

## L'EPHEMERE RETOUR DES VILLES

### *L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat*

Renaud Epstein \*

Article publié dans la revue Esprit, dossier « le gouvernement des villes », février 2008, pp.136-149

La dynamique continue d'affirmation de l'autorité de l'Etat-nation, de structuration de son administration et d'extension de ses champs d'intervention a longtemps semblé sans borne. Son emprise sur le territoire, la société et l'économie nationale s'était traduite par une mise sous tutelle des villes. Leurs gouvernants s'apparentaient à des agents de l'Etat, relayant et mettant en œuvre les politiques nationales dans une relation centre-périphérie structurée de manière hiérarchique. Le cycle historique de renforcement de la centralité étatique et de restriction de l'autonomie politique des villes amorcé au milieu du XIXe siècle, en France comme dans les autres pays d'Europe, a pris fin il y a plus d'un quart de siècle. Depuis lors, les Etats-nations sont durement mis à l'épreuve, déstabilisés par la globalisation et l'accroissement du rôle des institutions politiques supra et infranationales. Leur légitimité à produire des biens et services collectifs s'affaiblit sans discontinuer au profit du marché, dont la régulation relève de manière croissante de l'Union européenne et d'organisations internationales ; le monopole dont ils disposaient en matière d'articulation et d'arbitrage entre divers groupes d'intérêts s'est érodé avec les changements d'échelle de l'action publique, concrétisés par la multiplication des scènes de gouvernance territoriale ; les processus de privatisation, d'externalisation et de réforme des services publics ont abouti à la désagrégation interne de l'appareil administratif, réduisant plus encore les capacités d'action directe des Etats<sup>1</sup>. Dans le même temps et à mesure de l'affaiblissement de ce pouvoir tutélaire, les villes ont affirmé leur puissance, leur autonomie, voire leur capacité à reconstituer un ordre social et politique qui se délitait à l'échelle nationale<sup>2</sup>.

La pérennité de cette dynamique articulant crise de l'Etat et autonomisation des villes apparaît en réalité très incertaine. Si la crise du premier a effectivement permis aux secondes de gagner des marges de manœuvres et des capacités d'action au fil des années 1980 et 1990, on peut faire l'hypothèse qu'il s'agissait là d'une dynamique temporaire, correspondant moins à l'ouverture d'un cycle long qu'à une période de transition, de décomposition de l'Etat préalable à sa recomposition. Antonio Gramsci définissait la crise comme une période où « l'ancien se meurt et le nouveau tarde à naître ». De nombreux signes semblent indiquer que la crise de l'Etat toucherait à sa fin, qu'un nouvel Etat serait né ou en train de naître. De cette longue phase de décomposition-recomposition, celui-ci ressort transformé, doté de nouvelles capacités d'intervention qui, pour être moins puissantes et directes que par le passé, n'en sont pas moins d'une grande efficacité pour orienter l'action

---

\* Sociologue, ISP-GAPP, ENS Cachan. Voir le précédent article « Gouverner à distance », *Esprit*, novembre 2005. Je remercie Thomas Kirsbaum pour ses critiques et suggestions sur une première version de ce texte.

<sup>1</sup> Pour un panorama des dynamiques de recomposition des Etats européens et des facteurs qui en sont à l'origine, cf. Wright V., Cassese S. (dir.) (1996) *La recomposition de l'Etat en Europe*. Paris : La Découverte.

<sup>2</sup> Le Gales P. (2003) *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Sciences Po.

collective à l'échelle des villes. Après un retour sur la période de décomposition étatique et d'émancipation des villes, on se propose ici d'examiner certaines transformations récentes de l'Etat français et leurs conséquences sur ses relations avec les villes.

### *Décomposition de l'Etat et émancipation des villes*

Les Etats-nations européens n'émettent plus de monnaies, n'ont plus de frontières internes et ne se font plus la guerre. A la perte de ces attributs traditionnels se sont ajoutées la réduction de l'Etat providence, la dérégulation de l'économie et la démonopolisation de l'aménagement du territoire, trois fonctions qui étaient au cœur de la croissance de l'Etat de l'après-guerre et de sa capacité d'intégration nationale. Que reste-t-il de l'emprise des Etats-nations sur le territoire, l'économie et la société ? Rien, répondent les prophètes contemporains de la fin de l'Etat. Leur multiplication récente pourrait redonner une paradoxale actualité à la théorie marxiste du dépérissement inéluctable de l'Etat, organisé dans une phase socialiste transitoire, si la crise des Etats-nations ne signalait pas l'impuissance de la social-démocratie face à la globalisation néolibérale et aux transformations institutionnelles qui l'accompagnent. Concurrencé par le marché, évidé par le haut (européanisation) et par le bas (décentralisation), l'Etat-nation serait devenu « creux »<sup>3</sup>, sans autorité ni légitimité pour contrôler ou même orienter l'action des multiples acteurs publics et privés engagés dans des activités relevant traditionnellement des politiques régaliennes. Il se rétracterait, privé de sa souveraineté par les assauts des grandes entreprises, des barons de la drogue, des consultants et autres bureaucrates internationaux<sup>4</sup>.

Jugées à l'aune de l'histoire, les prophéties de la fin de l'Etat sont à considérer avec circonspection. Les processus combinés de dénationalisation et désétatisation n'ont pas fait disparaître l'Etat, ni même toujours mis fin à son extension<sup>5</sup>. Il demeure massivement présent dans de multiples domaines, et continue de façonner la structure et l'avenir des groupes sociaux, des territoires et des principaux secteurs économiques, au travers de ses politiques fiscales, sociales, environnementales, éducatives, de la recherche, du logement ou du travail. Quelques indicateurs simples donnent la mesure du caractère tout relatif du déclin annoncé : le niveau des prélèvements obligatoires a augmenté de manière continue au cours des trois dernières décennies du XXe siècle dans l'ensemble des pays de l'OCDE, à l'exception de la Grande-Bretagne. Dans le cas français, où 87% de ces prélèvements s'opèrent au bénéfice de l'Etat et des administrations sociales nationales, ce taux est passé de 35 % du PIB en 1970 à 42 % en 1980, puis 43 % en 1990 pour atteindre un record historique de 44,9 % en 1999, qui correspond moins à un pic qu'à un plateau (le taux s'élevait à 43,6 % en 2004). Quant aux vagues successives de privatisations, elles n'ont pas empêché l'emploi

---

<sup>3</sup> Peters B. (1996) « Managing the hollow state » in K. Eliassen K., Kooiman J. (dir.), *Managing Public Organizations*, Londres : Sage. Leca J. (1996) « Gouvernance et institutions publiques. L'Etat entre sociétés nationales et globalisation » in Fraisse R., Foucauld J.B., *La France en perspectives*, Paris : Odile Jacob.

<sup>4</sup> Strange S. (1996) *The retreat of the State, the diffusion of power in the world economy*. Cambridge : Cambridge University Press.

<sup>5</sup> Wright V., Cassese S, opus cité. Mann M. (1997) « Has globalization ended the rise and rise of the nation-state ? », *Review of International Political. Economy*, 4, 3. Jessop B. (2002) *The fFuture of the Capitalist State*, Cambridge: Polity.

public, qui représente un cinquième des emplois français, de croître de 23% entre 1980 et 2000, soit près de deux fois plus vite que l'emploi total.

La décentralisation, la construction européenne et la globalisation économique ont moins conduit au dépérissement qu'à une profonde recomposition de l'Etat, qui n'est pas conséquences pour les villes. Dans *Le retour des villes européennes*, Patrick Le Gales soutient que celles-ci seraient les principales gagnantes de la période récente, bénéficiant d'un mouvement inédit de redistribution de l'autorité politique. La dynamique à l'œuvre depuis le début des années 1980 y est analysée sous l'angle d'un « desserrement du verrou de l'Etat », qui transforme le cadre d'opportunités et de contraintes pour les villes. De nouvelles configurations d'acteurs s'y mettent en place, qui s'appuient sur des marges d'autonomie croissantes en termes de ressources mobilisables, d'expertise et de légitimité. Si l'on suit cette analyse, les villes européennes pourraient faire mentir les pronostics postmodernes annonçant une société « liquide » ou « en réseaux »<sup>6</sup>, caractérisée par une déterritorialisation généralisée des liens et la dissolution corollaire de la ville dans l'urbain. Loin d'être condamnées à la marginalisation et à la muséification, les villes de la vieille Europe disposeraient d'atouts leur permettant de s'imposer comme des espaces de reterritorialisation des liens et des régulations sociales, économiques et politiques qui s'opéraient traditionnellement à l'échelle nationale. La thèse est séduisante et solidement étayée. Elle échappe au stato-centrisme qui a longtemps dominé la sociologie politique et urbaine française, sans sombrer dans le piège inverse du *new localism* dans lequel versent de nombreux chercheurs qui considèrent les villes comme des sociétés locales<sup>7</sup>, en occultant à la fois le maintien d'une certaine centralité étatique et les impératifs de la concurrence du capitalisme mobile. Les acteurs locaux, leurs capacités d'action, les stratégies qu'ils développent et les régulations locales ne peuvent être considérées isolément, sans prendre en compte les transformations à l'œuvre de plus vastes échelles, qui déterminent le cadre des jeux locaux et pèsent d'un poids croissant sur l'organisation et les actions des villes<sup>8</sup>.

C'est justement en regard de ces transformations supra-locales que la portée du mouvement d'autonomisation des villes mérite d'être discutée : l'assouplissement de la contrainte que faisait peser l'Etat sur celles-ci est, dans l'analyse de Patrick Le Gales, intimement lié à la montée en puissance et l'institutionnalisation de l'Europe ; dès lors que l'Union européenne traverse une période de troubles, on peut s'interroger sur la pérennité de la dynamique à l'œuvre. Sous la direction de Jacques Delors, la construction européenne s'organisait autour d'une vision non seulement économique, mais aussi sociale, politique et territoriale de l'Union. Depuis lors, les politiques régionales et urbaines qui concrétisaient tout particulièrement cette vision ont été progressivement remises en cause, au profit du renforcement de la politique de la concurrence. A cet égard, le succès des opposants au traité constitutionnel de mai 2005 s'apparente à une victoire à la Pyrrhus, marquant un coup d'arrêt au processus d'intégration politique de l'Union et rabattant ainsi le projet européen sur la seule construction d'un grand marché. La programmation budgétaire 2007-2013 de

---

<sup>6</sup> Bauman Z. (2007) *Le présent liquide. Peurs sociales et obsession sécuritaire*, Paris : Seuil. Castells M. (1998), *La Société en réseau*, Paris : Fayard.

<sup>7</sup> Pour une analyse critique de ce courant d'analyse, cf. Lovering, J (1995) « Creating discourses rather than jobs : The crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers » in Healey P et al. (dir.) *Managing Cities. The New Urban Context*, Londres : John Wiley.

<sup>8</sup> Harvey D. (1989) *The Urban Experience*, Baltimore : Johns Hopkins University Press.

l'Union en porte la marque, tant sur le plan des priorités que des modes d'action. L'objectif de cohésion territoriale qui guidait ses politiques régionales et urbaines devient secondaire derrière les incitations à la mobilité et à la concurrence, conçus comme des mécanismes plus efficaces que la redistribution pour réduire les inégalités. Parallèlement, le gouvernement français a choisi de garder la main sur la gestion des fonds structurels européens, par lesquels Bruxelles soutenait les projets des régions et des villes : l'expérimentation de leur transfert conduite en Alsace depuis 2004 a été prorogée en 2006, alors qu'elle ouvrait la voie à une décentralisation de cette compétence.

Ces évolutions rejaillissent sur les villes, qui ne peuvent plus s'appuyer sur le soutien fort apporté par Bruxelles. Elles se combinent avec un mouvement plus global de relégitimation des Etats-nations, lié à l'importance prise par l'agenda sécuritaire depuis le 11 septembre 2001, au néomercantilisme assumé des puissances industrielles ou énergétiques émergentes, et plus largement aux réactions nationalistes à la globalisation, soigneusement alimentées par certains responsables politiques. Le retour en force de l'Etat-nation fait l'objet d'une mise en scène particulièrement soignée en France. La réaffirmation de la centralité étatique n'y est cependant pas réductible au style et au mode d'exercice du pouvoir de Nicolas Sarkozy<sup>9</sup>. Elle peut s'appuyer sur une série de réformes institutionnelles récentes, qui bouleversent le mode de conception des politiques publiques, l'organisation de l'appareil administratif de l'Etat et les instruments au travers desquels ce dernier intervient localement. Afin de prendre la mesure de l'inversion de dynamique à laquelle nous assistons, un retour en arrière s'impose, jusqu'aux lois de décentralisation de 1982-1983. Celles-ci avaient marqué la fin d'un système politico-administratif caractérisé par l'hégémonie bureaucratique de l'Etat sur le local. Le premier gouvernement socialiste avait opté pour la décentralisation de blocs de compétences, qui devait assurer l'autonomie de chaque échelon dans sa sphère d'autorité : l'urbanisme pour les communes, le social pour les départements, l'économie et l'aménagement du territoire pour les régions. En pratique, cette option s'est traduite par la fragmentation du pouvoir local, entre trois niveaux de collectivités locales juridiquement autonomes, fonctionnellement interdépendantes et politiquement concurrentes. Dans ce contexte, l'Etat a conservé un rôle non négligeable dans la gestion des affaires locales, celui d'animateur du partenariat territorial<sup>10</sup>. 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) était reconnue par tous, d'autant plus aisément que les préfets et les services déconcentrés se montraient plutôt dociles, ne cherchant pas tant à imposer localement les priorités centrales qu'à les adapter aux enjeux définis par les acteurs locaux et aux configurations différenciés des territoires. Ce repositionnement de l'Etat dans l'action publique locale s'est concrétisé par la floraison de contrats signés avec les collectivités, assurant à ces dernières –et notamment aux villes– une prééminence dans la définition des priorités locales et un droit de regard sur les conditions de mise en œuvre des politiques régaliennes.

---

<sup>9</sup> Voir à ce sujet les dossiers qui lui ont été consacrés par les revues *Esprit* (Qu'est-ce que le sarkozysme ?), *Mouvements* (La *new droite*. Une révolution conservatrice à la française ?) et *Vacarme* (Généalogies d'une rupture) au cours de l'hiver 2007.

<sup>10</sup> Donzelot J., Estebe Ph. (1994) *L'Etat animateur*, Paris : Seuil ; Gaudin J.P. (1995) « Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, 45, 1. Duran P., Thoenig J.C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4.

Couplées avec celles de l'Union européenne, ces politiques territoriales mises en place par l'Etat local (i.e. préfectures et diverses directions départementales) ont accompagné la montée en puissance des villes, lesquelles se sont saisies avec plus ou moins de succès des leviers mis à leur disposition pour développer des compromis singuliers entre développement économique, préservation de la qualité environnementale, intégration sociale et développement culturel local. Cette dynamique a connu un nouvel essor au tournant du siècle, avec l'entrée en application des trois lois territoriales du gouvernement Jospin<sup>11</sup>. Pendant que la loi Chevènement cherchait à faire émerger des entités politiques d'agglomération, la loi Voynet consacrait leur prééminence en matière d'orientation et d'intégration de l'action collective autour d'un projet territorial débattu dans un conseil de développement réunissant l'ensemble des forces vives du territoire. L'essor spectaculaire de l'intercommunalité qui a suivi ces lois conférait une certaine crédibilité au pari stratégique de leurs promoteurs, consistant à installer de nouvelles institutions politiques dans un premier temps, puis à simplifier un paysage encombré dans un second temps, en supprimant les collectivités jugées « archaïques » (départements et communes) dans le cadre d'un futur Acte II de la décentralisation. Ce dernier aurait tourné le dos à la logique des blocs de compétences, au profit d'une territorialisation d'ensemble des politiques publiques par des institutions « modernes » (agglomérations, pays, régions) correspondant à des « territoires pertinents ».

Ce projet, qui devait consacrer la victoire du couple région-agglomération, n'a pas survécu à l'Acte II de la décentralisation du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin<sup>12</sup>, pourtant un régionaliste convaincu. En raison des réticences des grands corps et des syndicats de l'administration, de la mobilisation des associations d'élus, puis de la victoire de l'opposition socialiste aux élections régionales et cantonales de mars 2004, des compromis successifs ont réduit la portée de ce qui devait être la « mère de toutes les réformes »<sup>13</sup>. Celle-ci 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 régions et aux agglomérations : sur les onze milliards d'euros de compétences transférées, huit reviennent aux collectivités dont la disparition était annoncée, à savoir les conseils généraux.

### *Une recomposition de l'Etat*

Bien qu'il en reprenne les recettes, l'Acte II n'est pas la répétition de l'Acte I. Car la nouvelle étape de la décentralisation ne s'accompagne pas du renforcement concomitant de la déconcentration. Au contraire, le lien intime qui unissait jusqu'alors ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir

---

<sup>11</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet ; loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement ; loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

<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> 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.

vers le local s'est trouvé rompu, en dépit des rappels de la commission sur l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy : « *dès les lois de décentralisation, le gouvernement a affirmé la nécessité d'accroître la déconcentration. Face à un pouvoir local élu renforcé, il paraissait nécessaire d'avoir un pouvoir local d'État en capacité de décider et d'agir. Toute autre solution aurait nié le rééquilibrage des pouvoirs au profit du local, et donc, la décentralisation en faisant dépendre systématiquement les réponses aux demandes des élus locaux d'une décision centrale* »<sup>14</sup>.

Certes, l'Acte II de la décentralisation a donné lieu à un important train de mesures réformant l'organisation des services déconcentrés de l'État, présentées sous l'angle du renforcement de l'échelon régional. Mais ce renforcement n'est que relatif, par rapport à un échelon départemental qui a perdu la majeure partie de ses moyens au profit des collectivités locales. L'Acte II a laissé les services départementaux exsangues. Leur marginalisation est amplifiée par l'entrée en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, souvent présentée comme une « révolution budgétaire ». L'histoire nous apprend que les révolutions ont leur dynamique propre, qui échappe à leurs instigateurs, et qu'elles vont rarement sans faire de victimes. Dans le cas de la LOLF, les services déconcentrés de l'État sont les premiers touchés, particulièrement les services départementaux qui avaient accompagné le processus d'émancipation des villes. Le budget de l'État, qui était éclaté en 850 chapitres, est désormais structuré autour d'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. Le fait que cette loi, succédant à une ordonnance de 1959 qui avait résisté à 36 propositions de réforme, résulte d'une initiative parlementaire suivie d'un vote quasi unanime des deux assemblées est suffisamment rare pour être souligné. Tout comme le fait qu'elle constitue un puissant levier à disposition de Bercy, pour piloter une réorganisation de l'ensemble de l'appareil d'État. La LOLF est muette sur le sujet, mais l'« esprit de la LOLF », tel qu'explicité par ses deux pères (le député Didier Migaud et la sénateur Alain Lambert), allait clairement dans le sens d'une réorganisation des structures administratives et d'une déconcentration managériale et financière accrue. Les budgets opérationnels de programme (BOP), au travers desquels s'opère la déclinaison opérationnelle d'un programme sur les territoires, dans un principe de liberté/responsabilité des gestionnaires locaux, devaient concrétiser cette déconcentration.

La LOLF en actes n'a cependant pas grand-chose à voir avec les présentations qu'en font les réformateurs de Bercy. 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 comptes et la DATAR 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'État dans les territoires<sup>15</sup>. Ces mises en garde n'ont pas été entendues et l'accroissement des marges de manœuvre des responsables des services déconcentrés que devait permettre la globalisation et la fongibilité des crédits à l'intérieur de

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Cour des comptes (2003) *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État*. Paris : Direction des journaux officiels. 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.

chaque programme ne s'est pas concrétisé. Leur liberté a été fortement réduite par la pratique des responsables de programmes à l'échelon central, qui les ont fractionné en de multiples BOP, créant ainsi des blocs de dépenses qui constituent autant d'enveloppes non fongibles. La déconcentration apparaît d'autant plus formelle que les administrations centrales ont multiplié les directives et les instructions relatives à l'emploi des crédits<sup>16</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<sup>17</sup>, 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* vis-à-vis de celui-ci.

L'agencification<sup>18</sup> de l'Etat central, dans le sillage de la LOLF, prolonge le mouvement : les ministères intégrés chargés de la conception et de l'exécution de l'ensemble des politiques relatives à un secteur donné perdent progressivement la maîtrise de leur mise en œuvre, au profit de diverses agences chargées d'un seul programme. A l'image de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), de l'Agence de l'innovation industrielle (AII) ou de l'Agence nationale pour la recherche (ANR), 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 du dialogue de gestion qu'elles nouaient avec leurs services déconcentrés.

La marginalisation des services déconcentrés de l'Etat qui s'est amorcée avec le double mouvement de transferts de nouvelles compétences aux collectivités locales et de re-concentration organisée en parallèle par la LOLF a ouvert la voie à une refonte radicale de l'administration d'Etat, dans le cadre de la démarche de « révision générale des politiques publiques » pilotée par Bercy. En décembre 2007, à l'occasion du premier Conseil de la modernisation des politiques publiques, le gouvernement a annoncé 97 réformes visant à « alléger l'Etat », allant de la suppression du recours à un juge pour

---

<sup>16</sup> Dans leur bilan de la mise en œuvre de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud 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. 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.

<sup>17</sup> Trosa S., Perret B. (2005) « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Esprit*, 2.

<sup>18</sup> Pollitt C., Talbot C., Caulfield J., Smullen A. (2004) *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

le divorce par consentement mutuel à la fusion de nombreux services déconcentrés<sup>19</sup>. Ce dernier projet, s'il se met en œuvre, aboutirait à la constitution de nouvelles entités organisées suivant des périmètres distincts de ceux des ministères, mettant fin à l'intégration verticale des administrations d'Etat.

### *Le gouvernement à distance*

La disparition annoncée des relais locaux des ministères, qui parachèverait le mouvement de retrait de l'Etat des territoires, conduira-t-elle à l'émancipation totale des villes ? Rien n'est moins sûr. On peut penser que la dynamique en cours crée au contraire les conditions d'un retour de l'Etat central dans la gestion territoriale, tant les directions départementales étaient des relais plus efficaces sur le mode ascendant, en défendant les projets des villes vis-à-vis de leurs maisons-mères, que l'inverse. L'hypothèse d'un retournement de tendance, qui verrait le desserrement du verrou de l'Etat sur les villes laisser place à un mouvement réciproque d'affaiblissement de l'emprise des villes sur les politiques de l'Etat ne relève pas de la simple spéculation. Elle se vérifie déjà dans les domaines de l'aménagement, de l'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)<sup>20</sup>, et donc privées de leur dernière ressource : l'expertise.

S'il confie aux collectivités la quasi-totalité des responsabilités en matière d'aménagement et de logement, l'Etat n'a pas totalement renoncé à agir dans ces domaines, comme le prouve le lancement en 2006 de deux Opérations d'intérêt national en Ile-de-France, qui lui permettent de retrouver la maîtrise de la politique d'urbanisme. Mais le retour de l'Etat va bien au-delà de cette résurgence localisée du spectre de l'Etat aménageur. La perte des leviers d'action directe de l'Etat s'accompagne en effet d'un profond renouvellement de ses instruments d'intervention. La territorialisation des politiques nationales s'opère au travers de contrats globaux (Contrat de plan Etat région, Contrat d'agglomération, Contrat de ville...) négociés par les services déconcentrés de l'Etat avec les collectivités locales. Ils 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 s'organisent autour de programmes

<sup>19</sup> Symptomatiquement, la presse française s'est saisie du seul projet de réforme du divorce, laissant dans l'ombre la centaine d'autres mesures annoncées.

<sup>20</sup> 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.



précis, constitués d'opérations dont les maitrises d'ouvrage, plans de financement et calendriers sont, eux aussi, 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 collectivités.

La reconfiguration des instruments par lesquels l'Etat intervient dans les territoires a des conséquences directes sur ses relations avec les villes, lui redonnant prise sur les politiques menées par ces dernières. L'examen de la politique de démolition-reconstruction des grands ensembles d'habitat social permet de saisir les inflexions récentes de l'action publique française qui combinent institutionnalisation de la fragmentation des pouvoirs locaux et renforcement de leurs responsabilités politiques d'une part, accroissement de la capacité du pouvoir central à conduire leurs conduites d'autre part. La politique de renouvellement urbain lancée en 1998 a laissé place, cinq ans plus tard, à une politique de rénovation urbaine qui, par son budget, constitue le plus important programme d'aménagement mené en France depuis des décennies. Le passage du renouvellement urbain à la rénovation urbaine ne correspond pas seulement à un changement de terminologie. Les dispositifs du renouvellement urbain, Grands Projets de Ville (GPV) et Opérations de renouvellement urbain (ORU), étaient négociés par les DDE et les villes. A ces contrats horizontaux ont été substitués des conventions verticales, signées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les collectivités et les bailleurs sociaux au terme d'une compétition entre villes organisée par des appels à projets nationaux qui court-circuitent les services déconcentrés. La mutualisation au sein de ce « guichet unique » de ressources financières auparavant éclatées entre de multiples lignes budgétaires de l'Etat et d'autres institutions (1% logement, Union des HLM, Caisse des dépôts) devait alléger les contraintes administratives qui freinaient l'avancée des GPV et des ORU. L'ANRU n'avait d'autre vocation que d'aider les maires à mettre en œuvre d'ambitieux projets qui s'appuyaient sur des montages financiers complexes, fréquemment déstabilisés par les aléas budgétaires. L'objectif de simplification des procédures et d'accélération des opérations locales n'a été que très partiellement atteint. La création de l'ANRU a en revanche profondément redistribué le pouvoir entre niveaux. La fragmentation financière plaçait les villes dans une position relativement favorable vis-à-vis des différents financeurs potentiels de leurs projets, réduisant le pouvoir de chacun de ceux-ci. La création d'un guichet unique change la donne. Une ville dont le projet ne serait pas retenu par l'ANRU ne peut plus se tourner vers des financeurs alternatifs. Dans un contexte budgétaire contraint et en l'absence de véritable autonomie fiscale locale, les maires et les bailleurs sociaux sont placés devant une alternative simple : concevoir un projet fidèle aux exigences de la doctrine urbanistique et sociale de l'ANRU<sup>21</sup> (démolitions massives, diversification des formes urbaines, des fonctions et des types de produits-logements, privatisation des espaces publics, création de voiries traversantes...), ou renoncer pour de longues années à toute possibilité d'intervention sur le cadre bâti et les espaces extérieurs 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 l'impact se limite pour l'instant à une réduction préoccupante du parc de grands logements à loyers modérés<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Doctrine qui peut se résumer autour de deux énoncés tenus pour indiscutables par l'Agence, malgré l'absence de toute vérification empirique : l'intégration des quartiers par la banalisation urbaine et la cohésion par la mixité sociale.

<sup>22</sup> Cf. Rapport 2007 de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles.

La rénovation urbaine donne ainsi à voir un changement dans la logique de la « réforme de l'Etat ». Au cours des années 1980 et 1990, cette réforme privilégiait l'expérimentation locale, laissant une grande liberté aux responsables des services déconcentrés pour adapter et intégrer les politiques nationales, en lien avec les acteurs locaux. La fragmentation du pouvoir local constituait alors un problème pour les représentants locaux de l'Etat, qui ont œuvré à l'émergence de pouvoirs d'agglomération à même de mettre en cohérence les politiques publiques sur leur territoire. Cette logique a laissé place, au début des années 2000, à une nouvelle vague de réformes portées par des hauts fonctionnaires de Bercy qui ont su jouer des contraintes budgétaires pour imposer leurs projets. En rupture avec la conception traditionnelle de la bureaucratie wébérienne, ces réformes – auxquelles la LOLF sert de cheval de Troie – marquent la victoire d'une conception marchande de l'administration, directement inspirée des recettes du *New Public Management*<sup>23</sup> : séparation nette entre les fonctions stratégiques (conception, pilotage, évaluation) et opérationnelles (exécution) ; fragmentation des grandes bureaucraties verticales en agences autonomes ; renforcement des responsabilités et de l'autonomie des opérateurs, en contrepartie de leur engagement à atteindre des objectifs de résultats... La structuration politique des villes ne fait en revanche plus partie des priorités des réformateurs. Tout se passe comme si le pouvoir central s'accommodait désormais de la fragmentation du pouvoir local et de sa faiblesse corollaire. Car le problème s'est mué en ressource pour les élites administratives, qui peuvent jouer des rivalités entre collectivités des différents niveaux pour « décentraliser la pénurie »<sup>24</sup> et reconstituer des marges de manœuvre à l'échelon national. La mise en concurrence d'autorités locales fragmentées pour l'accès aux programmes nationaux apparaît finalement plus efficace que le commandement ou la négociation, pour organiser la diffusion des priorités gouvernementales. La rénovation urbaine en fournit l'illustration : d'un côté, l'ANRU a sapé le mouvement de structuration des pouvoirs d'agglomération en privilégiant la signature de conventions avec les maires, alors même que les opérations de rénovation urbaine relèvent des champs de compétence des communautés d'agglomération ; de l'autre, elle a organisé une course de vitesse entre les villes, pressées de soumettre un projet acceptable par un guichet unique dont le soutien est devenu de plus en plus parcimonieux à mesure que ses caisses se vident.

\*        \*

\*

Si les mutations du capitalisme globalisé pèsent sur les transformations de l'Etat français –et par contrecoup sur les villes–, c'est en grande partie parce qu'elles permettent aux élites nationales de justifier leurs réformes, de les faire accepter par les différents groupes sociaux, et de trouver des relais locaux pour leur mise en œuvre.

---

<sup>23</sup> Bezes Ph. (2005) « Le modèle de "l'Etat-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47, 4.

<sup>24</sup> Meny Y., Wright V. (dir) (1985) *Center-Periphery relations in western Europe*, Londres : Allen and Unwin

Ici comme ailleurs, l'intégration des principes de la concurrence et des techniques de gestion issus du privé dans les politiques de l'Etat est justifiée par un discours insistant sur l'impératif de renforcement de la compétitivité nationale dans une économie mondialisée. Au nom de cette compétitivité, les structures administratives héritées du passé sont méthodiquement remises en cause, les droits sociaux tendent à être subordonnés aux besoins de flexibilité du marché du travail et de discipline de la main d'œuvre, et un large consensus politique se dessine quant à la nécessité d'investir prioritairement dans la formation, la recherche et l'innovation. Autant d'évolutions qui semblent donner raison à Bob Jessop<sup>25</sup>, suivant lequel l'épuisement du modèle économique fordiste de l'après-guerre s'accompagnerait d'une transformation de l'Etat, le *National Keynesian Welfare State* des trente glorieuses laissant place à un *Post National Schumpeterian Workfare State*. La France s'inscrit clairement dans ce mouvement en matière sociale, avec le passage de politiques de solidarité universalistes visant à réduire les inégalités de situations à des politiques d'égalité des chances qui prétendent moins réduire les écarts sociaux que les inégalités d'accès à des situations inégales, au bénéfice des plus méritants. Le basculement est plus incertain s'agissant de l'investissement en faveur de la compétitivité. A l'image de la plupart de ses voisins, l'Etat français affiche de nouvelles priorités en matière d'aménagement du territoire, de politique industrielle et de recherche, qui pourraient laisser penser qu'il aurait renoncé à la redistribution entre territoires pour privilégier une logique de soutien ciblé aux villes productrices de richesse et d'innovation<sup>26</sup>. Mais il s'agit encore d'un affichage, dont la concrétisation se heurte à la disette budgétaire et au clientélisme politique, comme l'a illustré la politique des pôles de compétitivité, qui a saupoudré entre 71 pôles une somme dérisoire<sup>27</sup>. Faute de moyens pour financer ses ambitions en matière d'attractivité et de compétitivité vis-à-vis de l'extérieur, l'Etat français se contente pour le moment d'organiser une compétition intra-nationale pour l'accès à ses programmes, qui lui fournit de nouvelles capacités de gouvernement à distance des territoires<sup>28</sup>. L'Etat animateur laisse ainsi place à un Etat entraîneur, qui incite les villes à former des équipes combattives, puis sélectionne celles qui manifestent leur claire volonté de participer à un jeu dont le but et les règles ont été fixés à Paris.

« *L'ancien se meurt ; le nouveau tarde à naître* » écrivait Gramsci, qui prophétisait : « *dans ce clair-obscur surgissent les monstres* ». L'Etat recomposé par trente ans de crise n'est sans doute pas un monstre, même s'il montre une certaine perversité démocratique en confiant des responsabilités politiques accrues aux acteurs locaux, sans leur accorder dans le même temps les moyens de leur autonomie.

---

<sup>25</sup> Jessop B. (1993) « Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy » *Studies in Political Economy*, 40.

<sup>26</sup> Brenner N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*. Oxford : Oxford University Press.

<sup>27</sup> 500 millions d'euros par an, soit sept fois moins que le budget consacré aux anciens combattants.

<sup>28</sup> Epstein R. (2005) « Gouverner à distance », *Esprit*, 319.