpé par ministère et par nature de dépense, est désormais structuré en une soixantaine de missions (unité à l'échelle de laquelle le Parlement vote le budget), comprenant une centaine de programmes assortis d'objectifs précis et d'indicateurs de performance. Leur déclinaison opérationnelle à l'échelle infranationale s'opère par le biais de budgets opérationnels de programme (BOP), dans un principe de liberté/responsabilité des gestionnaires locaux. L'« esprit de la LOLF », tel qu'explicité par ses deux pères (le député Didier Migaud et le sénateur Alain Lambert), allait donc clairement dans le sens d'une déconcentration managériale et financière accrue.

La LOLF en actes n'a pas grand-chose à voir avec les présentations qu'en font ses promoteurs. S'il est prématuré de porter un jugement précis sur les conséquences de la loi organique, les premiers effets observables vont à l'inverse des intentions affichées s'agissant des rapports entre administrations centrales et services déconcentrés. La Cour des

---

<sup>17</sup> Un examen attentif aurait suscité des interrogations quant à l'option retenue. La déconcentration ressemblait en effet à une formule magique, supposée dans un même mouvement assurer la présence dans les territoires de services techniques puissants, à même de compenser la faiblesse des collectivités ; garantir l'autonomie fraîchement acquise par celles-ci en évitant qu'elles soient dépendantes de décisions qui auraient été prises à Paris ; éviter que la décentralisation conduise à un affaiblissement de l'Etat, qui aurait été dépendant des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de ses politiques et sans capacité de contrôle sur leur action.

comptes (2003) et la DATAR (2003) avaient souligné le risque d'un hiatus entre la logique descendante de la LOLF et la logique à la fois horizontale et remontante supposée guider l'action de l'Etat dans les territoires. Ces mises en garde n'ont pas été entendues et l'accroissement des marges de manœuvre des responsables des services déconcentrés que devaient permettre la globalisation et la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque programme ne s'est pas concrétisé. Les projets annuels de performance (PAP) qui accompagnent chaque programme devaient s'organiser autour d'un nombre restreint d'objectifs de résultats assortis d'indicateurs de performance. Mais les objectifs et indicateurs de résultats (*outputs*) ont été remplacés, dans nombre de PAP, par des objectifs et indicateurs portant sur les réalisations (*outcomes*), limitant les marges de manœuvre des services déconcentrés. L'accroissement de leurs libertés attendu de la fongibilité des crédits à l'intérieur d'un programme a été réduit à néant par les pratiques des responsables de programme<sup>18</sup>, qui les ont fractionné en de multiples BOP, créant ainsi des blocs de dépenses constituant autant d'enveloppes non fongibles, en même temps qu'ils ont multiplié les directives et les instructions relatives à l'emploi des crédits<sup>19</sup>, privant les « managers » locaux d'une grande partie des libertés nouvelles qui devaient résulter de la loi organique. Celle-ci se traduit par un renforcement du fonctionnement vertical et hiérarchique de l'administration française (Trosa, Perret, 2005), aboutissant à des prescriptions toujours plus précises pour les acteurs situés en bout de chaîne. Car les systèmes de pilotage par objectifs développés au nom de la « culture de la performance » mettent sous pression l'ensemble des responsables administratifs, chaque niveau hiérarchique répercutant cette pression sur le niveau inférieur, des ministres aux responsables de programmes, de ceux-ci aux responsables des BOP et enfin aux gestionnaires des mesures qui restent le plus souvent les services départementaux. Les instruments de pilotage et de suivi introduits par la LOLF réduisent ainsi fortement les marges de manœuvre dont disposaient ces derniers pour adapter la mise en œuvre des mesures nationales en fonction des contextes et des projets locaux, les cantonnant dans une double fonction d'exécution de programmes précisément définis à l'échelon central et de *reporting*<sup>20</sup> vis-à-vis de celui-ci.

La marginalisation de l'Etat déconcentré dans la gestion publique locale est renforcée par le mouvement accéléré d'*agencification* de l'Etat central. Sous l'impulsion de l'OCDE, de la Banque Mondiale et de cabinets de consultants internationaux, de nombreux pays ont lancé des programmes d'*agencification* au cours de la décennie 1990, visant, de manière plus ou moins systématique, à transférer des activités gouvernementales vers des organisations de type agence, structures publiques chargées de missions de service public tout en étant placées à distance du pouvoir politique (Pollit et al., 2004). En France, jusqu'au vote de la LOLF, de telles opérations de démembrement de l'administration s'opéraient au coup par coup. Le texte organique a créé les conditions d'une politique beaucoup plus systématique d'*agencification* qui s'est mise en œuvre avec la démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP). La LOLF porte sur les modalités de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat. Elle définit avec précision les tâches des différentes parties prenantes de chaque séquence. En revanche, elle reste

---

<sup>18</sup> Chaque programme est piloté par un haut fonctionnaire qui s'engage devant le Parlement sur des objectifs chiffrés pour l'année suivante. Il doit ensuite rendre compte des résultats obtenus et expliquer les écarts par rapport aux prévisions dans un rapport annuel de performances, joint au projet de loi de règlement qui rend compte de l'exécution budgétaire de l'année passée.

<sup>19</sup> Dans leur bilan de la mise en œuvre de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud (2006) relèvent que 74% des responsables de BOP estiment que la majorité de leurs crédits sont totalement fléchés par l'administration centrale et 17% qu'ils le sont partiellement.

<sup>20</sup> Le *reporting* consiste à collecter des informations précises sur des procédures, des résultats et des moyens utilisés dans des systèmes d'informations qui assurent la disponibilité immédiate de ces informations pour les responsables (Faucher-King, Le Galès, 2007).

muette sur l'organisation de l'appareil administratif. Si l'on s'en tient au texte organique, le lien entre la LOLF et l'*agencification* de l'Etat est loin d'être évident. Les deux pères de la loi organique ont d'ailleurs fréquemment répété que « *les programmes ne sont pas les étuis dorés des organigrammes* ». Contrairement à ce que cette formule pourrait laisser croire, les promoteurs de la LOLF attendaient bien de cette loi qu'elle entraîne une transformation des structures administratives ; simplement, les organigrammes existants ne devaient pas constituer un préalable contraignant pour la définition des missions et programmes de l'Etat. Mais l'architecture du budget de l'Etat en missions faisant prévaloir la notion de politique publique sur celle de ministère, les réorganisations administratives étaient considérées comme inéluctables en aval de la définition de cette architecture, afin de faire coïncider plus systématiquement un programme, une structure administrative et un responsable (Lambert, Migaud, 2006 ; Arkwright et al., 2007). La création d'agences apparaît ainsi comme une conséquence naturelle de la LOLF<sup>21</sup>, le recours à cette forme organisationnelle s'avérant particulièrement cohérent avec les principes d'autonomie et de responsabilité des gestionnaires qui structurent la loi (Ferrazi, Mordacq, 2007). Il n'est donc pas surprenant de retrouver la création d'agences en bonne place dans les premières mesures de la RGPP, grand chantier de réforme de l'Etat qui a pris la suite de la mise en place de la LOLF dans les priorités de Bercy.

Avec la LOLF et la RGPP, les réformateurs de Bercy sont parvenus à diffuser la « *fièvre des agences* » (Pollitt et al., 2001) dans l'ensemble du corps administratif français. Les ministères intégrés verticalement en charge de toutes les politiques publiques relevant d'un secteur donné en perdent progressivement la maîtrise, au profit de diverses agences responsables d'un seul programme. Cette recomposition des administrations centrales n'est pas sans conséquences pour leurs services déconcentrés. A l'image de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, de l'Agence de l'innovation industrielle ou de l'Agence nationale pour la recherche, ces nouvelles organisations captent une part croissante des ressources budgétaires et extra-budgétaires de l'Etat, lesquelles sont soustraites aux administrations centrales et sortent donc en partie du dialogue de gestion qu'elles nouaient avec leurs services déconcentrés. Valorisées pour leur souplesse, leur légèreté et leur réactivité, les agences ne sont pas tenues de passer par les circuits et les structures de leur ministère de tutelle. Une part croissante des programmes de l'Etat se met donc en œuvre suivant de nouveaux circuits, dont les services déconcentrés sont tenus à l'écart. Dans de nombreux cas, les agences ont en effet choisi d'engager des relations directes avec les porteurs des actions relevant du programme dont elles ont la charge, contournant les préfetures et directions départementales concernées, qu'elles ne sont souvent pas même tenues de consulter ou d'informer sur leurs interventions.

C'est pourquoi l'Acte II prolonge moins l'Acte I qu'il ne met fin à ce qui apparaît, rétrospectivement, comme un intermède historique au cours duquel les services déconcentrés de l'Etat avaient accompagné l'autonomisation des collectivités territoriales et la différenciation corollaire de l'action publique locale. Vingt ans après la décentralisation, tout se passe comme si ces collectivités étaient désormais majeures et pouvaient sortir du régime de la conduite

---

<sup>21</sup> Dans son rapport sur l'économie politique de la LOLF, le Conseil d'analyse économique soulignait que la « *LOLF est, en quelque sorte, "autoporteuse" de modifications profondes de notre structure et de nos fonctionnements administratifs* », et incitait le gouvernement à sortir d'une logique d'agencification au coup par coup, guidée par de mauvaises raisons (débudgétisation ou affichage politique) pour engager rapidement une « *profonde réforme de l'organisation administrative* » faisant correspondre à chaque mission de l'Etat, une organisation donnée et un programme budgétaire : « *La LOLF doit aussi se traduire au plan organisationnel. Dans ce cadre, la mise en place d'agences à l'intérieur de l'Etat apparaît indispensable* » (Arkwright et al., 2007).

accompagnée, ce qui se traduit par le « décroisement des compétences » (Le Lidec, 2007), c'est-à-dire le transfert aux collectivités de l'entière responsabilité des politiques qu'elles cogéaient avec l'Etat local<sup>22</sup>, et par le désengagement étatique des contractualisations territoriales. On pourrait penser que ces évolutions ne font que prolonger la dynamique de « desserrement du verrou de l'Etat », si les directions départementales n'avaient pas été des relais plus efficaces sur le mode ascendant, en défendant les projets des territoires vis-à-vis de leur maison-mère, que l'inverse.

L'hypothèse d'un retournement de tendance, qui verrait la marginalisation des services déconcentrés dans l'action publique locale ouvrir la voie à une réaffirmation de l'emprise étatique sur le contenu des politiques locales est étayée par l'observation des transformations récentes des politiques d'aménagement, d'urbanisme et du logement, tous trois structurants pour les villes. En la matière, l'Etat local a perdu en 2004 ses derniers leviers d'intervention : la programmation des aides à la pierre et l'essentiel des responsabilités en matière de logement ont été déléguées aux agglomérations ; la gestion et l'entretien de la quasi-totalité du réseau routier national ont été transférés aux départements ; il en va de même des ports et des aéroports, à l'exception de ceux d'intérêt national, qui sont revenus aux départements et aux régions. Dépouillées des agents routiers qui constituaient le gros de leurs troupes, contraintes de fermer les subdivisions et les arrondissements qui maillaient le territoire national depuis plus d'un siècle, les Directions départementales de l'Equipement (DDE) sont maintenant désertées par les cadres des corps techniques (ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Travaux Publics de l'Etat) (Gervais, 2007), et donc privées de leur dernière ressource : l'expertise. S'il a confié la quasi-totalité des responsabilités en matière d'aménagement et de logement aux collectivités, l'Etat n'a pas renoncé à peser sur les politiques menées dans ces domaines. La marginalisation des DDE s'accompagne en effet d'un profond renouvellement des instruments d'intervention étatiques. Les contractualisations territoriales qui servaient de cadre à la mise en œuvre locale des politiques nationales ont laissé place à une nouvelle génération de contrats ciblés (Contrat de projets Etat région, Convention de rénovation urbaine, Contrat urbain de cohésion sociale, Convention de délégation des aides à la pierre) qui déclinent localement les priorités et les objectifs chiffrés de production définis à Paris. Ces contrats ne s'organisent plus autour de projets territoriaux mais de programmes sectoriels, constitués d'opérations dont les maîtrises d'ouvrage, plans de financement et calendriers de réalisation sont définis dans le détail et assortis de mécanismes de sanction ou de clauses de révision en cas de non respect de leurs engagements par les signataires locaux. La reconfiguration des instruments par lesquels l'Etat intervient dans les territoires a des conséquences directes sur les politiques qui y sont menées. Elle a ouvert la voie à un processus de convergence des finalités et des contenus des politiques locales qui, pour s'opérer suivant des modalités et des rythmes variables en fonction des secteurs et des territoires n'en est pas moins sensible, en regard de la dynamique de différenciation des années 1980 et 1990.

---

<sup>22</sup> La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a notamment mis fin à la cogestion de plusieurs fonds sociaux comme le RMI et le fonds de solidarité logement. De même, l'essentiel du réseau routier national a été transféré aux départements, l'Etat ne conservant que la responsabilité des grands itinéraires nationaux, soit une vingtaine de milliers de kilomètres d'autoroutes et de routes. Enfin, la loi a prévu que l'essentiel des compétences étatiques dans le domaine du logement social soit délégué aux départements et aux agglomérations.

## 4. De la différenciation à la libre conformation : les enseignements de la rénovation urbaine

L'examen du programme national de rénovation urbaine (PNRU) initié en 2003 permet de prendre la mesure de ce processus de convergence, en même temps qu'il aide à saisir les mécanismes à l'œuvre. Le cas empirique du PNRU apparaît d'autant plus utile pour analyser les transformations récentes de l'action publique locale que la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 (dite loi Borloo) qui lui a donné naissance correspond à une réforme radicale de la politique de la ville, et que ses rédacteurs l'ont façonnée de telle manière qu'elle se conforme, par anticipation, à la nouvelle donne issue du décroisement des compétences et de la LOLF (Epstein, à paraître). La loi Borloo marque la fin de l'approche transversale et remontante qui avait guidé la politique de la ville depuis ses origines (Epstein, 2005). Elle s'apparente à une opération de *design institutionnel* redéfinissant le problème traité, les cibles visées, les objectifs effectivement poursuivis ainsi que la distribution du pouvoir et des responsabilités au sein du système d'acteurs en charge de sa mise en œuvre (Schneider, Ingram, 1997). La politique de la ville s'organise désormais autour de programmes pluriannuels dont les objectifs sont définis dans la loi et dont la mise en œuvre ne dépend plus des contributions de divers ministères, mais s'appuie sur des lignes parfaitement identifiées dans le budget de l'Etat. Formulés en termes de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement dont pâtissent les 751 zones urbaines sensibles, ces objectifs sont déclinés dans une batterie de 65 indicateurs quantitatifs réunis dans l'annexe 1 de la loi, dont le suivi est assuré par un observatoire national. Le souci de conformation anticipée à « l'esprit de la LOLF » dont témoignent ces objectifs de résultat se retrouve dans les options organisationnelles retenues pour le PNRU, avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui bénéficie d'une liberté managériale quasi-totale dans l'utilisation des ressources consacrées à la rénovation urbaine par l'Etat et les institutions nationales en charge du logement social (1% logement, Caisse des dépôts et consignations, mouvement HLM). La politique de la ville ayant joué un rôle moteur dans la dynamique différenciation territoriale des années 1980 et 1990 en proposant un modèle –dans le double sens du prototype (expérimentation) et de l'idéal-type (exemplarité)– de gestion publique des territoires fondé sur le projet territorial et le contrat global, il n'est donc pas idiot de penser que la politique de rénovation urbaine qui la remplace donne à voir, par anticipation, la LOLF et l'Acte II de la décentralisation au concret, notamment leurs effets sur les finalités et le contenu des politiques locales.

Dans le cadre des procédures contractuelles antérieures de la politique de la ville, il revenait aux élus locaux et aux préfets de poser un diagnostic partagé sur les problèmes sociaux et urbains des grands ensembles d'habitat social, puis de définir un projet traitant de l'ensemble des dimensions de « l'exclusion socio-spatiale ». La politique de la ville présentait ainsi la particularité de demeurer essentiellement procédurale à l'échelon national, sa substance (territoires visés, enjeux traités, objectifs poursuivis et actions mises en œuvre) étant définie localement, par les contractants. Ceux-ci pouvaient puiser dans une pluralité de registres, en considérant les quartiers prioritaires sous l'angle du handicap, de la ressource ou du symptôme (Béhar, 1995). En fonction du diagnostic posé localement (dont les variations renvoyaient moins aux problèmes contrastés des quartiers qu'aux grilles d'analyse privilégiées dans chaque ville pour les définir), les procédures et outils de la politique de la ville pouvaient être mobilisés au service de stratégies variables. La première approche s'est notamment traduite dans le soutien aux initiatives issues des quartiers populaires, que la politique de la ville a cherché à faire reconnaître pour tels, en s'attachant à donner à leurs habitants les moyens de valoriser leurs ressources individuelles et collectives. La seconde s'est concrétisée par un renforcement de la présence et des moyens des services publics, censés compenser les handicaps des quartiers et de leurs habitants. A ces deux approches centrées sur les grands ensembles s'ajoutait une troisième, considérant ceux-ci comme les symptômes d'une crise dont les causes résidaient dans les mécanismes d'agglomération, et dont

le traitement ne pouvait se faire qu'à cette échelle ; les quartiers prioritaires de la politique de la ville avaient alors vocation à servir de banc d'essai expérimental pour de nouveaux modes de gestion urbaine, destinés à s'étendre au reste de la ville (Estèbe, 2004). Ces trois registres apparaissent relativement exclusifs les uns des autres. La souplesse de l'instrument contractuel permettait néanmoins aux acteurs locaux de les combiner dans l'action, en faisant primer une lecture territorialisée des enjeux sur une approche nationale insistant, suivant les périodes, sur l'un ou l'autre des registres (mais jamais de manière exclusive).

Depuis 2003, les finalités de la politique de la ville sont définies dans la loi, laquelle ne laisse que peu de marge pour leur modulation locale, conduisant à un rabattement des opérations locales vers une stratégie unique de remise « à la moyenne » de quartiers considérés exclusivement sous l'angle de leurs handicaps urbains (morphologie, niveau d'équipement, enclavement) et sociaux (concentration des populations défavorisées et des minorités visibles), au détriment d'autres options privilégiées dans les années 1980 (reconnaissance du caractère populaire des quartiers visés et valorisation de leurs ressources) et 1990 (transformations institutionnelles pour lever les freins entravant la mobilité sociale, résidentielle et quotidienne de leurs habitants).

La loi Borloo ne s'est pas contentée de définir les objectifs de la politique de la ville. Elle a aussi arrêté les programmes d'actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs retenus. Il s'agit tout d'abord du programme national de rénovation urbaine, organisé autour d'objectifs de production volontaristes<sup>23</sup>. S'y ajoute un programme de développement économique par les exemptions fiscales, fondé sur la prolongation temporelle des 44 zones franches urbaines mises en place en 1997 pour une durée de cinq, auxquelles se sont ajoutées 41 de ces zones. La priorité accordée à ces deux programmes sectoriels de restructuration urbaine et de développement d'activités économiques dessine, en creux, un net resserrement opérationnel de la politique de la ville. Certes, l'article 1 de la loi Borloo prévoit l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'actions traitant des autres thématiques traditionnelles de la politique de la ville. Mais ces programmes sont demeurés indéfinis pendant près de trois ans<sup>24</sup>, période pendant laquelle le volet « social » et contractuel de cette politique a été désinvesti par les acteurs locaux, qui se sont concentrés sur l'élaboration et la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine.

La convergence observée ne se limite pas au remplacement de projets de développement social répondant à une logique transversale par des projets de restructuration urbaine portant sur le seul aménagement du cadre bâti. Elle s'étend à l'argumentaire développé pour les justifier et au contenu de ces opérations d'aménagement. Le PNRU a transformé la France des grands ensembles en un vaste chantier, dont on pourrait croire que les plans ont été conçus par un auteur unique. Toutes les grandes villes se sont engagées dans la démolition-reconstruction des quartiers d'habitat social, suivies par la quasi-totalité des villes moyennes et des centaines de petites villes et de communes de banlieue. Partout, un même projet semble à l'œuvre, qui prétend produire de la cohésion par la mixité sociale et de

---

<sup>23</sup> La loi d'orientation prévoyait la démolition de 200 000 logements, la réhabilitation d'autant de logements locatifs sociaux et la construction ou la remise sur le marché de 200 000 autres logements HLM entre 2004 et 2008. Les objectifs chiffrés et leur période de réalisation ont été portés par la suite à 250 000 démolitions, 400 000 réhabilitations et 250 000 reconstructions entre 2004 et 2013.

<sup>24</sup> Il a fallu attendre le comité interministériel des villes du 9 mars 2006, réuni à la suite des émeutes de l'automne précédent, et l'annonce de la mise en place de nouveaux Contrats urbains de cohésion sociale pour que le gouvernement précise la nature, le contenu et les moyens dévolus à ces programmes d'actions.

l'intégration par la banalisation urbaine. Fondés sur des diagnostics interchangeables d'un site à l'autre (Kirszbaum, 2007) , les projets de rénovation urbaine s'organisent autour d'une même convention-type élaborée par l'ANRU et se déclinent dans des programmes d'action partout identiques : démolition de barres et de tours d'habitat social, reconstruction de maisons individuelles et de petits immeubles collectifs en accession à la propriété ou du secteur locatif libre, privatisation et sécurisation technique des espaces publics, redistribution du foncier et introduction de voiries traversantes...

La standardisation des projets de rénovation urbaine est d'autant plus notable que leur définition et leur mise en œuvre relèvent de l'entière responsabilité des maires et des bailleurs sociaux. Elle s'explique en grande partie par les instruments *soft* de pilotage dont l'ANRU s'est dotée, à l'aide desquels elle est parvenue à ce que les maires lui proposent et mettent en œuvre, en toute liberté, des projets respectant fidèlement ses attentes.

Quelles sont ces attentes ? La loi Borloo n'affiche pas de doctrine urbanistique, se contentant d'énoncer des objectifs quantifiés en matière de démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation de logements sociaux, ainsi qu'une liste ouverte d'opérations susceptibles d'être financées par l'ANRU. A écouter ses dirigeants, l'ANRU n'aurait pas été plus loin que le législateur dans la définition d'une doctrine urbanistique officielle pour guider la transformation des grands ensembles. L'agence ne serait qu'un guichet unique destiné à simplifier la conduite des opérations décidées par les élus et leurs partenaires. Mais les représentants des diverses institutions nationales réunies au sein ce guichet unique se sont rapidement doté d'un corps de doctrine en matière de rénovation urbaine, traduit dans un règlement financier qui révèle une conception implicite de ce qui doit être réalisé. Le montant total des subventions accordées par l'ANRU à un projet donné n'est pas plafonné, dépendant exclusivement de son contenu et des ressources des collectivités locales<sup>25</sup>. Le mode de calcul de ces subventions est arrêté dans le règlement financier de l'ANRU, qui comprend une vingtaine de catégories d'opérations subventionnables, avec des taux de prise en charge variés. Ce règlement définit donc quelles sont les opérations éligibles au soutien de l'agence (assiette) et le niveau relatif de ce soutien (taux). Du fait des montants en jeu, les villes et les bailleurs sociaux sont fortement incités à privilégier, dans leurs projets, certaines catégories d'opérations largement subventionnées au détriment d'autres non ou mal prises en charge par l'ANRU. En particulier, les démolitions-reconstructions, la création de nouvelles voiries et la privatisation d'espaces publics (« résidentialisation ») sont bien mieux subventionnées que les réhabilitations, la création d'infrastructures de réseaux de transports en commun ou l'aménagement d'espaces publics.

Ce régime d'incitation financière est prolongé par une politique de communication extrêmement soutenue de l'agence, fondée sur la valorisation d'opérations locales et des « bonnes pratiques » qui y sont développées<sup>26</sup>. Le corpus de « bonnes pratiques » ainsi mis en avant contribue d'autant plus efficacement à la diffusion de la doctrine de l'ANRU qu'elle ne se présente pas comme telle, mais comme une série de principes et de règles pragmatiques, issus

---

<sup>25</sup> Certaines conventions prévoient ainsi des programmes d'un coût total supérieur à 400 millions d'euros et/ou bénéficiant de plus de 100 millions d'euros de subventions de l'ANRU. C'est notamment le cas de Clichy-Montfermeil (178 M€ de subventions pour un coût total de 478 M€) de Mantes-la-Jolie (272 M€ / 104 M€) et de l'agglomération de Nancy (456 M€ / 134 M€). A l'autre extrême, on trouve des conventions d'un coût total inférieur à 10 M€.

<sup>26</sup> Sur le recours aux « bonnes pratiques » dans les politiques urbaines, voir le numéro 131 de la revue *Espaces et sociétés* (« Villes et 'best practices' »).

de la capitalisation d'expériences locales. Les normes promues par l'agence nationale y gagnent une légitimité qu'elles n'auraient pu avoir si elles étaient apparues comme des exigences définies et imposées par l'échelon central. L'examen des expériences mises en avant témoigne pourtant du caractère extrêmement normatif de l'exercice : la capitalisation opérée par l'ANRU est très sélective, conduisant à la promotion des seules expériences répondant aux attentes des institutions réunies dans l'ANRU<sup>27</sup>.

Le recours à telles techniques douces de diffusion des normes nationales n'aurait pas eu le même succès si elles ne s'étaient accompagnées de l'introduction d'autres instruments d'action publique qui, couplés, exercent une forte contrainte sur les villes. Deux instruments méritent une attention particulière : le guichet unique et l'appel à projet.

La mutualisation dans un guichet unique de ressources financières auparavant éclatées entre de multiples lignes budgétaires de l'Etat et d'autres institutions a été justifiée sous l'angle de la simplification administrative. Les avancées attendues en la matière ont été largement contrecarrées par la lourdeur d'une gestion centralisée. Néanmoins, tous les maires urbains ont cherché à bénéficier des mannes de l'ANRU, que ce soit pour mener à son terme un projet commencé avant la création de l'Agence, pour conduire une réhabilitation envisagée de longue date, voire simplement « *pour bénéficier de l'aubaine comme tout le monde* ». Car le guichet unique offre des conditions financières particulièrement attractives et sa création s'est accompagnée de la disparition ou de l'assèchement de tous les autres guichets qui existaient auparavant. Les villes ne pouvant plus se tourner vers des financeurs alternatifs, celles dont le projet ne serait pas retenu par l'ANRU ne pourraient compter que sur leurs ressources propres pour conduire toute opération d'aménagement ou de réhabilitation dans un grand ensemble. Suivant un mécanisme d'isomorphisme institutionnel théorisé par DiMaggio et Powell (1983), la réduction du nombre de sources de financements mobilisable a pesé sur les comportements des acteurs locaux, contraints de prendre en compte les normes de l'Agence.

Mais l'instrument le plus déterminant, qui explique la libre conformation des projets soumis par les maires aux attentes de l'ANRU est sans doute l'appel à projet. L'Agence dispose d'un pouvoir de sélection discrétionnaire parmi les projets qui lui sont soumis par les villes. L'inscription d'une ville dans le PNRU ne s'effectue pas en fonction de critères socio-urbains ou financiers définis *ex-ante*, pas plus qu'elle n'est conditionnée par une négociation locale. Elle résulte d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux par le biais d'appels à projet. Près d'un millier de quartiers étaient potentiellement éligibles aux financements de l'ANRU<sup>28</sup> et le budget de l'ANRU s'est très rapidement avéré insuffisant pour répondre à l'afflux de projets, en dépit du vote de plusieurs rallonges budgétaires par le Parlement. Les villes se sont donc trouvées en situation de concurrence pour l'accès aux ressources du guichet

---

<sup>27</sup> C'est-à-dire le ministère de l'Équipement, la Caisse des dépôts et consignations, l'Union Sociale pour l'Habitat (fédération des organismes HLM) et l'Union d'Économie Sociale pour le Logement (fédération des organismes collecteurs du 1% logement). Cette dernière, qui apporte plus de la moitié du budget de l'ANRU, a joué un rôle central dans la définition de la doctrine du PNRU. En particulier, elle est parvenue à imposer l'exigence de démolitions massives, qui conditionne son retour sur investissement. Les accusations récurrentes d'un hold-up de l'État sur le budget du 1% logement ne doivent donc pas occulter le fait que les responsables du 1% logement ont réussi un hold-up stratégique sur le PNRU.

<sup>28</sup> A la différence des Grands Projets de Ville et des Opérations de Renouvellement Urbain initiées en 1998, qui ne concernaient que 80 puis 110 quartiers historiques de la politique de la ville, les 751 ZUS françaises sont potentiellement éligibles au PNRU. Au-delà, l'article 6 de la loi Borloo donne au ministre chargé de la Ville la possibilité d'accorder des dérogations pour inscrire dans le programme national d'autres quartiers non classés en ZUS mais « *présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* ».

unique, pressées de soumettre un projet acceptable par une agence dont le soutien est devenu de plus en plus parcimonieux à mesure que ses caisses se vidaient. L'élaboration des projets de rénovation urbaine s'est ainsi transformée en course de vitesse entre toutes les villes de France. Leur détermination à soumettre aussi rapidement que possible un projet à l'agence s'est renforcée avec le temps. Car à mesure que les caisses de l'ANRU se vidaient, ses exigences se précisaient et s'affermisssaient, portant à la fois sur le contenu du projet urbain, sur ses conditions de mise en œuvre et sur les cofinancements locaux. En recourant à un système d'appel à projets, l'agence nationale a responsabilisé les élus locaux, chargés de la définition du projet de démolition à mettre en œuvre sur le territoire. Mais dans le même temps, cet instrument a fortement restreint leur autonomie. Car dans un régime de concurrence entre collectivités, celles dont le projet serait rejeté (ou simplement reporté pour un examen ultérieur) risquent de voir se fermer pour quelques années l'accès aux crédits nationaux. Dans un contexte budgétaire contraint et en l'absence de véritable autonomie fiscale locale, les maires et les bailleurs sociaux ont été placés devant une alternative simple : concevoir un projet répondant fidèlement à la doctrine de l'ANRU, ou renoncer pour de longues années à toute possibilité d'intervention sur le cadre bâti, les espaces extérieurs ou les équipements publics dans les quartiers d'habitat social. Peu de maires ont pris ce risque, comme le prouve la prolifération des projets indifférenciés de démolition-reconstruction dans toutes les villes de France, dont une majorité n'avait jamais envisagé de telles opérations.

Les mécanismes à l'origine de la conformation des projets de rénovation urbaine qui viennent d'être exposés portent sur la seule phase d'élaboration desdits projets. Les opérations de rénovation urbaine étant longues et complexes, on pourrait penser que l'emprise centrale sur ces opérations conduites localement s'amenuise avec le temps, que les acteurs locaux retrouvent des marges de liberté pour faire évoluer, chemin faisant, leur projet. La convergence soulignée ne serait alors que formelle et limitée dans le temps. La réalité est toute autre, car l'ANRU a mis en place des instruments de pilotage centralisé des opérations locales, au travers desquels elle a lié les mains des porteurs de ces opérations. Tout d'abord, les conventions de rénovation urbaine portent moins sur un projet que sur un programme. Elles s'organisent autour d'une vingtaine de catégories d'opérations auxquelles sont associées des lignes de crédits distinctes et non fongibles, dont la destination est précisément définie dans les conventions signées avec les maîtres d'ouvrage locaux. Les versements s'effectuant sur présentation des pièces justificatives des réalisations, l'agence est assurée que ses subventions ne sont pas utilisées pour d'autres opérations que celles arrêtées dans la convention. Elle dispose en outre, par ce biais, des informations nécessaires pour alimenter ses systèmes de reporting, ce qui lui a permis d'introduire une règle de dégageement d'office. Inspirée par le règlement des fonds européen, cette règle a accru la pression sur les porteurs de projet, un retard de deux ans dans la réalisation d'une opération donnée conduisant à la perte automatique des subventions prévues. Certes, les chercheurs britanniques ont montré que la mise en place de ce type d'instruments suscitait fréquemment des tactiques de contournement ou de neutralisation par les acteurs locaux (cf. Powers, 2005 ; Bevan, Hood, 2006), et certains responsables de projets de rénovation urbaine ont fait preuve de talent en la matière. Il n'en reste pas moins que les instruments de pilotage du PNRU ont fait preuve d'une grande efficacité, en incitant les maîtres d'ouvrage locaux à respecter scrupuleusement le programme initial

\*\*\*

Quels enseignements généraux tirer du cas qui vient d'être présenté ? Peut-on, à partir de ce seul exemple, juger que le mouvement de différenciation territoriale a été remplacé par un mouvement de convergence des finalités et du

contenu substantiel des politiques développées dans les territoires, sinon des configurations qui organisent leur mise en œuvre ? On pourrait en effet objecter que le pouvoir heuristique de la rénovation urbaine s'étend tout au plus aux politiques urbaines, voire aux seules politiques d'urbanisme et du logement. Son étude n'apporterait qu'un éclairage limité, portant pour l'essentiel sur les relations entre le ministère de l'Équipement et les villes. L'histoire de ce ministère, l'ampleur de ses interventions et la force de l'inscription territoriale de ses services déconcentrés en font néanmoins un terrain fructueux pour comprendre les évolutions d'ensemble de l'État et de l'action publique locale. On peut d'ailleurs rappeler que le ministère de l'Équipement a servi, depuis sa création, de terrain d'observation privilégié des réformes administratives et des mécanismes de la gestion territoriale (Amiot, 1986). Il a notamment servi de base principale à l'élaboration du modèle de la « régulation croisée », au travers duquel Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig (1975) ont dégagé les principes constitutifs du système politico-administratif local dans la France des années 1960. L'observation minutieuse des évolutions de la gestion territoriale, et notamment des relations nouées par les collectivités locales avec les agents de ce ministère, ont ensuite conduit Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran (1996) à établir l'acte de décès de « *ce modèle [qui] ne rend plus compte des réalités observables dans la France des années 1990* » pour proposer un schéma alternatif d'analyse formulé en termes d'« *institutionnalisation de l'action collective* ». Des travaux plus récents ont montré combien les hauts fonctionnaires du ministère de l'Équipement continuent d'endosser le rôle de « bons élèves » de la réforme de l'État, y compris lorsqu'il leur semble que ces réformes mettent en péril leur administration (Gervais, 2007 ; Bertaux-Wiame, Divert, 2006).

Les grands ensembles d'habitat social ayant fait office d'*opus magnum* de ce ministère, avant d'être considérées comme la part maudite de sa Grande œuvre puis comme son dernier grand défi, l'examen de la politique de rénovation urbaine paraît de nature à apporter des enseignements qui la dépasse largement. Résumons les sommairement : la dynamique d'affaiblissement de l'État, d'autonomisation locale et de différenciation territoriale a pris fin avec l'Acte II de la décentralisation, la LOLF et la RGPP. Ces réformes organisent conjointement la recomposition de l'État central (*agencification*) et la décomposition de l'État déconcentré (*résidualisation*), conduisant à l'émergence d'une forme inédite de gouvernement à distance : l'État se retire de la cogestion des territoires, en confiant aux élus locaux la pleine responsabilité de la mise en œuvre et de la mise en cohérence des politiques publiques ; mais il reprend subtilement en main la définition des finalités et du contenu de ces politiques à l'aide d'instruments fondés sur l'incitation, la persuasion, la fixation de standards, l'audit et le reporting. Autant d'instruments soft de pilotage qui incitent les acteurs locaux à se conformer, en toute liberté, aux attentes des élites politiques et administratives nationales, et mettent ainsi fin au cycle de différenciation territoriale.

La généralisation proposée doit encore, pour dépasser le stade de l'hypothèse, être mise à l'épreuve par des travaux empiriques portant sur d'autres champs sectoriels. Dans l'attente de ces travaux, on doit se contenter d'observations parcellaires qui tendent à montrer que les mécanismes à l'œuvre dans la rénovation urbaine se retrouvent dans de nombreuses politiques publiques, conduisant à des évolutions convergentes. C'est notamment le cas de la politique d'aménagement du territoire, dont les contractualisations globales ont été remplacées par une série de conventions plus ciblées (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, coopération métropolitaine), dont le contenu est défini au travers d'appels à projet qui mettent en concurrence les territoires, pressés de soumettre des projets correspondant à des priorités définies à Paris. De nombreuses politiques publiques dont le territoire n'est pas l'objet explicite, mais qui ont des implications territoriales, s'inscrivent dans le même mouvement, sous l'effet combiné de réformes néo-managériales de leurs structures et d'une révision néo-libérale de leurs orientations (Dardot, Laval, 2009) : de la politique de la recherche (Bruno, 2009) aux politiques d'insertion (Paugam, Duvoux, 2008), les vertus de la compétition sont partout célébrées et jouent un rôle croissant dans l'allocation des ressources étatiques, ce qui

permet aux élites centrales de retrouver des capacités d'orientation dans un contexte de renforcement des contraintes budgétaires et d'affaiblissement de l'autorité de l'Etat.

Bien que ces évolutions aient amorcé une dynamique de convergence des politiques locales, il faut se garder de les analyser comme une forme de retour en arrière, vers la situation qui prévalait jusqu'à la fin des années 1970. Car cette convergence ne procède pas de la réaffirmation de l'autorité d'un Etat tutélaire. Au contraire, elle s'appuie sur le renforcement de l'autonomie des collectivités territoriales et de divers opérateurs et, conjointement, sur l'introduction de des mécanismes concurrentiels *ex ante* et des systèmes de contrôle *in itinere* et *ex post*, au travers desquels le pouvoir central parvient à conduire leurs conduites (Foucault, 1982). En cela, les évolutions observées correspondent moins à une régression vers le modèle historique français qu'elles n'inscrivent la France dans un mouvement global de restauration néolibérale de l'emprise des Etats sur les institutions et les politiques locales (Brenner, 2004 ; Faucher-King, Le Gales, 2007).

## **Bibliographie**

Amiot M. (1986) *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris : Editions de l'EHESS.

Ashford D. (1982) *British dogmatism and French pragmatism, central-local policy making in the Welfare State*, Londres : G. Allen and Unwin.

Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J.-H., Samson J. (2007) *Economie politique de la LOLF. Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, Paris : la documentation Française.

Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°68-69.

Béhar D., Estèbe P. (1999) « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, 82.

Benchendikh F. (2002) « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, 21, 2.

Bertaux-Wiame I., Divert N. (2006) « La direction départementale de l'Equipement. Étude de cas » in Linhart D. (dir.) *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris : la documentation Française.

Bevan G., Hood C. (2006) « What's Measured is What Matters : Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, 84, 3.

Bezes P. (2005) « Le modèle de « l'Etat-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47, 4.

Bezes P. (2008) « Le tournant néomanagérial de l'administration française » in Borraz O., Guiraudon V., *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Presses de Sciences Po.

Bezes P. (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF.

Borraz O., Le Galès P. (2005) « France : the intermunicipal revolution », in Denters B., Rose L.E. (dir.) *Comparing Local Governance : trends and developments*. Basingstoke : Palgrave.

Cour des comptes (2003) *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat*. Paris : Direction des journaux officiels.

Brenner, N. 2004, *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford : Oxford University Press.

Bruno I. (2009) *A vos marques, prêts... cherchez ! : La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges : éditions du Croquant

Crozier M., Thoenig J-C. (1975) « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16, 1.

d'Arcy F. (1968), *Structures administratives et urbanisation*, Paris : Berger-Levrault.

Dardot P., Laval C. (2009), *La nouvelle raison du monde : Essai sur la société néolibérale*, Paris : la Découverte.

- Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (2003), *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*. Paris : La Documentation française.
- DiMaggio P., Powell W. (1983) « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48, 2.
- Donzelot J., Estebe Ph. (1994) *L'Etat animateur*, Paris : Seuil
- Duran P., Herault B. (1992) « L'administration à la découverte du politique : l'Équipement en décentralisation », *L'annuaire des collectivités locales*, Paris : Librairies Techniques.
- Duran P., Thoenig J.C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4.
- Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 319.
- Epstein R. (à paraître), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », *Revue française des affaires sociales*.
- Estèbe Ph. (2004) *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris : L'Harmattan.
- Estèbe Ph. (2007) « Du conseil général à l'agence départementale ? » *Pouvoirs locaux*, 75
- Estèbe Ph. (2008) *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Faucher-King F., Le Gales P. (2007), *Tony Blair 1997-2007*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Faure A., Douillet A-C. (dir.) (2005) *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : PUG.
- Faure A., Négrier E. (dir.) (2007), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*, Paris ; L'Harmattan.
- Ferrazi C., Mordacq F. (2007) « LOLF et agences » in Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J.-H., Samson J., *Economie politique de la LOLF. Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, Paris : La documentation Française.
- Foucault M. (1982) « Le sujet et le pouvoir » in *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976-1988*, Paris : Gallimard, rééd. 2001.
- Faure A., Négrier E. (dir.) (2007), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*, Paris : L'Harmattan.
- Gaudin J.P. (1995) « Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, 45, 1.
- Gaudin J-P. (1993) *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Gaudin J-P. (1999) *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Gervais J. (2007) « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique - L'"identité managériale" et le corps des Ponts et Chaussées », *Politix*, 79, 3.

- Grémion P. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil.
- Hood C. (1983) *The Tools of Government*, Londres : Macmillan.
- Jegouzo Y. (2005) « Contenu et articulation des contrats d'agglomération » in Brouant J-P. (dir) *Contractualisation et territoires. Le rôle des contrats d'agglomération*, Paris : la documentation Française.
- Jouve B., Lefèvre C. (dir) (2002) *Métropoles ingouvernables*, Paris : Elsevier.
- Kirszbaum T. (2007) *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Rapport pour le PUCA.
- Lambert A., Migaud D. (2006), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*. Paris : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.) (2004) *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Galès P. (1999) « Le desserrement du verrou de l'Etat ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6, 3.
- Le Galès P. (2003) *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Lidec P. (2007) « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 1-2.
- Le Lidec P. (2008) « La réforme des institutions locales » in Borraz O., Guiraudon V., *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Lindblom C. (1979) « Still Muddling, Not Yet Through », *Public Administration Review*, 39, 6.
- Linhart D. (dir.) (2006) *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris : la documentation Française.
- Lorrain D. (2004) « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Mabileau A. (1991) *Le système local en France*, Paris : Montchrestien.
- Marcou G. (1994) « Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques » in Groud H., Némery J-C. (dir.) *Le renouveau de l'aménagement en France et en Europe*, Paris : Economica.
- Marcou G., Rangeon F., Thiebault J-L. (1997) *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris : L'Harmattan.
- Mauroy P. (2000) *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation*, Paris : la documentation Française.
- Merrien F-X. (1999) « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 41.

- Négrier E. (2005), *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : PUG.
- Oblet T. (2005) *Gouverner la ville*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Offner J-M. (2006) « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. », *Revue Française de Science Politique*, 56, 1.
- Paugam S., Duvoux N. (2008) *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. Paris : PUF.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po : Paris.
- Pollitt C., Talbot C., Caulfield J., Smullen A. (2004) *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A., Talbot C. (2001) « Agency fever ? Analysis of an international policy fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 3.
- Powers M. (2005) *La société de l'audit : L'obsession du contrôle*, Paris : La Découverte.
- Rosanvallon P. (1990) *L'Etat de 1789 à nos jours*, Paris : Le Seuil.
- Schneider A.L., Ingram H. (1997) *Policy design for democracy*, Lawrence : University Press of Kansas.
- Smith A. (2008) « A la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*, 58, 6.
- Trosa S., Perret B. (2005) « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Esprit*, 312.
- Vanier M. (2008) *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica,
- Worms J-P. (1966) « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8,3.