



HAL
open science

La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat

Renaud Epstein

► **To cite this version:**

Renaud Epstein. La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat. L'Année Sociologique, 2015, Les Figures de la coordination, 65 (2). halshs-01225686

HAL Id: halshs-01225686

<https://shs.hal.science/halshs-01225686v1>

Submitted on 7 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat

La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires

Renaud Epstein – Université de Nantes

L'Année sociologique - 2015/2 (Vol. 65) - Les Figures de la coordination

Résumé

Forgée dans les années 1990, la notion de gouvernance urbaine a permis de rendre compte de la transformation des enjeux et des modes de conduite des politiques urbaines dans un contexte de pluralisation des systèmes d'acteurs et de fragmentation des ressources. En y recourant, les politistes et sociologues ont insisté sur l'importance des relations horizontales entre les multiples acteurs, groupes sociaux et institutions intervenant dans les politiques urbaines, à rebours de leurs prédécesseurs qui se concentraient sur les relations verticales entre l'Etat et les villes. Ce changement d'axe analytique, de la coordination verticale à la coopération horizontale, a probablement été excessif, occultant le maintien d'une forme de centralité étatique et le rôle spécifique qu'a pu continuer à jouer l'Etat dans la fabrique des politiques territoriales après les lois de décentralisation. Il paraît donc nécessaire de réintroduire l'Etat dans le chantier de recherche de la gouvernance urbaine, d'autant plus que les réformes néomanagériales des années 2000 ont profondément recomposé l'organisation et l'instrumentation étatique. En même temps qu'elles parachevaient l'autonomisation des villes vis-à-vis de l'Etat local, ces réformes ont doté le pouvoir central de nouveaux instruments d'intervention territoriale (appels à projets, indicateurs de performance, trophées et labels) qui lui permettent de piloter à distance l'action collective développée dans les villes.

Abstract

The urban governance approach has proved quite fruitful to contribute to the understanding of the transformation of French cities and urban policies in a context of decentralization. In opposition to their predecessors, who focused on vertical relations between the State and local authorities, political scientists and sociologists working on urban governance in the 1990s have emphasized the importance of horizontal coordination between various actors, social groups, and institutions. In doing so, they have tended to overlook the specific role and resources of the State. In this paper, we propose to bring the State back in the scope of urban governance analysis, in order to reconsider the vertical dimension of horizontal coordination processes. Indeed, the central government has delegated to local authorities responsibility for implementing numerous national programs and achieving coherence between the latter. But this devolution doesn't mean further hollowing of the State in urban governance. Quite the reverse, it allows the State to steer at arm's length collective action in the cities through new tools of government such as competitive bidding, performance indicators, and the encouragement of "best practices".

Mots clés

Gouvernance urbaine, Réforme de l'Etat, Nouveau management public, Rénovation urbaine, Labels

Keywords

Urban governance, State reform, New public management, Urban renewal, Awards

Dans un contexte marqué par la multiplication des parties prenantes de l'action publique locale et la fragmentation corolaire des ressources financières, d'autorité et d'expertise entre celles-ci, la gestion publique des territoires soulève des enjeux complexes de coordination. Face à des problèmes publics labiles qui ne se laissent pas plus enfermer dans les frontières des institutions territoriales que dans les découpages sectoriels, la coordination entre les administrations et agences étatiques, les collectivités des différents niveaux et de multiples organisations publiques, parapubliques, paritaires, privés et associatives constitue un enjeu majeur pour ces acteurs. Il s'agit aussi d'une question centrale pour les chercheurs versés dans l'analyse des politiques locales et de la gouvernance territoriale.

C'était déjà le cas il y a un demi-siècle, alors que le local n'était qu'un espace de mise en œuvre de mesures développées par des administrations étatiques aussi cloisonnées horizontalement (chacune étant en position de monopole dans son secteur d'activité) qu'intégrées verticalement, des administrations centrales aux services extérieurs qui maillaient le territoire national. La sociologie de l'action organisée, telle qu'elle s'est développée en France au sein du Centre de Sociologie des Organisations, s'est d'ailleurs en grande partie constituée autour de l'étude de ce qu'on appelait alors le « système politico-administratif local ». L'analyse de ce système avait révélé des modes de fonctionnement fort éloignés de l'idéal-type bureaucratique, le cloisonnement des filières et la ferme hiérarchisation des acteurs s'accompagnant d'incessantes négociations et d'arrangements entre bureaucrates et notables (Worms, 1966). Le formalisme bureaucratique n'interdisait donc pas l'existence de mécanismes informels de coordination entre acteurs locaux, dont l'analyse avait servi de base à la construction d'un modèle théorique de régulation systémique –la « régulation croisée»– par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig (1975) et, dans une approche plus politique des rapports centre-périphérie, à la formalisation de la figure du « Jacobinisme apprivoisé » par Pierre Grémion (1976).

La coordination inter-organisationnelle n'est donc pas un enjeu nouveau de la gestion publique des territoires, qui renverrait aux mutations qu'a connu celle-ci au cours des dernières décennies. Elle est lui est intrinsèquement liée, le local étant l'espace de mise en œuvre de multiples politiques publiques et donc le lieu où se manifestent les interdépendances entre celles-ci. Mais cet enjeu, qui était abordé à partir des administrations étatiques et donc suivant des approches stato-centriques, à la fois sectorielles et verticales, par les chercheurs dans les années 1960 et 1970, s'exprime et s'analyse désormais en termes plus transversaux et horizontaux. Car la décentralisation, les réformes de l'Etat qui l'ont accompagnée et prolongée, l'européanisation des politiques publiques, la montée en puissance de pouvoirs régionaux et métropolitains, le rôle croissant des acteurs privés dans l'action publique, l'intensification des circulations de toutes natures entre territoires à de multiples échelles et les problèmes socio-économiques, urbains et environnementaux qui en ont découlé, ont radicalement changé la donne de la gestion publique des territoires. Celle-ci ne procède plus de la déclinaison verticale de mesures standardisées conçues et mise en œuvre par des administrations d'Etat puissantes, mais de la mobilisation d'une multiplicité d'institutions et d'acteurs publics et privés dans la définition et la mise en œuvre partenariale de solutions *ad hoc* pour traiter des problèmes dont l'énonciation même est territorialisée (Le Galès, 1995 ; Duran, Thoenig, 1996 ; Lascoumes, Le Bourhis, 1998).

Le succès de la notion de gouvernance, forgée dans les années 1990 pour rendre compte de ces transformations des enjeux, des systèmes d'acteurs et des modalités de conduite de l'action publique infra-nationale, témoigne d'une évolution sensible des grilles d'analyse du gouvernement des villes, longtemps centrées sur les administrations d'Etat et les relations de leurs représentants avec les élus locaux (Le Galès, 1995). Car la gouvernance correspond à un changement d'axe analytique, de la coordination verticale à la coopération horizontale, au

risque parfois d'occulter le maintien d'une forme de centralité étatique et le rôle spécifique qu'a pu continuer à jouer l'Etat dans la production des politiques territoriales après la décentralisation.

Dans le cas français, c'est paradoxalement à la faveur des réformes institutionnelles de la première décennie des années 2000 que la question des relations verticales, entre l'Etat et les institutions infra-nationales, est redevenue moins périphérique dans le chantier de recherche de la gouvernance. Si le constat peut sembler paradoxal, c'est que ces réformes portant à la fois sur les collectivités territoriales (Acte II de la décentralisation), sur l'organisation et l'instrumentation étatiques (Révision générale des politiques publiques, loi organique relative aux lois de finances) se sont combinées pour fortement accélérer le mouvement de retrait de l'Etat des territoires. Sous l'effet de ces réformes, les services déconcentrés de l'Etat ont perdu une large part des compétences et des ressources sur lesquelles ils s'étaient appuyé après la décentralisation pour animer le partenariat entre les parties prenantes d'un système territorial fragmenté. Les réformes de l'administration territoriale de l'Etat et le transfert intégral aux collectivités de nombreuses politiques publiques qu'elles cogéraient jusque-là avec l'Etat local semblait ainsi parachever le mouvement de rotation à quatre-vingt-dix degrés de l'enjeu de coordination, du vertical à l'horizontal, justifiant *ex-post* la disparition de l'Etat dans les analyses de la gouvernance territoriale ou urbaine. C'est pourtant l'inverse qui s'est observé : la marginalisation des services déconcentrés s'est accompagnée d'un renouvellement des modalités de l'intervention infranationale de l'Etat et d'un renforcement de son rôle dans le pilotage de nombreuses politiques territoriales, qui ont conduit à sa réintroduction dans les débats sur la gouvernance des territoires français (Epstein, 2005 ; Le Galès, 2011 ; Béal, 2011 ; Pasquier, 2012 ; Aust et al., 2013 ; Dupuy, Pollard, 2014).

C'est à cette réintroduction de l'Etat dans le chantier de recherche de la gouvernance urbaine, lequel correspond d'abord à un questionnement sur les modalités de coordination dans un système territorial pluralisé et polyarchique, que l'on souhaite ici contribuer¹. Dans cette perspective, on reviendra dans une première partie sur l'évolution des cadres d'analyse de l'action publique territoriale, dont l'Etat a été progressivement évacué. Les réformes institutionnelles de la décennie passée obligent cependant à reconsidérer son rôle. En examinant le cas de la politique de la ville et plus spécifiquement celui du programme national de rénovation urbaine (PNRU) initié en 2003, on montrera dans une deuxième partie que ces réformes d'inspiration néo-managériale ont permis à l'Etat de retrouver une capacité de pilotage à distance de l'action collective dans les territoires. Dépassant cette seule politique dirigée vers les quartiers populaires, on analysera dans une dernière partie les modalités renouvelées d'intervention de l'Etat dans les territoires en se concentrant sur trois instruments disciplinaires –les appels à projet, les labels et trophées, et les indicateurs de performance– au travers desquels le pouvoir central organise une forme de régulation concurrentielle de la coopération territoriale.

¹ Cette contribution s'appuie sur les matériaux recueillis à l'occasion de plusieurs recherches conduites au cours des dernières années, portant sur la mise en place du programme national de rénovation urbaine (enquêtes réalisées dans huit villes en 2004 et 2005 dans le cadre d'une recherche doctorale), sur la construction des politiques intercommunales d'aménagement et du logement (enquêtes dans quatre agglomérations en 2010 et 2011), sur les indicateurs de la politique de la ville en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas (enquêtes réalisées en 2011 et 2012) et enfin sur des recherches en cours relatives à l'usage des labels, prix et honneurs dans la gouvernance urbaine.

Décentrement des cadres d'analyse : du système politico-administratif local à la gouvernance territoriale

Jusqu'aux débuts des années 1980, les territoires français étaient administrés plutôt que gouvernés et le « système local » était analysé par les sciences sociales du politique suivant des approches stato-centriques, à la fois sectorielles et verticales (Mabileau, 1991). La coordination était alors abordée au prisme des arrangements entre représentants locaux de l'Etat et notables, pratiques informelles relevant de la « ruse avec la règle » (Gaudin, 1993), qui permettaient d'assouplir la hiérarchie d'un système centralisé. Ces analyses forgées dans les Trente glorieuses pour expliquer la régulation du système politico-administratif local ont été frappées d'obsolescence –dans leurs bases empiriques sinon dans leur dimension théorique– par l'évolution rapide des formes d'organisation économique, sociale et politique des territoires. L'épuisement du modèle de croissance keynésien de l'après-guerre, la montée en puissance des classes moyennes salariées et urbaines, le développement corollaire des mouvements sociaux urbains ont conduit à une remise en cause d'un modèle d'administration du local procédant d'une logique taylorisée de production régie par des normes standardisées définies par les experts centraux, et à la contestation des notables locaux qui s'est notamment traduite par un profond renouvellement du personnel politique municipal lors des élections de 1971 et 1977. De nouveaux problèmes ont alors fait leur apparition dans le débat public et les réflexions administratives –reconversion industrielle, exclusion socio-urbaine, qualité environnementale...– qui procédaient d'une lecture plus territorialisée des enjeux.

C'est dans ce contexte et pour répondre à de problèmes publics complexes mettant à l'épreuve les réponses standardisées du passé qu'ont été préparées et votées les lois de décentralisation de 1982-83. Celles-ci ont amorcée un mouvement de « desserrement du verrou de l'État » dans les territoires (Le Galès, 1999), qui a été prolongé et approfondi au cours des décennies suivantes par les processus de déconcentration et d'eupéanisation des politiques publiques, l'émergence de pouvoirs régionaux et métropolitains et la montée en puissance des acteurs économiques dans la gouvernance des territoires. Ces évolutions ont conduit à une prolifération des centres d'initiatives et de pouvoir dans les territoires, dont la coordination s'est avérée un enjeu majeur de l'action publique. Rien n'était en effet prévu, dans les lois de décentralisation qui ont mis fin à l'hégémonie bureaucratique de l'Etat sur les affaires locales, pour l'organiser. Le transfert de blocs de compétences complets à chaque niveau de collectivités devait au contraire, en garantissant leur autonomie dans leur sphère d'autorité respective, faire disparaître cet enjeu de coordination. La solution juridique s'est rapidement muée en problème d'action publique. Car la logique de spécialisation fonctionnelle des blocs de compétences a non seulement maintenu la segmentation horizontale (sectorielle) de l'action publique héritée du passé, mais lui a superposé une couche verticale (entre institutions de gouvernement des différents niveaux). Elle a donc renforcé les cloisonnements inter-institutionnels, faisant émerger de nouveaux problèmes d'unité d'action d'autant plus difficiles à gérer que la subordination antérieure des collectivités à l'Etat avait disparu, et ce alors même que les enjeux territoriaux exigeaient transversalité et articulation entre échelles d'intervention (Duran, 1999 ; Gaudin, 1999).

Comment s'organise une action publique nécessairement partenariale dans un système si fragmenté et polyarchique ? La question va animer les débats de la sociologie de l'action publique et de la science politique françaises au cours de la décennie 1990. De nouveaux concepts et notions émergent alors dans la littérature académique, pour décrire et expliquer les formes du gouvernement local et les modalités de production de l'action publique dans les territoires : réseaux d'action publique (Le Galès, Thatcher, 1995), échange politique territorialisé (Négrier, 1995), leadership territorial (Padioleau, 1991 ; Smith, Sorbets, 2003), construction territoriale du bien commun (Lascoumes, Le Bourhis, 1998), gouvernance

urbaine (Le Galès, 1995), gouvernement par contrat (Gaudin, 1999), institutionnalisation de l'action collective (Duran, Thoenig, 1996)...

De toutes ces notions, c'est la gouvernance qui s'est imposée dans les discours profanes comme dans les débats savants (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2013), pour caractériser un monde dans lequel les institutions de gouvernement ont perdu le monopole de la conduite de l'action publique, laquelle se construit de manière complexe à travers les comportements d'une multiplicité d'acteurs publics et privés structurés à de multiples échelles, du local au global. Son adoption s'est accompagnée d'importantes controverses, qui tiennent notamment aux ambiguïtés d'un terme qui peut conduire à gommer, de façon plus ou moins volontaire, le politique (Padioleau, 1991). Plus encore que sur la dimension normative de la gouvernance, laquelle tient notamment à l'usage de ce terme par des institutions internationales qui cherchent à dépolitiser leurs solutions en les promouvant sous l'angle de la « bonne gouvernance », c'est sur le flou de la notion que se sont concentrées les critiques. Pour de nombreux auteurs, la gouvernance territoriale ou urbaine ne vient pas décrire, et moins encore expliquer, un phénomène précis mais un ensemble d'évolutions de l'action publique qui pour être liées ne s'en déploient pas moins suivant des rythmes propres et des logiques spécifiques (Duran, 1999 ; Simoulin, 2013). Les principaux promoteurs d'une approche en termes de gouvernance en conviennent d'ailleurs, qui insistent sur la dualité de la notion. Celle-ci permet d'abord de saisir dans une formule ramassée des évolutions diverses, dont la combinaison rend poreuses les frontières traditionnelles entre État, marché et société, entre secteurs et entre échelles territoriales. Elle correspond surtout à un chantier de recherche sur les formes d'organisation d'une action collective qui n'est plus fondée exclusivement ou principalement sur la coordination hiérarchique mais sur la coopération (Kooiman, 1993; Pierre, 2000), en particulier dans des villes caractérisées par une forte pluralisation des systèmes d'acteurs. Comme l'expliquait Patrick Le Galès (1995, p.60) dans l'article qui a introduit ce terme dans le débat académique français : *« le concept de gouvernance permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence, et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs [...]. Ce terme a aussi pour ambition de marquer la fin de l'époque du développement des services collectifs et d'un style malgré tout hiérarchique de relations avec le gouvernement central et le gouvernement de politiques publiques. »*

La gouvernance urbaine, entendue comme un chantier de recherche sur la régulation territoriale de l'action collective, procédait donc en grande partie d'un questionnement sur les recompositions de l'Etat, ses capacités et ses modalités d'action, mais celui-ci n'était plus au centre d'un programme de recherche qui privilégiait les institutions de gouvernement infranationales et leurs relations avec les acteurs sociaux et économiques (Borraz, Le Galès 2001). On peut cependant regretter le décentrement sans limite des travaux relevant de cette approche, qui ont souvent pêché par excès d'horizontalité. Contrairement à Gilles Pinson (2010), qui estime que les sciences sociales françaises avaient peiné à se défaire des modèles analytiques anciens, continuant à analyser le gouvernement des villes et la production des politiques urbaines en termes de rapports centre-périphérie², il nous semble que le succès de l'approche en termes de gouvernance urbaine ou territoriale a conduit –à rebours du statocentrisme longtemps dominant dans les sciences sociales du politique françaises– de

² En rupture avec cet héritage, Gilles Pinson défend le recours à de nouveaux outils théoriques, en particulier ceux développés dans les travaux nord-américains sur les régimes urbains (Stone, 1989), qui se concentrent sur les alliances horizontales nouées entre les acteurs économiques et les autres groupes et organisations présents dans les villes.

nombreux chercheurs à laisser de côté l'Etat, au mieux considéré comme un acteur parmi d'autres dans un vaste réseau faiblement différencié. Ce faisant, ils ont opéré une rotation à quatre-vingt-dix degré de l'axe d'analyse, de la coordination verticale à la coopération horizontale, en faisant l'impasse sur les ressources d'autorité et de légitimité conservées par l'Etat, au risque d'occulter le rôle spécifique joué par celui-ci dans la production de l'action collective dans les territoires.

S'il a perdu la position centrale qu'il occupait par le passé, l'Etat ne s'est pas banalisé, perdant toute spécificité dans un système pluralisé. Car la décentralisation, qui correspond à un transfert du pouvoir des administrations étatiques vers les collectivités, a été prolongée par un mouvement parallèle de déconcentration interne à l'appareil d'Etat qui a permis à ces administrations de conserver, via leurs services déconcentrés, un rôle spécifique sinon dominant dans la fabrication des politiques locales et plus encore dans l'animation du partenariat entre parties prenantes de la gestion territoriale. Chargés de territorialiser les politiques nationales, en lien avec les collectivités dans le cadre de démarches de projet et de procédures contractuelles (Pinson, 2009 ; Gaudin, 1999), les services déconcentrés se sont saisis de ces instruments pour se repositionner sur une fonction d'institutionnalisation de l'action collective dans les territoires (Duran, Thoenig, 1996). L'Etat est ainsi parvenu à se maintenir dans un système local dont les cartes ont été rebattues au profit des collectivités, et notamment des villes : celles-ci ont progressivement pris la responsabilité de la définition du sens et du contenu des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires, pendant que l'Etat local se chargeait des conditions procédurales d'une coopération entre acteurs.

Vingt ans après les premières lois de décentralisation, les modalités de pilotage et d'intégration de l'action publique dans les territoires français ont amorcé une nouvelle mue, sous l'effet d'une vague de réformes institutionnelles d'inspiration néo-managériale (Bezes, 2009) qui ont redistribué les responsabilités entre niveaux de gouvernement, renouvelé les modalités d'énonciation des politiques publiques et transformé l'organisation et l'instrumentation de l'Etat. Le mouvement a été amorcé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 dont l'instrumentation performantielle a conduit à une nette verticalisation des politiques étatiques, réduisant les marges de manœuvres des services déconcentrés pour organiser la territorialisation des politiques nationales (Debar, 2013 ; Rebière, Weiss, 2013 ; Bouvard et al., 2010). Il s'est prolongé avec les transferts de compétences organisés dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation de 2003-2004, lequel devait renforcer l'autonomie des collectivités en organisant le « décroisement des compétences » qu'elles partageaient avec l'Etat (Le Lidec, 2007). Ces deux réformes ont ensuite ouvert la voie à la Révision Générale des Politiques publiques (RGPP), vaste démarche de réorganisation administrative qui s'est notamment traduite à l'échelon infranational par d'importantes coupes et de vastes fusions des services déconcentrés de l'Etat (Bezes, Le Lidec, 2010). Ceux-ci font figure de grands perdants des réformes de la première décennie des années 2000. La réduction de la présence des administrations étatiques dans les territoires, la réduction de leur autonomie vis-à-vis des administrations centrales et la perte de l'essentiel des ressources qui leur avaient permis de conserver un rôle spécifique dans les partenariats locaux ont achevé la résidualisation de l'Etat local (Epstein, 2013a).

Ces évolutions auraient pu justifier *ex-post* la disparition de l'Etat dans le chantier de recherche de la gouvernance territoriale. Bien au contraire, c'est à sa réintroduction dans ce chantier que l'on a assisté au cours des dernières années, cette réintroduction procédant à la fois d'analyses empiriques révélant des phénomènes combinés de retrait et de réaffirmation de l'Etat dans le pilotage des politiques territoriales en France (Epstein, 2005, 2013a ; Aust, Cret, 2011 ; Béal, 2011 ; Pasquier, 2012) comme dans d'autres pays européens (Bernt, 2009 ; Fuller, Geddes, 2008 ; Faucher-King, Le Gales, 2007) et d'un renouvellement, dans la sphère

académique internationale, des schémas d'analyse des relations entre gouvernements centraux et locaux (Jessop, 2002 ; Brenner, 2004 ; Dahlstrom, Peters, Pierre, 2011). En rupture avec le sens commun, qui associe néo-libéralisation et dépérissement étatique, ces travaux montrent comment la diffusion des principes de régulation concurrentielle dans l'action publique, encadrés dans les instruments du *New Public Management*, s'est accompagnée d'une recomposition de l'Etat qui lui a permis de retrouver des capacités de pilotage à distance et de coordination d'acteurs autonomes (Kickert, 1995 ; Pierre, 2000 ; Hassenteufel, 2014)

Pilotage à distance des partenariats locaux : le cas de la politique de la ville

L'examen de la politique de la ville, dont l'émergence est concomitante aux premières lois de décentralisation, permet de mieux saisir ces évolutions des modalités de production de l'action publique dans les territoires et du rôle joué par l'Etat dans la régulation de cette action nécessairement collective.

L'intérêt de son examen tient d'abord au fait que cette politique dirigée vers les quartiers de grands ensembles situés à la périphérie des villes a joué un rôle moteur dans le décloisonnement de l'action publique française. Insistant sur le caractère multi-dimensionnel des problèmes de ces quartiers –à la fois urbains, sociaux, économiques et de délinquance–, la politique de la ville a cherché à organiser l'articulation transversale et inter-scalaire de nombreuses politiques publiques, ce qui passait par des coopérations multiples : entre administrations étatiques, entre Etat et collectivités, entre collectivités (notamment entre communes d'une même agglomération) et, au-delà des seules institutions de gouvernement, entre celles-ci et les acteurs économiques et sociaux des territoires (Dubedout, 1983). La politique de la ville a ainsi servi de cadre à l'institution de vastes partenariats locaux. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur un tryptique instrumental diagnostic-projet-contrat au travers duquel elle a cherché à organiser la mobilisation et la coopération entre une pluralité d'acteurs réunis autour d'une même lecture des enjeux (diagnostic partagé), d'une stratégie collective (projet territorial) et d'un cadre procédural visant à l'opérationnaliser (contrat global). Les logiques d'action qu'elle a promues et les instruments qu'elle a expérimentés dans les années 1980 se sont diffusés dans les politiques territoriales françaises au cours de la décennie suivante, bien au-delà de la seule gestion des quartiers en crise.

La politique de la ville pouvant ainsi être considérée comme fondatrice d'un nouveau mode de conception et de conduite de l'action publique dans les territoires, elle permet d'en révéler les caractéristiques qui s'opposent terme à terme avec celles du passé : la primauté du projet territorial vs l'uniformité des normes nationales, l'approche globale vs la logique sectorielle, la contractualisation entre collectivités et services déconcentrés de l'Etat vs la hiérarchie du modèle centralisé. En même temps qu'elle illustre de nombreuses évolutions subsumées dans la notion de gouvernance urbaine, la politique de la ville permet de saisir l'évolution du rôle de l'Etat dans la gestion publique des territoires après la décentralisation. Celle-ci n'a pas conduit à la disparition de l'Etat³ ou à sa banalisation dans la gouvernance urbaine mais à son repositionnement, résumé par Donzelot et Estèbe (1994) dans la figure de « l'Etat animateur » et théorisé par Duran et Thoenig (1996) en termes d'institutionnalisation de l'action collective.

Enfin et surtout, l'intérêt heuristique de la politique de la ville résulte de la vaste réforme dont elle a fait l'objet en 2003. Les formats organisationnels et les instruments de pilotage

³ Comme l'avait prophétisé certains en parlant d'un « Etat creux » (Peters, 1994 ; Leca, 1996), cette figure renvoyant d'une part aux dynamiques de globalisation et d'eupéanisation, qui évideraient l'Etat par le haut et, d'autre part, aux processus de décentralisation qui feraient de même par le bas.

introduits dans cette politique territoriale correspondant à ceux qui ont été privilégiés par les réformes de l'Etat de la première décennie des années 2000, la politique de la ville fournit un éclairage utile sur les effets infra-nationaux de ces réformes. Anticipant sur l'entrée en application de la LOLF, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo) a fait basculer la politique de la ville dans une logique de programme (national), à rebours de la logique de projet (territorial) qui la guidait jusqu'alors. Pièce centrale de cette réforme, la loi a institué un programme national de rénovation urbaine visant, en démolissant et en reconstruisant 200 000 logements sociaux entre 2004 et 2008, à banaliser l'urbanisme et l'offre de logements des quartiers populaires pour y rétablir une mixité sociale parée de toutes les vertus. Avec ce programme porté par une agence autonome –l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)– disposant d'un budget de 12 milliards d'euros, la politique de la ville a délaissé l'approche remontante et transversale qui la caractérisait, pour donner la priorité à la réalisation d'un programme d'aménagement dont les objectifs et le contenu étaient arrêtés au niveau central, et dont la déclinaison locale s'est opérée par le biais d'appels à projet en direction des villes. Les services déconcentrés de l'Etat et les instances partenariales de la politique de la ville ont été délibérément contournés par cette agence autonome, plus soucieuse de la réalisation rapide des objectifs qui lui avaient été assignés par le législateur que de leur adaptation aux projets des territoires ou de leur articulation avec d'autres programmes et politiques.

Dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation qui devait accroître les responsabilités et les libertés locales⁴, le choix de confier aux maires l'entière responsabilité de l'élaboration et du pilotage des projets de rénovation urbaine pouvait sembler cohérent. Pourtant, loin de contribuer au renforcement de l'autonomie des villes, le contournement des scènes partenariales de la politique de la ville animée par l'Etat local a conduit à la restauration d'une capacité de mobilisation et d'orientation étatique qui s'était dissolue dans les partenariats horizontaux du passé. Rapidement, des centaines de villes se sont engagées, avec les bailleurs sociaux, dans la conception et la mise en œuvre de vastes projets de démolition-reconstruction déclinant fidèlement la doctrine urbanistique et les objectifs de l'agence nationale. Si les partenariats locaux qui se sont noués autour de ces projets sont d'un périmètre plus restreint que ceux qui avaient cours antérieurement dans la politique de la ville⁵, ils sont aussi plus intégrés. Car les contractualisations territoriales du passé n'étaient pas assorties d'engagements précis, ni de mécanismes de contrôle et de sanction contraignant leurs signataires à respecter ces engagements (Marcou, 1994 ; Auby, 2001). Tout au plus ces contrats actaient-ils un engagement à participer aux scènes partenariales animées par l'Etat, sur lesquelles la mise en œuvre du projet (voire le projet lui-même) faisait l'objet de négociations annuelles. Il en va autrement des conventions signées avec l'ANRU, qui ne portent pas sur un projet mais sur un programme. Elles s'organisent autour de listes d'opérations assorties de plans de financement et de calendriers de réalisation précis dont l'avancement fait l'objet d'un suivi national via des systèmes de reporting et des audits réguliers. Le versement des subventions de l'agence nationale étant conditionné à la

⁴ La loi du 13 août 2004 présentée par ses promoteurs comme l'Acte II de la décentralisation s'intitulait « loi relative aux libertés et responsabilités locales »

⁵ Les institutions impliquées dans le volet social de la politique de la ville, les associations et les habitants des quartiers n'ont pas été associées à l'élaboration et au pilotage des projets de rénovation urbaine, qui ont été assurées par des maîtrises d'ouvrage resserrées, constituées pour l'essentiel d'élus municipaux, de responsables des services techniques des villes et des bailleurs sociaux, assistés par des prestataires le plus souvent extérieurs au territoire.

réalisation du programme conventionné, les signataires locaux sont fermement incités à le respecter⁶.

La rénovation urbaine donne ainsi à voir des évolutions paradoxales : d'un côté, le PNRU a autonomisé les villes vis-à-vis de l'Etat local dans un domaine qui faisait jusqu'alors l'objet d'une cogestion ; de l'autre, il a abouti à l'engagement massif de ces villes dans un couteux programme étatique qu'elles ont mis œuvre de façon indifférenciée. Pour saisir comment l'agence nationale est ainsi parvenue à mobiliser les acteurs locaux autour de la réalisation de son programme, il convient d'examiner le design institutionnel du PNRU et les instruments qui le structurent. Deux de ces instruments méritent une attention particulière, dont le couplage a pesé sur les comportements des acteurs locaux : le guichet unique et l'appel à projets.

Jusqu'en 2003, les villes et les bailleurs sociaux qui souhaitaient conduire des opérations d'aménagement dans leurs quartiers d'habitat social pouvaient obtenir des aides financières diverses, provenant des ministères de l'Equipement et de la Ville, du 1% logement et de la Caisse des Dépôts. Tous ces budgets ont été mutualisés dans les caisses de l'ANRU, qui est devenue le guichet unique des villes pour ce type d'opérations. La création de ce guichet unique, justifiée sur le registre de la simplification administrative, a donc conduit à la disparition ou à l'assèchement de tous les autres guichets. Suivant un mécanisme d'isomorphisme institutionnel théorisé par DiMaggio et Powell (1983), la réduction du nombre de sources de financements mobilisables a pesé sur les acteurs locaux, contraints de prendre en compte les exigences de leur bailleur de fonds, lesquelles portaient à la fois sur le contenu des projets (exigence de démolitions massives notamment), sur les modalités de leur pilotage et sur les engagements financiers des partenaires locaux.

Le recours à un appel à projet national a renforcé cette contrainte. L'ANRU disposait en effet d'un pouvoir de sélection discrétionnaire parmi les projets qui lui étaient soumis par les villes. La liste des quartiers bénéficiaires du PNRU et les montants des subventions alloués à chacun d'entre eux n'étaient pas définis *ex-ante*, mais résulte d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux. Plus de 750 quartiers étaient éligibles aux financements de l'ANRU, dont le budget s'est rapidement avéré insuffisant pour répondre à l'afflux des candidatures. Les villes se sont donc trouvées en concurrence pour l'accès aux ressources du guichet unique, pressées d'obtenir le conventionnement de leur projet 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. 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 des projets et le montant des cofinancements locaux. En recourant à un système d'appel à projet, l'agence a donc responsabilisé les maires, placés en première ligne pour mobiliser prestement les acteurs locaux autour d'un projet partagé et le défendre auprès de l'ANRU. Mais dans le même temps, cet instrument a fortement restreint leur autonomie. Car dans un régime de concurrence entre villes, celles dont le projet aurait été rejeté risquaient de voir se fermer pour de longues années l'accès aux crédits nationaux. Les maires et les bailleurs sociaux ont donc été placés devant une alternative simple : définir un projet correspondant aux attentes de l'agence nationale, 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. Les montants

⁶ Si une opération initialement prévue peut être abandonnée au profit d'une autre, cet abandon entraîne la perte de la moitié des subventions prévues dans la convention. En outre, le règlement financier de l'ANRU comprend une règle de dégageement d'office inspirée par le règlement des fonds européens, prévoyant la perte des subventions pour les opérations qui accusent un retard de deux ans par rapport au calendrier prévisionnel.

des subventions en jeu se comptant en dizaines voire en centaines de millions d'euros, rares sont les élus qui ont pris ce risque, comme le prouve la prolifération des projets de démolition-reconstruction dans toutes les villes de France, dont une majorité n'avait jamais envisagé de telles opérations.

En recourant à un appel à projet porté par une agence nationale plutôt qu'à des contractualisations territoriales, l'Etat s'est retiré des partenariats locaux qu'il avait institués dans le cadre de la politique de la ville. Il a transféré aux maires la responsabilité de mobiliser les acteurs du territoire autour d'un projet partagé et d'en coordonner la mise en œuvre. Mais ce renforcement de l'autonomie des villes vis-à-vis de l'Etat s'est accompagné d'un renforcement des contraintes pesant sur les acteurs locaux. Tout d'abord, la mise en concurrence des villes pour l'accès aux ressources nationales les a incitées à développer, en toute autonomie, des projets parfaitement conformes aux attentes de l'agence. Ensuite, la mise en œuvre des opérations par les villes et leurs partenaires locaux a été fermement encadrée par un système centralisé de pilotage par les indicateurs. Le design institutionnel et l'instrumentation du PNRU n'ont donc pas seulement organisé le retrait de l'Etat des partenariats locaux ; ils lui ont aussi permis de se doter de nouvelles capacités d'orientation et de contrôle à distance de l'action qui s'y développe.

Régulation concurrentielle de la coopération territoriale

Le cas de la rénovation urbaine, qui est loin d'être marginal⁷, donne ainsi à voir un repositionnement sensible de l'Etat dans la gouvernance urbaine, à rebours d'un mouvement amorcé par la politique de la ville qui l'avait vu se concentrer sur l'animation de la coopération entre acteurs territoriaux tout en laissant à ces derniers la charge de définir le sens et le contenu de l'action. Délaissant cette fonction procédurale d'institutionnalisation de l'action collective pour un rôle plus substantiel, l'Etat reprend en main la définition des finalités et des réalisations des politiques urbaines, tout en déléguant la responsabilité de leur mise en œuvre et de leur mise en cohérence transversale aux villes⁸. Loin d'être spécifique au programme considéré, cette redistribution des rôles entre l'Etat et les autres acteurs de la gouvernance des territoires découle de réformes institutionnelles qui affectent toutes les politiques publiques. L'Acte II de la décentralisation, la LOLF et la RGPP ont bouleversé l'appareil administratif de l'Etat, engagé dans un double processus de recomposition au niveau central (agencification) et de décomposition au niveau local. Ces réorganisations administratives se sont accompagnées d'un renouvellement des modalités d'intervention étatique dans les territoires, lesquelles procèdent désormais moins de la hiérarchie ou de la négociation partenariale que d'une instrumentation disciplinaire qui lui permet de mobiliser et d'orienter à distance des acteurs autonomes (Foucault, 1978 ; Miller, Rose, 1990). Une nouvelle forme de régulation concurrentielle de la coopération territoriale semble ainsi se dessiner, dont on peut saisir plus précisément les mécanismes en considérant trois instruments d'action publique⁹ auxquels recourt désormais intensivement l'Etat pour intervenir dans les territoires : l'appel à projet, les labels et les trophées, ainsi que les indicateurs de performance.

⁷ Par les budgets qu'il mobilise, le PNRU constitue le plus grand programme de l'histoire récente des politiques françaises d'aménagement, tant à l'échelle nationale que dans de très nombreuses villes.

⁸ Processus dont rend compte de façon imagée l'expression forgée par les politistes britanniques : « hands-off policy » (Carter, 1989)

⁹ Suivant la définition de Le Galès et Lascoumes (2004), un instrument d'action publique est « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* ».

Commençons par l'appel à projet¹⁰ qui, de la rénovation urbaine aux pôles de compétitivité en passant par la ville durable ou l'immobilier universitaire, est devenu un instrument banalisé d'allocation infranationale des crédits d'investissement de l'Etat et de ses agences¹¹. Le programme « Investissements d'avenir » initié en 2009, plus connu sous l'appellation de « Grand emprunt », en fournit une illustration : après avoir défini les cinq priorités du programme, l'Etat a réparti les 35 milliards d'euros issus du Grand emprunt entre 10 opérateurs nationaux, qui ont lancé plus de 50 appels à projet en direction des collectivités, des universités, des laboratoires de recherche et des entreprises. Ces appels à projet se déploient tous suivant une même trame : publication d'un cahier des charges définissant les objectifs et les actions éligibles, le contenu des propositions attendues et les critères de sélection ; élaboration des projets laissée à l'initiative des acteurs locaux ; sélection nationale d'un petit nombre de lauréats ; signature de conventions spécifiant les programmes d'actions à réaliser, leur calendrier et leur plan de financement ; mise en place d'instruments de suivi normalisés.

L'appel à projet est d'abord un instrument de gestion de la pénurie. En période de disette budgétaire, il permet à l'Etat d'être sélectif, d'éviter le saupoudrage de ressources limitées en n'en faisant bénéficier que les meilleurs projets (ou jugés tels). Il présente en outre l'intérêt de respecter les principes d'autonomie et de subsidiarité, puisque lesdits projets sont élaborés à l'initiative des acteurs locaux. Enfin, la mise en concurrence des territoires pour l'accès aux crédits des programmes étatiques doit favoriser l'émulation, en poussant ces acteurs à innover pour se distinguer. Mais cette mise en concurrence a surtout pour effet d'inciter les candidats à se conformer aux attentes nationales, l'incertitude sur les résultats de la compétition les poussant à élaborer des projets respectant fidèlement les cahiers des charges, voire à anticiper sur les critères implicites de sélection pour maximiser leurs chances de réussite (Epstein, 2013a ; Breton, 2014). Elle les pousse notamment à approfondir leur coopération, au-delà des accords parfois formels qui se nouaient dans les démarches contractuelles du passé. En effet, les négociations organisées sous l'égide des services déconcentrés de l'Etat ne garantissaient en rien l'existence d'un projet partagé et donc d'une réelle coopération entre les parties prenantes, pour lesquelles il était souvent plus simple de s'en remettre aux préfets, chargés d'organiser la coordination de leurs actions ou d'arbitrer leurs désaccords. L'appel à projet national, qui court-circuite l'Etat local, change la donne. Car il est clair pour tous qu'en l'absence d'accord entre les parties, ou si cet accord se réduit à des déclarations d'intentions qui ne s'accompagnent pas d'un programme d'action partagé et d'une structure de pilotage intégrée, leurs chances de figurer parmi les lauréats de la compétition nationale seraient limitées. En cela, l'appel à projet est un instrument disciplinaire, qui permet à un Etat disposant de ressources limitées d'obtenir la libre conformation d'acteurs autonomes (Bruno, 2008). Son efficacité en la matière est d'autant plus forte que les collectivités ont vu leur autonomie fiscale se réduire fortement au cours des dernières années, et que les dotations globales que leur alloue l'Etat font l'objet d'un gel qui s'annonce durable (Le Lidec, 2011). Parce qu'il est sélectif – et plus il est sélectif –, l'appel à projet est un instrument puissamment incitatif dans un contexte de crise budgétaire, qui permet à l'Etat de stimuler la coopération territoriale et de retrouver une capacité d'orientation à distance des politiques urbaines.

¹⁰ On reprend ici des éléments développés dans Epstein (2013c)

¹¹ Les appels à projets ne se limitent pas aux seuls programmes d'aménagement. La politique de la recherche (appels à projets de l'Agence nationale pour la recherche), les politiques de solidarité, de l'emploi et de la jeunesse (appels à projets de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, du Fonds national des solidarités actives puis du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse) ont elles aussi succombé aux charmes de cet instrument à mi-chemin entre l'appel d'offre et la subvention.

La réaffirmation du rôle de l'Etat dans la gouvernance territoriale ne procède pas seulement de la ressource financière. Elle s'appuie aussi sur l'utilisation d'un second type d'instruments mettant en jeu des ressources purement honorifiques : les labels, prix, trophées et autre distinctions territoriales. Ces récompenses par lesquelles l'Etat attribue publiquement un mérite à un territoire ou à un projet qui y est développé, ont connu un essor aussi récent que spectaculaire dans l'instrumentation des politiques urbaines, en particulier dans des domaines d'action émergents, marqués par une faible formalisation des problèmes et des solutions, une distribution incertaine des responsabilités entre diverses institutions et professions, ainsi que par un déficit de légitimité et de ressources financières (Epstein, 2013b)¹². Les labels qui certifient le respect de normes allant au-delà des exigences réglementaires et les prix utilisés pour distinguer l'exceptionnalité peuvent là encore être considérés comme des instruments de gestion de la pénurie budgétaire, dont le fonctionnement et les effets sont de même nature que ceux des appels à projet.

A l'image de ces derniers, il s'agit d'instruments incitatifs appuyés sur des mécanismes compétitifs (Bergeron, Castel, Dubuisson-Quellier, 2014), qui permettent à un Etat qui n'a plus l'autorité et l'argent nécessaires pour imposer ses priorités et ses solutions, ni même l'expertise nécessaire pour les définir, de peser à distance sur les agendas urbains et les projets des villes. L'élaboration des dossiers de candidature, dans un temps contraint, met sous pression les acteurs territoriaux. Elle les pousse à se constituer en acteur collectif et à innover, pour respecter les critères de labellisation ou, dans les cas des concours, pour faire mieux que les villes concurrentes. Les effets de ces instruments dépassent les seules villes qui entrent ainsi dans le jeu de la labellisation ou du concours. Les distinctions et certifications contribuent en effet aux mécanismes de transfert d'action publique (Ancelovici, Jenson, 2012), favorisant la mise en circulation inter-urbaine d'objectifs, de techniques ou d'instruments développés dans un lieu singulier. En distinguant une ou quelques villes, l'Etat les érige en modèles pour toutes les autres, leur fournissant à la fois un étalon à l'aune duquel elles peuvent s'auto-évaluer et des répertoires de « bonnes pratiques » pour se mettre à niveau. A l'image de la légion d'honneur analysée par Olivier Ihl (2007), ces récompenses favorisent donc un mécanisme d'« émulation prémiale », qui permet à l'Etat d'influer sur l'action conduite par des entités autonomes¹³. Car si les prix en jeu sont purement symboliques, ils ne sont pas sans valeur pour les acteurs des politiques urbaines. Ceux-ci s'avèrent friands de ces labels et plus encore des prix, utilisés comme des signes de distinction permettant de valoriser la ville dans la compétition inter-urbaine par les uns, comme des modèles à suivre pour se mettre à niveau dans cette compétition par les autres.

Ici encore, le recours à des instruments relevant plus la *soft law* que du *command and control* permet à l'Etat de retrouver des capacités de pilotage des politiques urbaines. On notera toutefois que l'attrait de ces instruments incitatifs s'avère d'autant plus fort qu'ils sont fréquemment articulés à d'autres instruments d'action publique plus classiques. C'est le cas des labels auxquels peuvent être associés des avantages fiscaux, et plus encore des prix et trophées qui placent les villes lauréates dans une position favorable pour peser sur l'élaboration de nouvelles réglementations et pour accéder aux subventions étatiques (Béal, 2014).

¹² Ces caractéristiques se retrouvent notamment dans le domaine du développement durable, pour lequel existent plusieurs dizaines de prix et labels (Béal, 2011).

¹³ Dans *Le Mérite et la République*, O. Ihl avait montré que la légion d'honneur s'était imposée, à partir du Consulat, comme une technique de gouvernement au sens foucauldien de ce terme. Pour les régimes républicains du XIXe siècle, ces distinctions honorifiques constituaient des instruments efficaces et peu coûteux de conduite des conduites, dont l'attribution permettait d'opérer une distinction parmi des citoyens égaux, en érigeant en modèles ceux qui avaient fait la preuve de leurs mérites.

Considérons pour finir les indicateurs de performance, instruments privilégiés du *New Public Management*, qui se sont diffusés à grande vitesse dans l'action publique française depuis que la LOLF les a placés au cœur du fonctionnement budgétaire de l'Etat. En recomposant les politiques étatiques sous la forme de programmes, organisés autour d'objectifs quantitatifs dont la réalisation est suivie par un ou plusieurs indicateurs de performance, cette loi organique visait à accroître la transparence et l'efficacité de l'action publique. A défaut d'avoir produit les effets escomptés en la matière (Brunetière, 2011), la systématisation des indicateurs de performance a eu des effets sensibles sur les relations entre les différents segments de l'Etat et, au-delà, sur celles qu'ils entretiennent avec les diverses institutions participant à la mise en œuvre de ses programmes dans les territoires. Car les indicateurs de performance, qui servent de base à d'innombrables dispositifs de *reporting*, de *monitoring*, d'audit et de *benchmarking*, sont porteurs de puissants effets centralisateurs comme l'ont montré les travaux sur les réformes de l'Etat en Grande-Bretagne (Faucher-King, Le Galès, 2007). Dans ce pays qui a succombé précocement à la quantophrénie¹⁴, le recours intensif aux indicateurs de performance a soumis les autorités locales et les services publics locaux à de fortes pressions verticales, procédant à la fois de la carotte (octroi d'honneurs, d'autonomie et de budgets supplémentaires pour les plus performants) et du bâton (deshonneur public, réduction des dotations, voire mise sous tutelle). La LOLF n'ayant pas établi de lien mécanique entre performance et allocation budgétaire, les indicateurs de performance n'ont pas produit d'effets aussi radicaux de ce côté-ci de la Manche. Ils ont néanmoins permis à l'Etat de retrouver une capacité d'orientation et de contrôle à distance des politiques territoriales.

Les programmes de la politique de la ville fournissent une bonne illustration du déploiement de ces indicateurs et de la manière dont ils recomposent les échanges entre niveaux de gouvernement. A la soixantaine d'objectifs et d'indicateurs de diverses natures figurant en annexe de la loi Borloo se sont ajoutés les indicateurs de performance arrêtés par les lois de finances successives (entre 9 et 16 suivant les années), ceux qui structurent les contrats d'objectifs et de performance signés par l'Etat avec l'ANRU et l'ACSE¹⁵, et enfin ceux qui figurent systématiquement dans les conventions signées par ces agences avec les villes et les opérateurs en charge de la mise en œuvre de leurs programmes dans les quartiers. Au sein de ce vaste ensemble d'indicateurs, quelques-uns ont concentré l'attention des deux agences. C'est notamment le cas du taux de réalisation des opérations conventionnées pour l'ANRU, du taux d'engagement global des crédits ou du coût par élève faisant l'objet d'un suivi individuel dans le cas des projets de réussite éducative pour l'ACSE. Ces « indicateurs prégnants » (Boussard, 2001) utilisés par les deux agences pour contrôler la mise en œuvre locale de leurs programmes ont fortement pesé sur la détermination et la hiérarchisation des priorités locales ainsi que sur les conditions de leur mise en œuvre (Epstein, Mboumoua, 2012). D'un côté, les exigences de *reporting* continu et les audits réguliers organisés par ces agences ont incité les acteurs locaux à se focaliser sur l'évolution de ces seuls indicateurs (et donc sur la réalisation des objectifs qu'ils renseignaient), au détriment de tous les autres. De l'autre, l'ANRU et l'ACSE ont utilisés ces indicateurs pour comparer les performances des différentes villes dans une logique de *benchmark* (Bruno, Didier, 2013). En donnant à voir le retard de certaines villes, ou du moins l'écart qui les séparait d'autres villes sur les critères

¹⁴ Néologisme forgé par le sociologue russe Pitirim Sorokin (1956) pour dénoncer le culte de la quantification qui avait saisi certains chercheurs en sciences sociales des années 1950, persuadés que « si un phénomène ne peut être mesuré, c'est qu'il n'existe pas ».

¹⁵ Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Cette agence a été créée au lendemain des émeutes de l'automne 2005 pour distribuer aux villes et aux associations de quartier les subventions du volet social de la politique de la ville.

renseignés, les agences nationales ont poussé les acteurs locaux à se mobiliser pour combler leur retard, en même temps qu'elles ont désigné des villes-étalons dont les « bonnes pratiques » pouvaient leur servir de modèles dans cette perspective.

Conclusion

Les réformes institutionnelles de la première décennie des années 2000 ont organisé le retrait de l'Etat de la cogestion des politiques urbaines, pour déléguer aux villes l'entière responsabilité de la définition, de la mise en œuvre et de la mise en cohérence de ces politiques. L'autonomisation des villes vis-à-vis des services déconcentrés de l'Etat, avec lesquelles elles avaient longtemps partagé ces tâches, ne saurait pourtant justifier l'évacuation de l'Etat du chantier de recherche de la gouvernance. Loin d'en faire une affaire purement horizontale, le retrait des systèmes d'acteurs de la gouvernance urbaine a en effet permis à un Etat recomposé de se doter de nouveaux instruments de pilotage à distance, qui invitent à reconsidérer la dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires.

L'Acte II de la décentralisation –qui s'apparente, dans une période de rigueur budgétaire, à une décentralisation de la pénurie– et les diverses opérations de réforme de l'Etat ont forgé un nouveau cadre pour la gouvernance urbaine, dans lequel l'intervention étatique ne relève plus de l'institutionnalisation de l'action collective mais de la régulation concurrentielle de la coopération territoriale. En même temps qu'il renforçait leur autonomie, l'Etat est ainsi parvenu à discipliner les acteurs territoriaux, incités à se constituer en acteur collectif et à développer des projets répondant aux priorités nationales. La mise en concurrence des villes, appuyée sur une nouvelle batterie d'instruments constituée d'appels à projets, de distinctions territoriales et d'indicateurs de performance, a permis à l'Etat de retrouver des capacités de mobilisation collective des acteurs des politiques urbaines et d'orientation de leur action.

Ces évolutions, qui dépassent le seul cas français¹⁶, témoignent du maintien d'une forme de centralité étatique que les travaux sur la gouvernance territoriale avaient trop rapidement évacué. Elles soulèvent de nouvelles questions de recherche, qui commencent tout juste à être explorées, portant notamment sur l'effectivité et plus encore l'efficacité d'un pilotage à distance dont les modalités varient en fonction des secteurs considérés (Dupuy, Pollard, 2014 ; Negrier, Teillet, 2013), et dont les effets territoriaux apparaissent très inégaux. Toute régulation a un coût et il est clair que les transformations récentes des relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux ne pèsent pas de la même façon sur tous les territoires. La matrice des gains est particulièrement défavorable aux villes moyennes et aux territoires ruraux qui, dans un régime concurrentiel, disposent de ressources collectives limitées face aux grandes agglomérations. Le slogan de « l'égalité territoriale » brandi par François Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012 et son introduction dans l'intitulé du ministère en charge de l'aménagement du territoire peuvent d'ailleurs s'analyser comme une reconnaissance de l'inégale répartition des coûts de cette régulation concurrentielle. Mais cette reconnaissance symbolique ne s'est pas traduite par des inflexions sensibles des priorités et des modalités de l'intervention infranationale de l'Etat, dont le retrait de la cogestion des territoires semble appelé à se prolonger à la faveur des réformes territoriales en cours.

¹⁶ Les recompositions de l'Etat français et le renouvellement de ses instruments d'intervention territoriale trouvent leur pendant dans de nombreux pays européens. La capacité des gouvernements centraux à contrôler l'action développée par les acteurs infra-nationaux en prenant appui sur ces instruments varie cependant fortement, en fonction du degré d'autonomie fiscale des collectivités et de leurs modalités d'accès au centre (Goldsmith, Page, 2010).

BIBLIOGRAPHIE

- ANCELOVICI M., JENSON J. (2012) « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, 1(1), pp. 37-58.
- AUBY J-B. (2001) « L'aménagement, le droit, le contrat », in MASBOUNGI A. (dir.) *Fabriquer la ville : outils et méthodes*, Paris : La documentation Française.
- AUST J., CRESPIY C., EPSTEIN R., REIGNER H., 2013, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 90, p. 3-21.
- AUST J., CRET B., 2011, « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires », *Revue française de sociologie*, 53, 1, p. 3-33.
- BEAL V., 2011, *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, Thèse de Science politique de l'Université de Saint-Étienne, soutenue le 30 novembre.
- BEAL V., 2014, « "Trendsetting cities": les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales », *Métropolitiques*, 30 juin. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Trendsetting-cities-les-modeles-a.html>
- BERGERON H., CASTEL P., DUBUISSON-QUELLIER S., 2014, « Gouverner par les labels. Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable. », *Gouvernement et action publique*, 3, 3, p. 7-31.
- BERNT M., 2009, « Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, p. 754-769.
- BEZES P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- BEZES P., LE LIDEC P., 2010, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », 136, p. 919-942.
- BORRAZ O., LE GALES P. (2001), « Gouvernement et gouvernance des villes », in LERESCHE J.P. (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, 2001, p. 343-367.
- BOUSSARD V., 2001, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, 43, 4, p. 533-551.
- BOUVARD M., BRARD J.P., CARCENAC T., DE COURSON C., 2010, *L'Articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État*, Rapport d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Paris : Assemblée nationale.
- BRENNER N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- BRETON E., 2014, « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 1, 105, p. 213-232.
- BRUNETIERE J.-R., 2011, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *Revue française d'administration publique*, 135, 3.
- BRUNO I., 2008, *À vos marques, prêts... Cherchez !*, Bellecombès-en-Bauge, Éditions du Croquant.
- BRUNO I., DIDIER E., 2013, *Benchmarking: l'État sous pression statistique*, Paris, Éditions La Découverte.
- CARTER, N., 1989, « Performance Indicators: "backseat driving" or "hands off" control? », *Policy & Politics*, 17, 2, p. 131-138
- 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, p. 3-32.

- DAHLSTRÖM C., PETERS B.G., PIERRE J. (dir.), 2011, *Steering from the centre: strengthening political control in Western democracies*, Toronto : University of Toronto Press.
- DE MAILLARD J. , 2004, *Réformer l'action publique : La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ.
- DEBAR A., 2013, « Les directeurs départementaux sont-ils encore les « patrons » de l'État local ? », *Sciences de la société*, 90, p.42-57.
- DIMAGGIO P., POWELL W., « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48(2), 1983, p.147-160.
- DONZELOT J., ESTEBE P., 1994, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Seuil.
- DUBEDOUT H., 1983, *Ensemble : refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, Paris, La Documentation française.
- DUPUY C., POLLARD J., 2014, « A Dethroned King? The Limits of State Infrastructural Power in France », *Public Administration*, 92, 2, p. 359-374.
- DURAN P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- DURAN P., THOENIG J.C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 580-623.
- EPSTEIN R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 319, p. 96-111.
- EPSTEIN R., 2013a, *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Presses
- EPSTEIN R., 2013c, « Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 34, 2, p. 91-102.
- EPSTEIN R., MBOUMOUA I, 2012, *Les indicateurs de la politique de la ville : comparaison entre trois pays, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas*, Rapport pour Centre d'Analyse Stratégique et le Secrétariat Général du Comité interministériel des villes
- FAUCHER-KING F., LE GALES P. , 2007, *Tony Blair 1997-2007*, Paris, Presses de Sciences Po.
- FOUCAULT M., 1978, « La "Gouvernementalité" », in *Dits et écrits, tome 2 : 1976-1988*, Paris : Gallimard, rééd. 2001.
- FULLER C., GEDDES M., 2008, « Urban Governance Under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space », *Antipode*, 40, p. 252-282
- GAUDIN J-P., 1999, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GAUDIN J-P., 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris : Presses Universitaires de France.
- GOLDSMITH, M., PAGE, E. (dir.), 2010, *Changing Government Relations in Europe: From localism to intergovernmentalism*, Oxon, Routledge.
- GREMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- HASSENTEUFEL P., 2014, « Les systèmes de santé entre conceptualisation économique et reconceptualisation politique », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 9.
- IHL O., 2007, *Le Mérite et la République : Essai sur la société des émules*, Paris : Gallimard.
- JESSOP B., 2002, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, 34, 3, p. 452-472.
- KICKERT W., 1995, « Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education », *Governance*, 8, 1, p. 135-157.
- KOOIMAN J., 1993, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres : Sage
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11, 42, p. 37-66.

- LE GALÈS P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, p. 57-95.
- LE GALÈS P., 2011, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Sciences Po (Seconde édition)
- LE GALÈS P., LASCOUMES P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po
- LE GALÈS P., THATCHER M. (dir.), 1995, *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris : L'Harmattan.
- 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, p. 111-130.
- LE LIDEC P., 2011, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », dans BEZES P., SINE A. (dirs.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 149-192.
- LECA J., 1996, « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », in FRAISSE R., DE FOUCAULD J.B. (dir.), *La France en perspectives*, Paris, Odile Jacob, p. 317-350.
- 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., NEMERY J-C. (dir.) *Le renouveau de l'aménagement en France et en Europe*, Paris : Economica.
- MILLER P., ROSE N., 1990, « Governing economic life », *Economy and Society*, 19, 1, p. 1-31.
- NEGRIER E., 1995, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle sud*, 3, 3, p. 38-54.
- NEGRIER E., TEILLET P., 2013, « La réforme de l'État culturel local. Reconcentration instrumentale ou "contrôle orienté" ? », *Sciences de la société*, 90, p. 76-91.
- PADIOLEAU J.G., 1991, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, 9, 3, p.133-146.
- PASQUIER R., 2012, *Le pouvoir régional : Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris : Presses de Sciences Po..
- PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), 2013, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris : L.G.D.J. (Seconde édition)
- PETERS B.G., 1994, « Managing the Hollow State », *International Journal of Public Administration*, 17, 3-4, p. 739-756.
- PIERRE J. (dir.), 2000, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes.*, Paris, Presses de Sciences Po.
- PINSON G., 2010, « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles* [En ligne], 7,
- REBIERE J.-M., WEISS J.-P., 2013, *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'Etat*, Rapport au Premier ministre, Paris, la documentation Française
- SIMOULIN V., 2013, « La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques » in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris : L.G.D.J. (Seconde édition)
- SMITH A., SORBETS C. (dir.), 2003, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- SOROKIN P.A. (1956) *Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences*, Chicago : Henry Regnery

STONE C., (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.

WORMS J.P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8, 3, p. 249-275.