

Chapitre 5 / LA GESTION TERRITORIALE EN MODÈLES

L'analyse de la politique de rénovation urbaine et sa recontextualisation ont permis d'identifier des transformations structurelles dans la gestion publique des territoires français. Il nous reste désormais à les remettre en perspective afin d'établir plus précisément les moteurs de ces évolutions ainsi que les modalités de régulation du système qui en résultent, au travers d'une modélisation de la gestion territoriale et de ses évolutions au cours des cinquante dernières années.

Il s'agit donc ici de monter en généralité à partir du cas des grands ensembles pour décrire et expliquer, sur un mode idéal-typique, les métamorphoses de la gestion territoriale, en distinguant trois périodes : une première correspondant à celle de la construction de ces quartiers à la périphérie des villes, de la fin des années 1950 à la fin des années 1970 ; une seconde période couvrant le quart de siècle suivant, qui coïncide avec l'expérimentation puis l'institutionnalisation d'une politique de la ville à laquelle il est revenu d'inventer de nouvelles réponses aux problèmes multidimensionnels qui se sont manifestés dans les quartiers d'habitat social ; une troisième période amorcée au début des années 2000, qui correspond à la démolition-reconstruction des grands ensembles. Sur la base de ce découpage historique, dont les bornes correspondent *grosso modo* à l'Acte I et l'Acte II de la décentralisation, trois modèles successifs de gestion publique des territoires peuvent être distingués : le jacobinisme apprivoisé, la gouvernance territoriale et le gouvernement à distance.

Le passage du cas aux modèles procède d'une réduction sélective de la complexité empirique, en accentuant délibérément certaines caractéristiques jugées discriminantes du cas étudié et en en faisant disparaître d'autres qui apparaissent contingentes. Cette démarche de modélisation s'appuie sur un postulat, suivant lequel les grands ensembles et les politiques qui les ont pris pour objet permettent, par une opération de stylisation de la réalité, de révéler les traits structurants

de la gestion territoriale et d'analyser ses évolutions. Comme tout postulat, celui-ci est discutable. Le territoire ne se résume pas à ces quartiers à bien des égards exceptionnels. On pourrait donc objecter que le pouvoir heuristique des grands ensembles est limité, s'étendant tout au plus aux politiques urbaines, voire aux seules politiques d'urbanisme et du logement. S'agissant des relations entre niveaux de gouvernement qui structurent la gestion territoriale, les grands ensembles n'apporteraient qu'un éclairage limité, portant pour l'essentiel sur les politiques du ministère de l'Équipement et les seules villes grandes et moyennes. À l'inverse, on peut penser que l'histoire de ce ministère, l'ampleur de ses interventions et la force de l'inscription territoriale de ses services déconcentrés en font un terrain fructueux pour saisir des évolutions plus générales de l'État et de la conduite de l'action publique locale¹. Il a d'ailleurs servi de terrain d'observation privilégié pour les sociologues engagés dans l'analyse des réformes administratives et de leurs effets sur les relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux². Son étude a notamment servi de base aux travaux de l'équipe du Centre de sociologie des organisations dans les années 1960 et 1970, qui ont permis de dégager les principes constitutifs du système politico-administratif local dans la France des années 1960, synthétisés par Pierre Grémion dans le modèle du « jacobinisme approuvé³ ». L'observation minutieuse des évolutions de la gestion territoriale, et notamment des relations nouées par les collectivités locales avec les agents de ce ministère, a ensuite conduit Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran à établir l'acte de décès de « ce modèle [qui] ne rend plus compte des réalités observables dans la France des années 1990⁴ » et à proposer un schéma alternatif d'analyse de la gestion territoriale. Des travaux plus récents sur les réformes administratives ont montré combien les hauts fonctionnaires du ministère de l'Équipement avaient continué d'endosser le rôle de « bons élèves » de la réforme de l'État, y compris

1. Patrice Duran et Bruno Héroult, « L'administration à la découverte du politique », art. cité.

2. Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1986.

3. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, op. cit.

4. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité.

lorsque ces réformes mettaient en péril leur administration⁵. Il n'est donc pas idiot de penser que l'étude des politiques relevant du champ sectoriel de ce ministère demeure éclairante pour qui veut saisir les dynamiques de transformation de l'action publique. C'est ce que permet l'analyse des programmes dirigés vers les grands ensembles d'habitat social qui, après avoir été considérés comme l'*opus magnum* du corps des Ponts et Chaussées qui assure la direction de ce ministère, puis sa part maudite, apparaissent aujourd'hui comme son dernier grand défi.

La présentation de nos trois modèles historiques s'organise suivant une même trame, structurée autour de quatre entrées : les enjeux, les joueurs, les instruments et les règles du jeu de la gestion territoriale. Dit autrement, chaque modèle est caractérisé par un référentiel, par une structure institutionnelle qui détermine la distribution des ressources entre les acteurs, par des procédures au travers desquelles ces derniers définissent et opérationnalisent leurs actions, et finalement par des mécanismes de régulation. Au travers de ces entrées, on cherche à rendre compte d'un fonctionnement collectif et des conditions de sa stabilité, mais aussi à rendre possible la comparaison entre les modèles, ce qui explique le systématisme formel de la présentation.

La modélisation ne vise cependant pas qu'à décrire de façon ordonnée des évolutions historiques ; il s'agit aussi d'expliquer les métamorphoses de la gestion publique des territoires et les modalités de sa régulation, la régulation étant ici entendue comme l'ensemble des modes de définition des règles et des finalités, d'articulation des activités, d'allocation des ressources, de prévention et de résolution des conflits dans un espace sociopolitique donné⁶. Trois formes idéal-typiques de régulation de l'action collective sont classiquement distinguées : la régulation hiérarchique, la régulation sociale et la

5. Julie Gervais, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique », art. cité ; Isabelle Bertaux-Wiame et Nicolas Divert, « La direction départementale de l'Équipement », art. cité.

6. Jean-Daniel Reynaud, Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale, Paris, Armand Colin, 1989.

régulation marchande⁷. Chacun de nos modèles de gestion publique des territoires correspond à une hybridation singulière, combinant deux ou trois de ces idéaux-types.

— Jacobinisme apprivoisé

Les grands ensembles sont les parfaits emblèmes des Trente Glorieuses. Produits en masse dans les années 1960, ils incarnent le volontarisme des élites technocratiques de l'époque, porteuses d'un projet de modernisation nationale qui s'est déployé dans toute la France⁸. C'est dans les ZUP que l'emprise étatique sur le territoire s'est exprimée avec la plus grande force. Leur développement a été planifié à l'échelle nationale. Créées par décret gouvernemental, sur la base d'études préparatoires de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et du ministère de l'Équipement, ces vastes opérations d'aménagement ont été conçues selon des grilles et des normes techniques standardisatrices produites par ce ministère, en particulier la fameuse « grille Dupont » qui déterminait précisément le niveau d'équipement collectif des ZUP, du nombre de places en crèche jusqu'à la dimension des terrains de sport, en passant par le nombre de mètres carrés d'espaces verts par logement. Le droit de préemption y était exercé par l'administration. La direction des opérations était

7. *La régulation hiérarchique est organisée par une autorité politique à qui est conférée une légitimité à agir pour orienter et coordonner les activités sociales d'individus ou de groupes, appuyée sur des capacités de contrôle et de sanction. Dans le cas de la régulation sociale, la définition des activités et leur articulation vers un but commun s'opèrent sur un mode coopératif. Elle s'appuie sur les relations nouées au sein de réseaux d'acteurs, où se construisent des valeurs et des normes partagées, des relations de confiance et un sentiment d'appartenance à une même communauté. Enfin, la régulation marchande permet le développement d'une action collective sans coordination ni coopération. La définition des activités sociales et leur articulation s'opèrent alors par le biais de la concurrence entre des agents qui poursuivent leurs intérêts propres.* Cf. Peter Lange et Marino Regini (eds), *State, Market and Social Regulation. New Perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 ; Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic et Jeremy C. Mitchel (eds), *Markets, Hierarchies and Networks : The Coordination of Social Life*, Londres, Sage Publications, 1991 ; Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

8. Thierry Oblet, *Gouverner la ville*, op. cit.

déléguée à des sociétés d'économie mixte contrôlées directement ou indirectement par l'État⁹.

Produits à l'acmé de la centralisation française, les grands ensembles donnent aussi à voir les limites d'un dirigisme étatique qui s'accompagnait de négociations et d'arrangements à la base entre les représentants de l'État et des élus locaux tenus à l'écart de la décision mais mobilisés dans sa mise en œuvre¹⁰. Ils fonctionnent ainsi comme des révélateurs des traits saillants d'un modèle historique d'administration du local caractérisé par un référentiel modernisateur, par l'hégémonie bureaucratique de l'État sur les affaires locales, par une logique de production standardisée et par une régulation hiérarchique assouplie dans l'arrangement informel.

Modernisation nationale et intégration politique du territoire

Comme l'ont noté Daniel Béhar et Philippe Estèbe, l'émergence de la question territoriale dans l'action publique française est récente : « Jusqu'à une date assez tardive, le territoire ne constitue pas, à proprement parler, un objet pour l'action publique. Il s'agit d'espaces locaux à contrôler, de circonscriptions électorales à conquérir ou de terroirs à intégrer au sein de la communauté nationale, mais à son endroit, les agents de l'État ne sont pas porteurs de projet pour le ou les territoire(s) [...]. La préoccupation de l'action publique pour le territoire émerge dans l'entre-deux-guerres, prend forme sous la Quatrième République et atteint son apogée durant les dix premières années de la Cinquième. Le territoire devient alors un objet pour l'État central¹¹. » Au cours des années 1960, le territoire sert de support au déploiement d'un projet modernisateur d'une remarquable cohérence. Soutenu par les technocrates placés aux commandes d'administrations « modernes » (Commissariat général du Plan, DATAR et ministère de

9. Au travers notamment de deux filiales de la Caisse des dépôts et consignations, la Société centrale immobilière (SCIC) et la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET).

10. Emmanuel Bellanger, « Les maires et leurs logements sociaux », *Histoire urbaine*, 23 (3), 2008, p. 95-107.

11. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, 82, 1999, p. 80-91.

l'Équipement), ce projet combinait modernisation des infrastructures par l'investissement public, modernisation des structures productives par le soutien à l'innovation technologique et à la concentration capitaliste, modernisation du dialogue social au service de la constitution d'une société de classes moyennes, urbaines, et modernisation du système politico-administratif par la régionalisation et la promotion de nouvelles élites locales contre les notables traditionnels du système départemental. S'agissait-il pour autant d'un projet territorial ? La question peut sembler incongrue, tant la première décennie de la Cinquième République a correspondu à l'âge d'or de la politique d'aménagement du territoire, au cours duquel l'espace français a été remodelé en fonction d'un projet d'ensemble porté depuis le sommet de l'État. Mais il s'agissait d'un projet de modernisation et d'intégration nationale, dont le territoire était l'objet et non le sujet.

La dimension territoriale était absente d'une planification conçue dans une logique d'ajustement intersectoriel. La régionalisation du Plan national opérée en 1962 n'a pas changé la donne, puisque les plans régionaux déclinaient de manière quasi homothétique les objectifs de production fixés aux différentes branches de l'économie à l'échelle nationale. L'aménagement du territoire avait beau être « la grande affaire de la France¹² », l'intervention de la DATAR n'arrivait qu'en bout de course, lorsqu'il s'agissait de localiser les investissements planifiés. Cette fonction de spatialisation était tout sauf accessoire dans la conduite de l'action publique. La puissance de la DATAR tenait justement au caractère a-territorial des politiques sectorielles, qui lui conférait un rôle prééminent dans la détermination de la localisation des grandes infrastructures, des zones industrielles et des équipements collectifs. C'est à la délégation et à elle seule qu'il revenait de dessiner la figure spatiale de la modernisation française. Au travers de ses divers schémas¹³, elle a imposé une représentation de la géographie optimale de la production et du peuplement, dans laquelle chaque strate urbaine (métropoles régionales, villes moyennes, petites villes)

12. *La formule a été utilisée par Georges Pompidou, Premier ministre, lors d'un discours devant l'Assemblée nationale, le 26 novembre 1963.*

13. *Schéma général d'aménagement de la France, schémas directeurs sectoriels, schémas d'aménagement des grandes régions urbaines et des aires métropolitaines...*

s'était vu assigner une fonction particulière sur les plans productif et fonctionnel. En promouvant ainsi la polarisation et la spécialisation urbaine, la DATAR traduisait spatialement un référentiel modernisateur qui faisait de l'État le grand ordonnateur du développement économique, de l'urbanisation et du changement social, construit par opposition au référentiel d'équilibre d'avant-guerre, qui privilégiait le maintien en l'état des rapports sociaux et donc la préservation des territoires ruraux face à la croissance urbaine¹⁴.

L'aménagement du territoire n'était cependant pas qu'une activité cognitive, limitée à la production de schémas, de représentations et de scénarios. La DATAR pilotait de grands projets d'aménagement et d'industrialisation *via* diverses administrations de mission. Elle gérait plusieurs fonds qui lui permettaient d'organiser la dissémination d'unités de production sur l'ensemble du territoire. De la décentralisation industrielle à la création des ZUP puis des villes nouvelles, en passant par le développement des grands réseaux de transports ou l'aménagement des zones touristiques, la politique d'aménagement du territoire des années 1960 a indéniablement transformé la France. Elle a contribué au formidable développement économique de la période¹⁵ ainsi qu'aux grandes transformations sociales qui l'ont accompagné. Elle a concouru à la réduction de la conflictualité de la société française en organisant la construction massive d'équipements publics et de logements sociaux, biens de consommation collectifs accessibles pour le plus grand nombre, dont il était attendu à la fois une réduction des inégalités entre classes sociales produites par le marché et la diffusion de normes sociales partagées. Dans une logique de keynésianisme spatial¹⁶, elle a redistribué les richesses en orientant les investissements publics et privés vers les territoires en retard de développement, pour réduire les disparités inter-régionales et inter-urbaines héritées du passé. Transférant au territoire les principes fordistes qui régissaient

14. Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, p. 275-297.

15. En 1950, le PIB par habitant français était deux fois moins élevé que celui des États-Unis. En 1973, l'écart avait diminué de plus de moitié.

16. Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press, 2002 ; Neil Brenner, *New State Spaces*, op. cit.

l'organisation des grandes firmes, elle a organisé la spécialisation fonctionnelle des villes, pour accroître les interdépendances entre les pièces du puzzle France¹⁷. La politique d'aménagement du territoire était à cet égard une forme moderne, technocratique et rationnelle du jacobinisme français, qui est venue parachever un mouvement séculaire d'intégration politique du territoire en gommant les particularités locales¹⁸.

Tutelle étatique

Le jacobinisme des élites étatiques trouvait son pendant dans le monde académique. La science politique est longtemps restée prisonnière d'une conception du pouvoir politique issue des sciences juridiques, pour lesquelles la capacité à définir des buts collectifs et à mobiliser les ressources nécessaires pour les atteindre relevait de la compétence exclusive de l'État. Dans cette approche, les acteurs locaux ne pouvaient qu'avoir une participation secondaire dans l'accomplissement des buts collectifs définis par les administrations centrales. Le rôle des élus et des collectivités qu'ils dirigeaient était nécessairement cantonné à des fonctions administratives de mise en œuvre des politiques et des actions décidées à Paris, sous le contrôle d'administrations étatiques puissantes, en même temps que fortement territorialisées et régies par une ferme hiérarchisation des compétences. Juridiquement, il n'y avait pas de place en France pour un gouvernement local ou un pouvoir local au sens où l'entendaient les politistes étrangers, fondé sur l'existence d'autorités locales fortes disposant de compétences reconnues¹⁹. Seule était reconnue l'existence d'une administration locale incarnée par des collectivités dont les capacités d'action étaient étroitement déterminées par un État auquel elles étaient subordonnées, obligées de lui soumettre tous leurs actes qui ne devenaient exécutoires qu'après validation par le préfet.

17. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », art. cité.

18. Pierre Rosanvallon, *L'État de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

19. Albert Mabilleau, *Le Système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.

La tutelle étatique était renforcée par la faiblesse des ressources propres des collectivités, totalement dépendantes de l'expertise technique des administrations locales de l'État et des crédits distribués par ces dernières. Le contrôle central de l'action publique locale s'étendait donc de l'énonciation des finalités à la mise en œuvre des politiques publiques, qui s'effectuait sous le contrôle des services déconcentrés de l'État (qu'on nommait alors services extérieurs) chargés de veiller à l'application des réglementations définies par les administrations centrales. Les territoires n'étaient donc pas gouvernés mais administrés en fonction de normes de portée universelle, à l'image des grilles nationales d'équipement qui déterminaient non seulement les besoins à satisfaire, mais aussi la conception des équipements et leurs prestations²⁰. Même si ces standards n'étaient pas toujours adaptés aux spécificités locales, les collectivités n'avaient d'autre choix que de les accepter, ne serait-ce que pour des raisons financières. Jusqu'au début des années 1980, les ressources issues de la fiscalité locale représentaient moins d'un tiers des budgets communaux. De ce fait, un maire ne pouvait envisager la construction d'un quelconque équipement sur sa commune sans obtenir de subventions étatiques ni recourir à l'emprunt. Plus d'une centaine de subventions spécifiques coexistaient, gérées discrétionnairement par les services extérieurs des ministères. Leur accès était conditionné au respect de nomenclatures, de grilles, de ratios et de normes techniques et architecturales précisément codifiés. Le lien systématique établi par de multiples règlements nationaux entre l'attribution d'une subvention et l'obtention d'un prêt de la Caisse des dépôts et consignations renforçait plus encore l'emprise étatique, en conférant aux normes techniques nationales une force quasi obligatoire²¹.

L'administration des affaires locales s'opérait donc de manière bureaucratique, au sens où elle se fondait sur des règles de portée générale faisant l'objet d'une application uniforme à l'échelle nationale. Comme dans toute bureaucratie, l'intégration verticale de l'administration étatique s'accompagnait d'un fort cloisonnement horizontal,

20. Dominique Lorrain, « Les pilotes invisibles de l'action publique », art. cité.

21. François d'Arcy, Structures administratives et urbanisation, Paris, Berger-Levrault, 1968.

résultant d'une segmentation méthodique de son action, qui s'est approfondie dans les décennies d'après-guerre à mesure de l'extension des domaines d'intervention de l'État. Cette segmentation était – et demeure – intimement liée à la structuration corporatiste de l'administration française²². Recrutés par concours, les membres des grands corps contrôlaient les écoles qui les formaient et leur conféraient une compétence exclusive sur un domaine d'action : spécialistes incontestés des problèmes urbains, les ingénieurs des Ponts et Chaussées accaparaient non seulement les postes de direction du ministère de l'Équipement, mais aussi ceux des grands opérateurs du secteur. Il en allait de même pour les problèmes ruraux, domaine de compétence des ingénieurs du Génie rural, ou des problèmes industriels, traités par les ingénieurs des Mines. Le cloisonnement qui résultait de cette organisation ne se limitait pas aux administrations centrales, dans lesquelles travaillaient bon nombre des membres des corps les plus prestigieux. Car les grands corps ont servi de modèle aux corps des strates inférieures, qui en ont reproduit le fonctionnement et ont ainsi étendu la segmentation de l'action publique au niveau départemental²³.

De la conception des politiques publiques à leur mise en œuvre, des administrations centrales aux services déconcentrés, l'isolement sectoriel était donc la règle. Ce phénomène n'était pas propre à la France. Il a pu être observé dans la plupart des pays occidentaux, qui ont trouvé dans la segmentation des problèmes une réponse aux risques d'instabilité sociale liées aux grandes transformations économiques, sociales et urbaines des décennies d'après-guerre²⁴ : en opposant à l'antagonisme capital-travail et aux conflits sociaux entre patrons et ouvriers une série de problèmes pouvant faire l'objet de solutions techniques rationnelles, en multipliant les barrières étanches entre ces problèmes isolés les uns des autres, le cloisonnement sectoriel a contribué à la réduction de la conflictualité sociale. S'il existe une spécificité nationale en la matière, c'est dans les modes d'organisation et de fonctionnement des grands corps français, qui exerçaient une

22. Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu*, op. cit.

23. Jean-Claude Thoenig, *L'Ère des technocrates*, op. cit.

24. Ralf Dahrendorf, *Classes et conflits de classes dans la société industrielle*, Paris-La Haye, Mouton, 1972.

tutelle sur une grande partie de l'administration et de la vie économique et sociale²⁵.

Il serait cependant erroné de réduire la période à la victoire d'une petite caste de technocrates sur le politique et à la tutelle absolue du centre sur la périphérie. La centralisation juridique et financière, la rationalité technique d'administrations spécialisées, la démultiplication des règles et normes générales codifiant précisément les actions à mener n'épuisaient pas les occasions de négocier entre fonctionnaires et élus locaux, comme l'ont montré les recherches conduites par le Centre de sociologie des organisations de Michel Crozier. En déplaçant le regard du sommet de la pyramide vers sa base, ils ont montré que la toute-puissance du pouvoir central n'était qu'une illusion juridique, qui masquait les mécanismes locaux d'ajustement au travers desquels s'était instaurée une forme d'équilibre entre le pouvoir central et le pouvoir périphérique, résumée par Pierre Grémion dans la formule du « jacobinisme apprivoisé²⁶ ».

Car la centralisation française s'est accompagnée de la constitution d'une administration territoriale d'État en prise directe sur les milieux locaux. Le fort cloisonnement du système politico-administratif a renforcé l'interdépendance entre institutions politiques et administratives centrales et locales, qui étaient d'autant plus imbriquées fonctionnellement qu'elles étaient nettement séparées juridiquement²⁷ : si les acteurs locaux étaient totalement dépendants des décisions nationales, les acteurs centraux dépendaient de ceux de la périphérie pour ajuster et mettre en œuvre leurs politiques.

La rigidité formelle de ce modèle d'administration des affaires locales était donc assouplie par des mécanismes informels, qui sont venus assurer la conciliation des intérêts du centre et de la périphérie.

25. Michel Crozier a imputé à ces grands corps un rôle central dans les blocages de la société française. Ses critiques portaient notamment sur la rigidité du recrutement et des règles internes des grands corps, sur les privilèges réservés à leurs seuls membres et sur l'étendue des pouvoirs de cette « caste ». Cf. Michel Crozier, *La Société bloquée*, Paris, Seuil, 1970.

26. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, op. cit.

27. Soit très exactement l'inverse du modèle britannique, qui était marqué par une séparation nette entre gouvernement central et gouvernement local, chacun étant très intégré. Cf. Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism, Central-Local Policy Making in the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin, 1982.

Le cumul des mandats constituait – et constitue toujours – un ressort essentiel de cette régulation verticale, tout comme les parcours professionnels des élites administratives, qui alternaient postes en administration centrale et dans les services extérieurs. Plus encore, le bon fonctionnement de ce système politico-administratif hiérarchisé et cloisonné, dans lequel les unités veillaient jalousement à leur isolement, reposait sur le préfet et le président du conseil général, qui se trouvaient dans une position de « grands intermédiaires » entre les élus et les acteurs locaux d'un côté, les ministères de l'autre²⁸. Situés à la jonction des organisations bureaucratiques et des institutions de représentation, ils jouaient un rôle clé dans l'administration républicaine du territoire, en négociant l'adaptation et l'acceptation locale des décisions nationales. À tous les niveaux du système politico-administratif local, des relations fortes unissaient des bureaucrates et des notables qui partageaient une expérience commune, des intérêts complémentaires, des normes identiques et des liens de légitimation réciproque. Les relations d'échange entre représentants de l'État et élus locaux étaient donc intenses, mais elles ne portaient que sur les conditions de mise en œuvre des politiques nationales. C'est ainsi qu'en matière de programmation d'équipements collectifs, les élus étaient tenus à l'écart des travaux préparatoires, revenant dans le jeu en aval, pour négocier des adaptations marginales des programmes arrêtés par les services de l'État. Pour le dire autrement, la centralisation formelle était atténuée par des arrangements informels qui relevaient de la « ruse avec la règle » au sens où la négociation demeurait « une pratique non explicite et non codifiée, et qui échappait au débat public pour l'essentiel²⁹ ».

Le projet modernisateur du régime gaulliste s'est heurté à ces arrangements, qui diluaient sa volonté rationalisatrice en l'obligeant à composer avec les intérêts locaux. Les élites centrales ne sont pas restées inactives face à ce système qui entravait le déploiement de leur projet. Elles ont cherché à en saper les fondements, par le biais d'une série de

28. Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Revue française de sociologie*, 8 (3), 1966, p. 249-276 ; Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, op. cit.

29. Jean-Pierre Gaudin, *Les Nouvelles Politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993.

réformes institutionnelles visant à substituer aux notables du système départemental de nouvelles élites locales et régionales issues des « forces vives » qui émergeaient à la faveur de la modernisation du pays. La création du ministère de l'Équipement en 1966 participait de cet objectif, en ce qu'elle devait mettre fin à l'autonomie d'une administration des Ponts et Chaussées ancrée dans les territoires et particulièrement sensible aux demandes de sa clientèle locale. La création de la DATAR, trois ans plus tôt, prolongée par la mise en place de diverses administrations de mission à l'échelle régionale, s'inscrivait dans une même perspective de rationalisation technocratique de l'administration des affaires locales, en la confiant à des administrations modernes, déliées du système départemental. L'objectif de renouvellement du personnel politique n'était pas non plus absent de la loi relative aux communautés urbaines de 1966³⁰. Derrière l'objectif affiché d'ajustement du périmètre des institutions territoriales à la réalité géographique des plus grandes villes, il s'agissait en effet de mettre en place des technstructures modernes, protégées de l'emprise des élus communaux par le mécanisme de l'élection au second degré dans les métropoles d'équilibre désignées par la DATAR³¹.

Mais c'est dans l'expérience de « régionalisation fonctionnelle » que s'est véritablement cristallisée la lutte du pouvoir gaullien contre les détenteurs du pouvoir périphérique³². La région était alors conçue comme un espace fonctionnel d'études, de délibération, de participation et de planification. Elle avait vocation à servir de cadre à un dialogue constructif entre l'État et les forces vives, engagés dans l'analyse et le pilotage conjoint des transformations économiques et sociales. En mars 1964, le gouvernement a décidé d'installer un préfet dans chaque région (dont les limites avaient été définies en 1958), président d'une conférence administrative régionale, assisté d'une cellule d'experts.

30. Fabien Desage, « L'Institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », Genèses, 80, 2010, p. 90-113.

31. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », art. cité.

32. Jean-Louis Quermonne, « Vers un régionalisme "fonctionnel" ? », Revue française de science politique, 13 (4), 1963, p. 849-876 ; Romain Pasquier, Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

Face aux services de l'État ainsi réorganisés autour de ce préfet, une commission de développement économique régionale était installée, structure régionale de délibération conçue sur le modèle de l'expérience pionnière du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons³³. Ce dispositif institutionnel, dont le fonctionnement s'est précisé avec la régionalisation du Plan, a rencontré la résistance des forces conservatrices contre lesquelles il était dirigé³⁴. Les pressions croisées des associations d'élus et de certains corps constitués (notamment le corps préfectoral) qui s'opposaient à des réformes remettant en cause le fonctionnement d'un système hérité de la Troisième République en ont fortement réduit la portée, avant que la crise politique de 1968 et l'échec du référendum de 1969 sur la réforme du Sénat et la régionalisation ne sonnent le glas des ambitions gaullistes de réforme du système politico-administratif local³⁵.

Normalisation : plan et équipement

Laissons temporairement de côté les jeux d'acteurs de la gestion territoriale des Trente Glorieuses pour revenir sur leur action, en considérant les instruments déployés par l'État pour mettre en œuvre localement son projet modernisateur. L'intervention de l'État procédait, on l'a déjà noté, d'une planification nationale élaborée par le Commissariat général du Plan, dont la déclinaison aux échelles inférieures s'opérait par le biais d'une série de schémas établis par la DATAR et le ministère de l'Équipement, qui déterminaient la localisation d'équipements conçus en fonction de normes, de grilles et de ratios établis et appliqués par les administrations sectorielles. L'intervention de l'État aménageur s'appuyait donc sur un appareillage technico-administratif complexe, qui a engendré des produits standardisés, reproduits en grande série de façon à couvrir l'ensemble du territoire. Deux instruments emboîtés structuraient cette logique de production : le plan et l'équipement collectif.

33. Ibid. ; Romain Pasquier, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 53 (1), 2003, p. 101-125.

34. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, op. cit.

35. Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1974.

S'agissant du plan, on ne désigne pas ici l'administration éponyme mais l'instrument générique par lequel l'État cherchait à coordonner les interventions des administrations et des acteurs privés, pour orienter le cheminement de la société dans le sens souhaité³⁶. Le plan se présentait alors comme un instrument gigogne, emboîté à différentes échelles dans une logique hiérarchique qui assujettissait les actions d'un niveau aux orientations fixées à un niveau supérieur : le Plan national élaboré par le Commissariat général du Plan se déclinait en plans régionaux et les documents de planification urbaine institués par la loi d'orientation foncière de 1967 prolongeaient cette déclinaison hiérarchique à l'échelle infrarégionale, en subordonnant les plans d'occupation des sols communaux (qui réglementaient l'usage des sols et l'implantation des équipements) aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme établis au niveau des agglomérations (qui définissaient, à plus long terme, la destination générale des sols, le tracé des grandes infrastructures, l'organisation des transports, la localisation des équipements structurants et des principales zones d'activités). Les élus locaux étaient donc sans prise sur les politiques d'aménagement et de développement de leur territoire, qui s'organisaient en fonction d'orientations décidées au niveau national avant d'être déclinées au niveau régional, des agglomérations puis des communes.

Cet emboîtement hiérarchique témoigne du caractère profondément jacobin de la planification à la française, guidée par l'idée que l'État est seul à même de définir l'intérêt général, lequel ne peut se concevoir qu'à l'échelle de la nation. La formule utilisée par le général de Gaulle dans son allocution du 8 mai 1961, dont on ne retient généralement que la chute, est particulièrement illustrative de cette conception : « L'avenir c'est surtout le développement de la France dans tous les domaines et l'amélioration des conditions de vie des Français, objectifs à réaliser sous le contrôle de l'État dans le cadre de l'ardente obligation du Plan. » Dans la pensée planificatrice, le développement du pays et l'amélioration des conditions de vie de ses habitants ne pouvaient être assurés par le libre jeu du marché, les ajustements automatiques entre secteurs, entre régions et entre groupes sociaux par l'intermédiaire

36. Bruno Jobert, *Le Social en plan, Paris, Les Éditions ouvrières, 1981.*

des prix et des salaires ne garantissant pas une allocation optimale des ressources. S'il est un domaine où, pour les planificateurs, l'intérêt général ne pouvait résulter de la simple agrégation des intérêts particuliers par le biais de mécanismes de marché, c'était bien celui de l'aménagement. L'horizon temporel de l'aménagement dépassant largement celui des acteurs économiques comme celui des élus, un plan rationnel d'investissement s'imposait pour mettre en cohérence ces décisions, sous peine « de voir se produire des situations non voulues, inacceptables, profondément désordonnées³⁷ ».

Le plan se présentait donc, dans les discours de ses promoteurs, comme un instrument de mise en cohérence ajustant les moyens utilisés aux fins poursuivies. Mais il ne s'agissait là que d'une des fonctions du plan, qui, pour Lucien Nizard, était même secondaire, derrière des fonctions de réduction de l'incertitude et de la conflictualité qui se matérialisaient dans les démarches de prévision et de concertation entreprises pour élaborer les divers plans³⁸ : les planificateurs s'appuyaient sur la prévision pour identifier le champ des possibles ; la concertation permettait ensuite de tester les réactions des groupes sociaux et des groupes d'intérêt concernés aux choix envisagés ; enfin, les documents de planification assuraient la diffusion de messages et d'images qui permettaient d'orienter dans le sens désiré les acteurs économiques et sociaux³⁹.

37. Claude Gruson, *Origine et espoirs de la planification française*, Paris, Dunod, 1968.

38. Lucien Nizard, *Planification et société*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1974.

39. Les trois fonctions ainsi mises en évidence par Lucien Nizard renvoient autant au plan qu'au processus d'élaboration de cet instrument. Pierre Massé, *commissaire général du Plan de 1959 à 1966*, ne disait pas autre chose lorsqu'il déclarait qu'« il ne faudrait pas insister beaucoup pour m'amener à dire qu'il importe peut-être davantage de faire un plan que d'avoir un plan » (Lucien Nizard, *Planification et société*, op. cit.).

La logique de production de l'État aménageur s'incarnait plus encore dans un second instrument, l'équipement collectif, qui est devenu l'objet principal de la planification à partir du début des années 1960⁴⁰. Cette priorité a alors été donnée dans les domaines de l'éducation, de l'équipement urbain et rural, de la santé, de la culture et de la recherche, pour répondre à des besoins qui n'étaient pas pleinement satisfaits par le seul développement économique. L'investissement massif dans la construction d'équipements collectifs était parfaitement cohérent avec l'approche keynésienne des planificateurs, en ce qu'il venait stimuler l'activité économique et l'emploi, en même temps qu'il incitait les entreprises du secteur de la construction à industrialiser leurs modes de production pour fournir en masse des produits standardisés⁴¹. Mais l'équipement n'était pas qu'un levier de la croissance économique. Pour les planificateurs, il s'agissait aussi d'un maillon essentiel de la dynamique de modernisation, nécessaire pour articuler croissance économique et développement social. Car l'industrialisation et l'urbanisation effrénées des années 1950 ne s'étaient pas accompagnées d'une amélioration aussi rapide des conditions de vie des Français, dont une partie n'avait pas perçu les « dividendes du progrès⁴² ». Il revenait aux équipements de combler cet écart, en permettant à l'ensemble de la population d'accéder à des biens collectifs dont le coût était socialisé.

40. L'inflexion s'est opérée avec le IV^e Plan (1962-1965). À la différence des précédents qui privilégiaient le développement quantitatif de la production, celui-ci portait « une attention plus grande aux aspects qualitatifs du développement, traduisant une idée moins partielle de l'homme » (Pierre Massé, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, 1965). Les termes sont bien choisis : il s'agit d'une idée moins partielle de l'homme et non des hommes, les équipements collectifs ayant vocation à répondre à des besoins sociaux indifférenciés puisque, suivant l'expression de Le Corbusier, « tous les hommes ont les mêmes besoins ». Et si elle était moins partielle qu'au cours des années de reconstruction, la conception des besoins humains qui guidait l'action planificatrice était loin d'être globale. Ces besoins humains étaient conçus suivant un prisme techniciste, en fonction des découpages administratifs. Il revenait à chaque administration de déterminer ces besoins dans son domaine de compétence, puis de définir les cahiers des charges des équipements appropriés pour les satisfaire.

41. À titre d'exemple, la loi de programme quadriennal d'équipement sportif et socio-éducatif de 1961 fondée sur les travaux préparatoires du IV^e Plan a programmé la réalisation de 1 000 stades, 100 salles de sports, 200 gymnases, 400 piscines, 645 maisons de jeunes, 51 000 lits de colonies de vacances...

42. Pierre Massé et Pierre Bernard, *Les Dividendes du progrès*, Paris, Seuil, 1969.

De l'amélioration des conditions de vie – et tout particulièrement des conditions de logement –, il était attendu une évolution des modes de vie et des comportements de la classe ouvrière, afin qu'ils convergent vers ceux des classes moyennes. La priorité donnée à la production d'équipements collectifs tenait donc largement à la croyance, profondément ancrée dans la pensée planificatrice, suivant laquelle l'équipement bénéficie également à tous les citoyens, génère automatiquement de la vie sociale, rapproche les classes sociales et permet de faire collaborer des groupes aux buts divergents⁴³. Il devait également, en même temps qu'il contribuait à la « moyennisation » de la société française et à la réduction corollaire de sa conflictualité⁴⁴, éloigner le spectre d'une société de consommation « à l'américaine », synonyme d'aliénation⁴⁵, en développant une offre de biens et de services collectifs répondant à de « vrais besoins », par opposition à une consommation individuelle tournée vers la satisfaction de « faux besoins »⁴⁶.

Régulation croisée

Les enjeux, les acteurs et les instruments qui viennent d'être présentés dessinent un modèle de gestion publique des territoires dont il reste à expliquer la régulation. On s'appuie pour ce faire sur les travaux

43. Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues*, op. cit.

44. Henri Mendras, *La Seconde Révolution française, 1965-1984*, Paris, Gallimard, 1988.

45. Groupe 1985, *Réflexions pour 1985*, Paris, *La Documentation française*, 1964 ; Régis Boulat, « Jean Fourastié ou le prophète repenté », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 91, 2006, p. 111-123.

46. *Cette approche, qui conférerait à la puissance publique la responsabilité de guider les choix des consommateurs, a fourni une puissante justification à la production d'équipements collectifs par l'État. Elle a fait l'objet de nombreuses critiques dans les années 1970, dont la plus radicale a été développée par des disciples de Felix Guattari dans « Les équipements du pouvoir ». En faisant éclater la distinction entre vrais et faux besoins, construits les uns comme les autres de toutes pièces par le pouvoir dominant, ils ont renversé le postulat fondateur de la politique d'équipement : le besoin n'est pas « l'élément subjectif que les équipements collectifs cherchent à satisfaire, mais l'élément objectif de l'assujettissement ». Autrement dit, loin de construire un envers de la société de consommation en satisfaisant des besoins réels des individus, les équipements collectifs devaient être considérés comme des instruments au service de l'activité de normalisation sociale de l'État capitaliste. Cf. François Fourquet et Lion Murard, « Les équipements du pouvoir », *Recherches*, 13, 1973.*

des chercheurs du Centre de sociologie des organisations⁴⁷, qui ont mis en évidence une subtile hybridation entre régulation hiérarchique et sociale dans ce qu'on appelait l'administration des affaires locales.

Dans leur article de référence sur la régulation des systèmes organisés complexes, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig ont montré qu'en dépit du cloisonnement et de l'absence de communication entre les unités qui composaient l'ensemble politico-administratif départemental, celui-ci formait un système intégré⁴⁸. Dans ce système marqué par la non-coopération et l'évitement, les compromis n'étaient jamais négociés directement entre les parties concernées par un problème. Chacun cherchait à régler par lui-même ses affaires avec les échelons supérieurs. L'intervention d'une instance extérieure était donc cruciale à la fois pour coordonner les unités entre elles et pour permettre à chacune d'obtenir l'accès au centre et à ses ressources. Ainsi, les fonctions d'intégration et de coordination étaient remplies par un tiers qui imposait, sans négociation ouverte, une solution élaborée sous couvert d'une légitimité particulière (impératifs techniques, traditions locales ou intérêt général).

Pour décrire les mécanismes de fonctionnement de ce système, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig partent de l'exemple du maire d'une ville moyenne, seul acteur à même d'intégrer les différentes catégories d'intérêts présents dans sa commune. Il lui revenait de définir des solutions de compromis, qui s'imposaient au nom de l'intérêt général. En l'absence de ressources monétaires et techniques détenues en propre, ce maire ne pouvait cependant mettre en œuvre les solutions ainsi définies sans l'aide du subdivisionnaire des Ponts et Chaussées et du percepteur. Cette dépendance vis-à-vis des fonctionnaires locaux

47. Notamment ceux de Jean-Pierre Worms sur les rapports entre préfets et notables, de Jean-Claude Thoenig sur l'administration des Ponts et Chaussées, de Pierre Grémion sur la réforme régionale de 1964 ainsi que sur la modélisation du système proposée par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig. Cf. Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », art. cité ; Jean-Claude Thoenig, *L'Ère des technocrates*, op. cit. ; Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, op. cit. ; Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), 1975, p. 3-32.

48. Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes », art. cité.

n'était pourtant pas vécue comme une insupportable tutelle, qui imposait une volonté centrale sans prise en compte des intérêts locaux. Car les responsables administratifs locaux étaient eux aussi dépendants des élus : « Ils dominent chaque maire individuellement mais sont en même temps les prisonniers de la clientèle des élus qu'ils doivent servir et qu'ils ne peuvent pas irriter beaucoup sous peine de perdre leurs possibilités d'orienter efficacement leur action. En pratique, ils auront une attitude "politique", cultiveront les élus les plus puissants et seront profondément conditionnés par le milieu que, par ailleurs, ils gouvernent. De leur côté, les notables les plus influents jouent un rôle direct de coordination et d'intégration entre les fonctionnaires locaux, si bien que les échelons supérieurs de l'Administration ne peuvent intervenir réellement sur les activités locales qu'en agissant sur le monde politique⁴⁹. »

La régulation croisée mise en évidence à l'échelon communal se prolongeait au niveau départemental. La situation dans laquelle se trouvaient les conseillers généraux vis-à-vis du préfet et des principaux directeurs départementaux était en effet semblable à celle des maires vis-à-vis des fonctionnaires locaux : « Le jeu est le même en ce sens que les décisions qui forment la politique du conseil général sont élaborées par les représentants de l'État. Mais en même temps, ceux-ci doivent tenir compte et sont fortement influencés par le milieu politique, en particulier par les notables les plus importants qui savent jouer du cloisonnement entre les différentes filières administratives, faire valoir leur rôle de coordination et se constituer comme intermédiaires obligés entre le département et les ministères à Paris⁵⁰. »

La structure formelle de l'action publique était ainsi débordée par les pratiques des acteurs. Le contrôle hiérarchique direct supposé régir le fonctionnement des services de l'État était remplacé par un contrôle indirect et croisé de l'activité des divers niveaux administratifs par les différents échelons de notables. Dans le cas de l'Équipement, le conducteur des travaux publics était soumis au contrôle des maires de la subdivision, le subdivisionnaire à celui du conseiller général, l'ingénieur d'arrondissement et le directeur départemental au contrôle du

| 49. Ibid.

| 50. Ibid.

président du conseil général. Les subdivisionnaires communiquaient peu avec leur ingénieur d'arrondissement et il en allait de même des maires avec leur conseiller général, chacun faisant appel à l'expert de l'autre groupe. En résumé, les processus de décision ne suivaient pas la voie hiérarchique la plus directe, mais s'opéraient « en zigzag » entre une filière administrative et une filière politique. La gestion territoriale relevait, de fait, d'une véritable cogestion organisée par des couples d'élus et de fonctionnaires mutuellement dépendants : les élus dépendaient des services extérieurs de l'État qui monopolisaient les ressources techniques et financières nécessaires à l'action ; réciproquement, les fonctionnaires avaient besoin de l'appui des notables et de leur légitimité politique pour mettre en œuvre les politiques dont ils avaient la responsabilité. La régulation hiérarchique était donc mâtinée d'une dose de régulation sociale, qui permettait d'adapter secrètement les politiques nationales aux spécificités locales.

Notons pour finir que s'il a fait preuve d'une remarquable capacité de résistance aux tentatives de réforme menées par les technocrates centraux, ce système administratif structuré sur une base départementale a été profondément déstabilisé par les transformations socio-économiques pilotées par ces mêmes technocrates⁵¹. Le système était tout particulièrement adapté à la gestion des territoires ruraux. Sous l'effet de la croissance urbaine, les préfets et les notables se sont repliés sur la gestion de ces seuls territoires ruraux, abandonnant progressivement aux députés-maires des grandes villes, qui bénéficiaient d'un accès direct à Paris, la charge de réguler l'action publique dans leur territoire. Le modèle historique des Trente Glorieuses et le modèle théorique de la régulation croisée ne concordent donc que partiellement. Car la régulation croisée a été théorisée dans une période de grande transformation de la société française, alors que se profilait la fin de ce système séculaire d'administration des affaires publiques locales.

51. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, op. cit.

— Gouvernance territoriale

Les grands ensembles incarnaient dans l'espace urbain le référentiel modernisateur des Trente Glorieuses. Ils sont devenus les symboles de son épuisement. Alors que leurs promoteurs avaient voulu croire qu'ils permettraient de dissoudre le social dans l'urbain, ces quartiers ont été le théâtre privilégié de la réapparition d'une nouvelle question sociale au début des années 1980. Dans un contexte de déclin des grandes industries manufacturières, de montée du chômage de masse et de désintégration de la classe ouvrière, ces quartiers progressivement désertés par les classes moyennes ont vu leur population se paupériser et les problèmes de vie sociale se multiplier⁵². Ils ont aussi servi de point d'appui à la contestation d'un pouvoir technocratique dont l'action était jugée étouffante pour la société. La critique portée par des mouvements sociaux urbains relatifs au cadre de vie a été relayée à l'intérieur de l'appareil administratif par les hauts fonctionnaires réformistes réunis dans le groupe HVS, puis dans la sphère politique par de jeunes maires socialistes issus des élections de 1977⁵³, dont nombre résidaient alors dans les grands ensembles et/ou avaient fait leurs classes militantes dans le mouvement associatif de ces quartiers. Pour les uns et les autres, les problèmes de vie sociale dans les grands ensembles étaient moins imputables à leur forme architecturale qu'à la logique planificatrice, à la centralisation et à la sectorisation de l'action publique française. Ces quartiers constituaient donc de puissants révélateurs de l'obsolescence d'un modèle d'administration centralisée du local, incapable de réaliser son propre programme de développement social, mais aussi des terrains fertiles pour inventer de nouveaux modes de gestion territoriale.

Plus que tout autre, Hubert Dubedout personnifie cette critique d'une action publique sectorisée et verticale, à laquelle la CNDISQ qu'il présidait a opposé l'approche territorialisée et remontante du DSQ, fondée

52. François Dubet, *La Galère : jeunes en survie*, Paris, Fayard, 1987.

53. Près de deux tiers des villes de plus de 30 000 habitants furent conquises par le Parti socialiste lors des élections municipales de mars 1977 ; dans ces villes comme dans nombre de villes moyennes, une nouvelle génération d'élus locaux a pris le pouvoir, dont le profil et les programmes se distinguaient fortement de ceux des notables traditionnels.

sur une méthodologie systémique articulant diagnostic territorial, projet transversal et contrat global. Expérimentée dans les quartiers d'habitat social les plus précocement touchés par la crise, cette méthode et les instruments sur lesquels elle s'appuie se sont lentement diffusés dans l'action publique française au cours des décennies 1980 et 1990, jusqu'à être consacrés législativement par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (dite loi Voynet ou LOADDT), qui a généralisé les projets territoriaux et les contractualisations globales à l'échelle des pays et des agglomérations. C'est ainsi qu'une politique développée aux marges de l'action publique pour prendre en charge des quartiers périphériques, eux-mêmes marginalisés par les évolutions socio-économiques, est parvenue à constituer une nouvelle norme en matière de gestion publique des territoires. Parce qu'elle a participé à la fondation d'un nouveau modèle de gouvernance territoriale, dans le double sens du prototype (expérimentation) et de l'idéal-type (exemplarité), la politique de la ville permet d'en révéler les principaux traits, qui s'opposent terme à terme avec ceux du précédent : primauté du projet local *versus* normes nationales standardisatrices, approche globale *versus* logique sectorielle, négociations horizontales et publicisées entre collectivités et services déconcentrés de l'État *versus* hiérarchie et arrangements du modèle centralisé.

En dépit de son caractère marginal dans l'action publique française, la politique de la ville apparaît ainsi éclairante pour qui veut comprendre les métamorphoses de la gestion territoriale dans la période séparant l'Acte I de l'Acte II de la décentralisation, qui portent à la fois sur la nature des enjeux, sur l'organisation institutionnelle, sur les instruments d'action publique et sur les modes de régulation du système. Autant d'éléments intimement liés qu'on s'efforce ici, non sans difficulté, d'exposer séparément.

Développement local et intégration des politiques dans les territoires

Dans son discours sur la réforme régionale du 24 mars 1968, le général de Gaulle déclarait, de façon prémonitoire mais prématurée, que « l'évolution générale porte [...] notre pays vers un équilibre nouveau.

L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais ». Il a fallu attendre un quart de siècle supplémentaire pour que cet effort multiséculaire de centralisation prenne fin. À l'occasion du dépôt du projet de loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, première d'une série de lois décentralisatrices votées entre 1982 et 1984, François Mitterrand a retrouvé des accents gaulliens, déclarant que si « la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». La décentralisation devenait possible, parce que le territoire étatique était suffisamment intégré pour que le renforcement des pouvoirs locaux n'entraîne pas une remise en cause de l'unité nationale. Mais la formule lyrique de Mitterrand allait plus loin, présentant la décentralisation comme une nécessité pour maintenir la cohésion de la société. La centralisation était adaptée à une période au cours de laquelle les enjeux de l'action publique étaient formulés en termes de modernisation nationale ; elle ne l'était plus pour traiter les problèmes publics auxquels le premier président socialiste devait faire face. Entre-temps, la crise est venue bouleverser les enjeux et le mode de raisonnement des acteurs publics sur ces enjeux.

La pauvreté qui semblait résiduelle, appelée à se dissoudre dans la croissance des Trente Glorieuses⁵⁴, a resurgi à partir de la fin des années 1970 sous de nouvelles figures : salariés victimes des restructurations industrielles, jeunes en difficulté d'insertion et autres « valides invalidés », suivant l'expression de Robert Castel, qui passaient entre les mailles des filets de la protection sociale⁵⁵. L'apparition de territoires en crise et d'une agitation sociale sporadique dans les bassins industriels en reconversion et en périphérie des grandes villes, notamment

54. *La pauvreté n'avait pas été totalement éradiquée par le développement économique des années 1950 et 1960. Elle concernait encore « un Français sur dix » dans les années 1970, suivant le titre d'un essai célèbre du secrétaire d'État à l'Action sociale (René Lenoir, Les Exclus. Un Français sur dix, Paris, Seuil, 1974). Mais il s'agissait de marginaux, jugés inadaptés et incapables de monter dans le train du progrès.*

55. *Robert Castel, Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat, Paris, Fayard, 1995 ; Serge Paugam, L'Exclusion, l'état des savoirs, Paris, La Découverte, 1993.*

en Lorraine et dans les quartiers de l'Est lyonnais, a plus encore remis en cause la croyance dans les vertus sociales de la modernisation économique, qui ne garantissait plus le progrès social pour tous mais générait au contraire des phénomènes d'exclusion.

L'obsolescence du référentiel modernisateur, qui avait structuré la politique d'aménagement du territoire, était donc manifeste. Cette politique avait toute sa raison d'être au sein d'une économie fermée et stato-centrée, qui avait permis d'organiser sans heurts l'urbanisation et le passage au salariat taylorien, dans le cadre du compromis fordiste qui régissait alors la montée en puissance de l'industrie manufacturière⁵⁶. Le ralentissement de la croissance, l'entrée dans une ère de taux d'intérêt positifs et la levée progressive des barrières douanières qui protégeaient l'industrie nationale ont remis en cause les éléments constitutifs de ce modèle conciliant développement économique et progrès social. Dans les analyses des économistes, des géographes et des aménageurs comme dans les discours et les pratiques des acteurs publics, des idées neuves se sont alors diffusées. L'accent a été mis sur le dynamisme particulier de certaines villes et régions, dont le développement n'était plus considéré comme « le résultat mécanique d'une dotation favorable en facteurs de production [...] mais celui d'un maillage réussi entre les acteurs, publics et privés, adossés à des institutions adéquates, porteurs de projet mobilisateurs⁵⁷ ». L'implantation d'équipements collectifs devenait dès lors secondaire, derrière la mise en place des conditions d'une dynamique de développement local à la fois endogène et réticulaire, procédant de la mobilisation et de la coopération des acteurs locaux pour la valorisation des ressources économiques, sociales et culturelles du territoire⁵⁸. Ce nouveau référentiel qui fait primer l'enjeu de mise en cohérence territorialisée des politiques publiques sur la distribution spatiale des ressources nationales s'est d'autant plus aisément imposé dans le contexte de la

56. Robert Boyer, *Théorie de la régulation. Une analyse critique*, Paris, La Découverte, 1986 ; Bob Jessop, « *Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy* » *Studies in Political Economy*, 40, 1993, p. 7-40 ; Neil Brenner, *New State Spaces*, op. cit.

57. Pierre Veltz, *La Grande Transition. La France dans le monde qui vient*, Paris, Seuil, 2008.

58. Bernard Pequeur, *Le Développement local*, Paris, Syros, 1989.

décentralisation qu'il répondait aux préoccupations des élus locaux comme à celles des élites centrales. Il valorisait le rôle des premiers dans l'élaboration des politiques publiques et des visions stratégiques qui les inspirent. Il était tout aussi satisfaisant pour les acteurs centraux, confrontés à des contraintes budgétaires qui les obligeaient à renoncer à la programmation massive d'équipements collectifs.

Ce changement de référentiel n'a pas conduit à l'abandon de la politique d'aménagement du territoire, mais à sa transformation progressive au fil des années 1980 et 1990. Peu à peu, celle-ci a intégré les principes et les instruments du développement local qui avaient été expérimentés dans le cadre de la politique de la ville. Pour être progressive, cette évolution n'en est pas moins de grande ampleur, correspondant à un changement de paradigme, c'est-à-dire à une transformation des principes et des instruments de cette politique qui s'est étendue graduellement pour aboutir à une nouvelle conception des enjeux et des finalités de l'action⁵⁹ : l'enjeu d'intégration politique du territoire qui sous-tendait la politique d'aménagement du territoire a laissé place, avec le développement local, à l'affirmation d'un enjeu formulé en termes d'intégration des politiques dans les territoires⁶⁰.

Conduite accompagnée

L'évolution des enjeux de la gestion publique des territoires et de leurs modes d'appréhension par les acteurs publics est difficilement dissociable des transformations institutionnelles amorcées par les lois de décentralisation, qui se sont prolongées au cours des deux décennies suivantes avec l'approfondissement de la déconcentration, la montée en puissance de l'Union européenne et le développement de l'intercommunalité. Combinés, ces trois processus ont suscité une prolifération des centres d'initiatives et de pouvoir dans les territoires, qui a achevé de déstabiliser le bipôle traditionnel constitué du maire et du responsable administratif. La pluralisation de la gestion territoriale et

59. Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (2), 1993, p. 275-298.

60. Patrice Duran et Bruno Héroult, « L'administration à la découverte du politique », art. cité.

la redistribution corollaire des ressources et des contraintes entre ses acteurs ont suscité de nouveaux risques et de nouvelles opportunités pour les uns et les autres. Les villes et leurs maires ont été les principaux bénéficiaires de ces évolutions, qui leur ont permis d'affirmer leur leadership dans l'action publique locale⁶¹. Réciproquement, l'emprise des administrations étatiques sur la gestion des territoires s'est nettement desserrée. S'il a progressivement perdu la direction de l'action locale au profit des élus, l'État s'est néanmoins maintenu dans le jeu en encadrant l'apprentissage du pilotage par ces derniers, tel un père ou une mère qui, dans un régime de conduite accompagnée, aurait confié le volant à un enfant bientôt majeur tout en le surveillant et en le conseillant, assis sur le siège du passager.

Les lois de décentralisation ont été déterminantes dans ces évolutions, en mettant fin à un système politico-administratif marqué par l'hégémonie bureaucratique de l'État sur les affaires locales. Le nouveau cadre juridique qu'elles ont institué se distingue du précédent sur cinq points principaux : la tutelle administrative et financière *a priori* exercée par le préfet a été supprimée ; la région a été transformée en une collectivité territoriale de plein exercice ; le pouvoir exécutif départemental et régional a été confié à un élu local ; les régions, départements et communes ont obtenu de nouvelles compétences ; parallèlement, ces collectivités territoriales se sont vu confier des impôts directs dont elles pouvaient fixer librement les taux (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières, droits de mutation, vignette automobile), en même temps que les subventions spécifiques et discrétionnaires du passé ont été remplacées par des dotations globales automatiques et non négociables.

Ce faisant, le législateur a cherché à organiser l'autonomie de chaque niveau de gouvernement dans sa sphère d'autorité, sous la responsabilité d'un exécutif élu, et à prévenir des chevauchements de responsabilités potentiellement conflictuels entre des collectivités dont l'indépendance mutuelle était garantie par la Constitution. Le transfert de blocs de compétences complets aux collectivités – le développement pour les régions, la solidarité pour les départements,

61. Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes*, op. cit.

l'urbanisme et les services de proximité pour les communes – se justifiait pleinement dans cette perspective. Mais en optant ainsi pour une spécialisation fonctionnelle des collectivités, le législateur a moins transformé que prolongé la logique d'action sectorielle antérieure, se contentant d'en déplacer les lignes. Plus encore, le partage des compétences entre régions, départements et communes a renforcé la segmentation de l'action publique locale, en ajoutant une forme de cloisonnement vertical entre les trois niveaux de collectivités au cloisonnement horizontal antérieur entre de multiples administrations sectorielles, alors que les enjeux du développement local exigeaient au contraire une plus grande transversalité. Autrement dit, l'option juridique retenue pour assurer l'autonomie des collectivités a produit un effet inverse d'accroissement des interdépendances entre collectivités et vis-à-vis de l'État, obligeant les différents niveaux de gouvernement à s'engager dans des coopérations pour traiter des problèmes publics complexes et labiles, qui ne se laissent pas emprisonner dans les découpages administratifs⁶².

L'interdépendance entre les collectivités territoriales et les services de l'État a ainsi survécu à la suppression de la tutelle. Il a fallu de longues années pour que les collectivités construisent des services administratifs et techniques leur permettant de se passer de l'assistance fournie par les administrations déconcentrées⁶³ ou recourent à des prestataires privés⁶⁴. Parallèlement, les administrations ont dû se mobiliser pour maintenir un contact étroit et garder la confiance

62. Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales », art. cité ; Patrice Duran, *Penser l'action publique*, op. cit.

63. *Les grandes villes et les régions ont été les plus rapides en la matière. Les départements ont suivi plus lentement. En revanche, la majeure partie des communes est restée totalement dépendante de cette aide de l'État, jusqu'à ce que les départements se positionnent dans les années 1990 sur une fonction d'assistance technique aux communes rurales.*

64. Dominique Lorrain, « Les services urbains, le marché et le politique », dans Claude Martinand (dir.), *L'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, *Economica*, 1993, p. 13-43.

des élus qui constituaient leur marché⁶⁵. La décentralisation a donc été prolongée par un mouvement de déconcentration, au travers de laquelle les administrations ont cherché, dans une logique de survie, à renforcer leurs services territoriaux de façon à fournir aux collectivités des prestations de qualité⁶⁶. La décentralisation, couplée avec la déconcentration, n'a donc pas entraîné une diminution des échanges entre collectivités et services de l'État, mais a changé leur nature, conduisant sinon à une forme d'inversion de la tutelle, du moins à un net rééquilibrage de leurs relations.

La nécessité d'accompagner la décentralisation par un mouvement parallèle de déconcentration avait été affirmée dès 1982, avant d'être consacrée par la loi ATR du 6 février 1992 et le décret du 1^{er} juillet de la même année portant « charte de la déconcentration ». Cette déconcentration et le mouvement de centrifugation des services extérieurs de l'État qui en a résulté ont suscité des problèmes de contrôle hiérarchique dans les chaînes d'autorité ministérielles, auxquels se sont ajoutés des problèmes plus horizontaux de contrôle, de coordination et de maîtrise de l'action de l'État sur le territoire par les préfets. Ces derniers ont néanmoins défendu avec constance le principe de déconcentration. Par ce biais et dans une logique de compensation, le corps préfectoral a cherché à récupérer en autorité sur les services territoriaux de l'État ce qu'il avait perdu sur les élus locaux⁶⁷. L'autonomie croissante des services déconcentrés vis-à-vis de leurs administrations centrales s'est donc accompagnée d'un renforcement des pouvoirs préfectoraux. En introduisant les notions d'action commune, de

65. *Toutes les administrations ont été déstabilisées par la décentralisation, mais toutes n'ont pas réagi à l'identique. Les DDASS ont subi un choc violent avec le départ de leurs travailleurs sociaux vers les départements, dont elles ne se sont jamais remises. Les DDE ont été les plus actives pour se repositionner au service des collectivités territoriales, en lien avec lesquelles elles développaient 70 % de leurs activités. Les DDAF sont restées plus longtemps abritées de la tourmente décentralisatrice, œuvrant généralement auprès de petites communes relativement démunies et de conseils généraux où les règles de représentation renforçaient le poids du monde rural. Cf. Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales », art. cité ; Patrice Duran, « Les pannes de la déconcentration », art. cité.*

66. *Patrice Duran et Bruno Hérault, « L'administration à la découverte du politique », art. cité.*

67. *Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », art. cité.*

chef de projet et de pôle de compétences, la charte de la déconcentration devait permettre aux préfets d'avancer dans trois directions : regrouper les moyens, coordonner les missions communes et articuler les compétences en fonction des problèmes concrets rencontrés sur le terrain⁶⁸. Ces objectifs se retrouvent dans les diverses réformes de l'État territorial conduites par la suite, de la généralisation des missions inter-services en 1993 aux projets territoriaux de l'État expérimentés à partir de 1996 et généralisés sous la forme des projets d'action stratégique de l'État en 2000. Ces formules managériales se sont cependant heurtées aux stratégies développées par les dirigeants des services déconcentrés, qui ont noué des alliances protectrices avec les élus locaux afin de préserver leur autonomie vis-à-vis du préfet. L'autorité préfectorale n'était pleinement acceptée par les services déconcentrés que dans les cas exceptionnels, correspondant à des situations de crise ou de blocage lié à des désaccords inter-services dans la gestion d'un dossier, appelant de ce fait un arbitrage. La déconcentration n'a donc pas mis fin à la fragmentation de l'État local, mais elle a renforcé les collectivités avec lesquelles les préfets ont dû traiter pour organiser la coordination des services placés sous leur autorité.

Le changement dans les termes de la relation entre l'État et les collectivités a été amplifié par l'irruption d'un troisième acteur : l'Union européenne. L'Acte unique de 1986 puis l'entrée en vigueur du Grand Marché en 1993 ont fait progresser l'intégration économique européenne, conduisant à une transformation des systèmes productifs et à une redistribution spatiale des activités économiques⁶⁹. Simultanément, les politiques européennes ont réduit l'emprise territoriale de l'État. D'un côté, la politique de concurrence a limité les possibilités de subvention publique aux acteurs privés, privant l'État d'un important levier d'intervention dans les territoires, tout en l'incitant, par la conditionnalité des aides régionales européennes, à renouveler ses modalités d'action. De l'autre, l'élargissement des capacités d'initiative propres de l'Union lui a permis de s'imposer, par le biais de sa politique régionale,

68. Patrice Duran, « Les pannes de la déconcentration », art. cité.

69. Georges Benko et Alain Lipietz (dir.), *La Richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000 ; Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.

comme l'un des principaux financeurs des projets des collectivités, exerçant une influence croissante sur la gestion territoriale. La relation de face-à-face entre l'État et ses territoires s'est ainsi transformée en triangle, élargissant le terrain de jeu des régions et des villes qui ont pu trouver dans l'Union un allié, une source d'inspiration et un guichet pour leurs projets⁷⁰.

Le développement de l'intercommunalité a prolongé ce processus de transformation institutionnelle. La loi du 2 mars 1982 envisageait, entre autres mesures, de nouvelles modalités de coopération entre les communes. Celles-ci demeuraient timides et il a fallu attendre le vote de la loi ATR en 1992 et plus encore celui de la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale en 1999 pour que s'engage une politique consistante de promotion de la coopération intercommunale. Trois objectifs principaux guidaient cette dernière loi : la lisibilité de l'architecture politique du territoire, autour de trois étages de coopération (communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine) reprenant la hiérarchie historique des chefs-lieux de canton, chefs-lieux de département et métropoles régionales⁷¹ ; la gouvernabilité, en faisant émerger des institutions politiques à l'échelle de l'aire urbaine, dotées de larges compétences dans les domaines du développement économique, de l'aménagement, des déplacements et de l'habitat ; l'équité, par l'instauration d'une taxe professionnelle unique redistribuant les produits du développement économique local entre communes riches et pauvres⁷². Au regard de chacun de ces objectifs, le bilan de la loi

70. Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes*, op. cit.

71. *Il s'agissait alors de rationaliser un paysage intercommunal constitué d'un enchevêtrement de structures relevant de huit statuts juridiques distincts (syndicat intercommunal à vocation unique, syndicat intercommunal à vocations multiples, syndicat mixte, syndicat d'agglomération nouvelle, communauté urbaine, communauté de villes, communauté de communes et districts). S'il a été sensiblement élagué au profit des communautés urbaines, d'agglomération et de communes, le paysage demeurait néanmoins marqué par la présence de près de 17 000 syndicats intercommunaux en 2008.*

72. Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF, 2008.

Chevènement apparaît mitigé⁷³ : l'architecture institutionnelle des territoires français demeure complexe, l'intercommunalité venant même ajouter une couche au millefeuille des institutions territoriales ; les progrès attendus en matière de gouvernabilité n'ont pu advenir en raison du régime du consensus entre maires régissant le fonctionnement des institutions de coopération intercommunale, qui a assuré la perpétuation d'un ordre municipaliste⁷⁴ ; les dispositions visant à organiser la redistribution entre communes riches et pauvres ont été partiellement neutralisées par les arrangements entre élus locaux, portant sur les périmètres⁷⁵ ou sur les règles de calcul des dotations communautaires⁷⁶. Il n'en reste pas moins que les puissantes incitations (bonifications des dotations globales) de la loi Chevènement ont suscité un fulgurant développement de la coopération intercommunale : sur les 194 villes de plus de 15 000 habitants (ou chefs-lieux de département) situées dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants susceptibles de passer en communauté d'agglomération, 176 l'avaient fait au 1^{er} janvier 2005. Si l'on y ajoute les communautés de communes, près de la moitié des communes françaises (réunissant plus de trois quarts de la population) faisait partie d'une structure intercommunale à fiscalité propre à cette date.

73. Pour une revue de la littérature sur le sujet, voir Xavier Desjardins, *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, Rapport pour le PUCA, Paris, ministère de l'Équipement-PUCA, 2006* ; David Guéranger (dir.), « L'intercommunalité en questions », *Problèmes économiques et sociaux*, 951-952, 2008.

74. Fabien Desage, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », *Politix*, 88, 2009, p. 133-161.

75. Alors que le législateur visait de vastes regroupements à l'échelle de l'aire urbaine, pour organiser la redistribution entre communes riches et pauvres, de nombreuses communautés se sont limitées à de petits périmètres de communes homogènes. Cf. Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, op. cit.

76. Fabien Desage et David Guéranger, *La Politique confisquée*, op. cit. Pour un contrepoint, voir Hélène Reigner, Thomas Frinault et Catherine Guy, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 27 (3), 2010, p. 3-30.

Dans ce contexte de décentralisation, de déconcentration, d'euro-péanisation et de développement de l'intercommunalité, les maires se sont imposés comme les véritables leaders de la gestion territoriale⁷⁷. Les édiles de la fin du xx^e siècle n'ont plus grand-chose à voir avec leurs prédécesseurs des années 1960, qui se cantonnaient dans une position de « courtier en influence⁷⁸ » entre les groupes d'intérêt présents dans leur commune et les administrations disposant de tous les leviers de l'action. Le profil traditionnel du notable local a laissé place, au fil du temps, à la figure de l' élu modernisateur, à la tête d'une ville qui s'est transformée en acteur autonome et stratégique⁷⁹, porteur d'une vision pour l'avenir de son territoire, tirant sa légitimité de sa capacité à développer un projet partagé localement et à le vendre aux niveaux national, européen et international⁸⁰.

Le passage d'un système d'administration centré sur l'État à un régime de gouvernement centré sur les élus des villes⁸¹ ne correspond cependant pas au remplacement d'une hégémonie par une autre. Certes, l'emprise des maires sur l'action publique locale s'est nettement accrue au cours des trois dernières décennies. Mais la fragmentation du système politico-administratif issu de la décentralisation et les problèmes d'action collective qui en ont découlé ont légitimé le maintien de l'État local dans le jeu de la gestion territoriale. Émancipés de la tutelle centrale, les élus locaux ont trouvé dans les représentants locaux de l'État des alliés utiles : leur légitimité à organiser le dialogue et la coopération entre collectivités et avec les autres acteurs du territoire était reconnue par tous, d'autant plus aisément que les préfets et les services déconcentrés se montraient plutôt dociles, ne

77. Olivier Borraz et Emmanuel Négrier, « The End of French Mayors ? », dans John Garrard (ed.), *Heads of the Local State in Past and Present*, Londres, Ashgate, 2006, p. 79-94 ; Andy Smith et Claude Sorbet (dir.), *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

78. Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 33 (4), 1991, p. 461-484.

79. Jean-Gustave Padioleau, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et management public*, 9 (3), 1991, p. 133-143.

80. Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes*, op. cit. ; Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet*, op. cit.

81. Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », art. cité.

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. L'État local s'est ainsi inventé un nouveau rôle, consistant dans la territorialisation des politiques nationales et l'animation du partenariat entre les parties prenantes de la gouvernance territoriale.

Territorialisation : projet et contrat

Comment parvenir à mettre en cohérence les interventions développées par de multiples organisations publiques, parapubliques et privées dans un même territoire, pour engager celui-ci dans une dynamique vertueuse de développement local, alors même qu'aucun acteur n'est en position d'autorité pour organiser hiérarchiquement cette articulation ? À ce problème juridique et politique, l'État a apporté une réponse instrumentale, en recourant aux contractualisations territoriales. Dans les seuls domaines de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire, l'État a proposé aux communes, intercommunalités et régions une vingtaine de contrats distincts entre 1983 et 2000, des contrats de plan État-région (CPER) aux contrats d'agglomération et de pays, en passant par les programmes d'aménagement concerté du territoire, conventions de DSQ et autres contrats de ville.

L'instrument contractuel avait été expérimenté avant la décentralisation, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Les contrats signés par l'État et les villes au début des années 1970, qui avaient pour objet la programmation d'équipements collectifs, déclinaient alors la logique de spécialisation fonctionnelle et hiérarchisée du territoire portée par la DATAR : induction du développement pour les métropoles (contrats de plan entre l'État et les communautés urbaines), diffusion de ce développement pour les villes moyennes (contrats d'aménagement des villes moyennes), équilibre pour les petites villes (contrats de pays). Ces contrats étaient donc marqués par l'approche planificatrice et l'esprit de tutelle⁸². C'était notamment le cas des contrats de plan signés avec les communautés urbaines, dont

82. Jean-Claude Némery, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, LGDJ, 1981 ; Jean-Pierre Gaudin, *Les Nouvelles Politiques urbaines*, op. cit.

le contenu était arrêté par l'État, la négociation permettant tout au plus à ces jeunes structures intercommunales de peser sur les choix de localisation des équipements structurants dont la construction avait été décidée hors sol. Les contrats proposés aux villes moyennes en 1974, qui visaient à offrir à une classe moyenne en plein essor un cadre de vie agréable et l'accès à des services et à des pratiques jusque-là réservés aux habitants des grandes agglomérations, ont amorcé un rééquilibrage entre contractants, qui s'est prolongé avec les contrats HVS : la négociation contractuelle ne portait plus seulement sur la localisation des équipements programmés par l'État, mais aussi sur les actions d'animation que les villes proposaient de développer dans ces équipements.

Les contractualisations territoriales des années 1980 et 1990 se sont inscrites dans une tout autre approche, visant moins à produire des équipements collectifs qu'une action collective, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage associant l'État, les villes et divers partenaires publics et privés locaux⁸³. Il s'agissait donc d'organiser l'alignement des interventions territoriales de multiples acteurs, en jouant séquentiellement sur trois dimensions : la négociation des contrats était précédée par la réalisation et le partage d'un diagnostic territorial (dimension cognitive), sur la base duquel les acteurs devaient élaborer collectivement un projet (dimension stratégique), décliné chaque année dans un programme d'actions portées et/ou financées par les différents signataires (dimension opérationnelle).

L'instrument contractuel a connu un succès spectaculaire après la décentralisation. Alors qu'elles portaient initialement sur les seuls bassins industriels en reconversion et les quartiers d'habitat social en crise, les contractualisations territoriales se sont multipliées et étendues, pour finir par couvrir l'ensemble des espaces et la quasi-totalité des secteurs de l'action publique, y compris les plus régaliens comme la sécurité. À la fin des années 1990, une large part des interventions locales de l'État avait été inscrite dans un jeu complexe de conventions avec les collectivités. Le succès de la formule contractuelle ne résulte cependant qu'indirectement de la décentralisation. À l'exception des

83. Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

CPER, on ne trouve aucune référence à de tels contrats dans les lois de 1982-1983. L'omission était cohérente avec la logique de spécialisation fonctionnelle retenue par le législateur, qui cherchait à assurer l'autonomie des collectivités dans leur sphère d'autorité et non à organiser le partenariat entre différents niveaux de gouvernement. Mais la solution des blocs de compétences a fait long feu : dans un monde caractérisé par la fluidité des problèmes, la fragmentation des ressources et les interdépendances multiples entre problèmes et acteurs, l'action publique est nécessairement une action collective, mobilisant les ressources de plusieurs institutions pour traiter de problèmes débordant les découpages administratifs, qu'ils soient sectoriels ou territoriaux.

Dans ce contexte, les contractualisations présentaient de nombreux intérêts. Tout d'abord, elles sont venues prolonger et concrétiser l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation, en organisant le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et à des actions négociés localement sur la base de diagnostics et de projets élaborés sous la houlette des élus locaux. Les normes et les règles générales n'ont pas disparu, mais leur adaptation a été érigée en règle. On est ainsi passé d'une normalisation tempérée par des arrangements occultes entre représentants de l'État et notables à une négociation ouverte des normes et des actions dans le cadre de scènes contractuelles semi-publiques. Le gain en flexibilité de l'action publique était renforcé par la nature même des contrats dont il est ici question, qui n'en étaient pas au sens juridique du terme⁸⁴. Il s'agissait de textes cosignés par différents participants, consignnant un accord négocié sur des objectifs d'action et sur un calendrier de réalisation qui s'inscrivait dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification, complété par l'engagement des parties prenantes à mobiliser des ressources en vue de la réalisation des objectifs définis collectivement.

84. Gérard Marcou, « Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques », dans Jean-Claude Némery (dir.), *Le Renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, *Economica*, 1994, p. 371-383 ; Jean-Bernard Auby, « L'aménagement, le droit, le contrat », dans Ariella Masboungi (dir.), *Fabriquer la ville : outils et méthodes*, Paris, *La Documentation française*, 2001, p. 81-87.

Mais ces engagements étaient purement politiques, en l'absence de mécanismes de sanction à l'encontre de ceux qui ne les respectaient pas. L'usage de la notion de contrat dans les politiques territoriales ne s'est donc fait qu'au prix d'un détournement de sens critiqué par les juristes, puisque « la valeur qui est reconnue au contrat n'est pas de produire des obligations, [mais] de procéder d'une négociation et d'aboutir à un accord⁸⁵ ». On serait même tenté d'aller plus loin : sa valeur tenait moins aux accords résultant des négociations initiales qu'à l'accord des signataires pour instaurer une scène permanente de négociation. La démarche de projet qui sous-tendait les contractualisations territoriales était tout aussi, voire plus importante, que le contenu contractuel résultant des négociations initiales, puisque celles-ci se répétaient chaque année, à l'occasion de la définition des programmes d'action. Le binôme instrumental projet territorial/contrat global a ainsi permis de rénover la gestion publique des territoires en y introduisant des démarches itératives et incrémentales, en rupture avec la rigidité de la planification antérieure à la décentralisation⁸⁶.

Le succès de ce binôme tient plus encore aux vertus qui étaient prêtées à ces instruments sur le plan de l'intégration des politiques publiques dans les territoires. Tant que le préfet se situait au centre du système, les enjeux d'intégration de l'action publique pouvaient se traiter sur le mode hiérarchique, mâtiné d'arrangements dans l'action. La nouvelle donne issue de la décentralisation exigeait un renouvellement des pratiques, pour maîtriser des risques de fragmentation renforcés par l'émancipation des collectivités territoriales et leur spécialisation fonctionnelle. En indexant la gestion publique sur un projet élaboré collectivement sur la base d'un diagnostic partagé des enjeux du territoire, au-delà des seules compétences d'une institution territoriale donnée, les contrats ont contribué à un alignement cognitif et à la mise en place de cadres d'action stables propices à la coopération entre les multiples parties prenantes de la gestion des territoires. En invitant les régions et les départements à prendre part aux contrats

85. Gérard Marcou, François Rangeon et Jean-Louis Thiebault, *La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

86. Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 199-233.

signés avec les villes, l'État a cherché à créer les conditions d'un alignement négocié des stratégies et des actions de collectivités territoriales juridiquement autonomes, fonctionnellement interdépendantes et souvent politiquement concurrentes⁸⁷.

Les projets et les contrats apparaissaient ainsi comme des instruments providentiels pour organiser la territorialisation de l'action publique, entendue dans le double sens de l'adaptation du contenu des politiques sectorielles aux enjeux spécifiques de chaque territoire, et de l'articulation transversale de ces politiques autour d'un projet global. Sur un autre registre, ils sont apparus cohérents avec l'objectif de renforcement de la démocratie locale mis en avant à l'occasion du vote des lois de décentralisation, en ouvrant et en rendant plus transparents les processus de décision. D'un côté, les démarches de projet étaient réputées favoriser l'association des habitants des territoires aux décisions publiques et à leur mise en œuvre, par le biais de consultations et d'une implication plus directe dans la conduite de certaines actions⁸⁸. De l'autre, l'instauration de scènes contractuelles devait contribuer à la publicisation des négociations entre responsables politiques et administratifs qui s'opéraient auparavant dans une totale opacité : la négociation « n'est plus marginale, cachée, illégitime, mais devenue officielle, mise au grand jour en tant qu'élément du débat démocratique... et parfois même théâtralisée⁸⁹ ».

87. *En même temps qu'il a étendu son offre contractuelle, l'État a veillé à organiser l'emboîtement des contrats signés à différentes échelles. Au début des années 2000, on trouvait le CPER au sommet, décliné dans un volet territorial comprenant notamment les contrats d'agglomération, lesquels intègrent les contrats de ville, qui articulent eux-mêmes des contractualisations sectorielles (contrat local de sécurité, contrat éducatif local, programme local d'habitat, plan local pour l'insertion et l'emploi...) et des conventions territoriales à l'échelle des quartiers (GPV).*

88. Gilles Pinson, « Échelles fonctionnelles et politiques. Projets urbains et construction des agglomérations », *Les Annales de la recherche urbaine*, 82, 1999, p. 130-139.

89. Jean-Pierre Gaudin, *La Négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Les propriétés ainsi prêtées aux projets et aux contrats ont été largement discutées⁹⁰, notamment par des juristes que troublaient ces contrats qui n'en étaient pas. Les politistes et les sociologues n'ont pas été en reste, pointant les effets limités de l'instrument sur le triple plan de la flexibilité, de la transversalité et de la démocratisation de l'action publique. Nombre d'entre eux a décelé une tendance à la standardisation, sur le plan formel et des contenus. Certains l'ont imputée aux services déconcentrés de l'État qui ont imposé dans les contrats les priorités de leur ministère⁹¹, d'autres à des collectivités dont les élus et les cadres n'ont pas su se dégager des référentiels nationaux, se contentant de reproduire localement les normes dominantes dans leur secteur⁹². Force est de constater que le recours extensif à cet instrument a suscité la multiplication de contrats sans véritable démarche de projet. La logique de recomposition de l'action publique en fonction des projets territoriaux s'est donc atténuée au profit d'une logique d'adaptation fonctionnelle à l'offre nationale, de reconduction routinière d'un stock d'actions inchangées et de reproduction des « bonnes pratiques » par des professionnels spécialisés dans la gestion des procédures contractuelles⁹³. La tendance à l'isomorphisme n'a cependant pas abouti à l'uniformisation totale des projets territoriaux. Les analyses comparatives d'une même procédure contractuelle dans divers sites le prouvent, qui ont mis au jour, derrière les similitudes formelles, des

90. Pour une revue de la littérature sur les contractualisations territoriales, voir Annabelle Boutet, *La Contractualisation territoriale. Capitalisation bibliographique. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, Rapport pour la DATAR, Paris-La Défense, DGUHC, 2003.

91. Marc Leroy, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », *Revue française de science politique*, 49 (4), 1999, p. 573-600.

92. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas régionaux de développement », *Les Annales de la recherche urbaine*, 101, 2006, p. 41-49 ; Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

93. Jacques de Maillard, *Réformer l'action publique*, op. cit.

dynamiques et des conditions d'application qui varient fortement en fonction des territoires⁹⁴.

Les effets du couple projet-contrat en matière d'intégration et de démocratisation de l'action publique sont tout aussi discutés. L'analyse des coopérations qui s'y mettent en place a montré qu'elles étaient fragiles et demeuraient le plus souvent limitées à un petit périmètre d'acteurs⁹⁵. Certes, ces instruments ont permis à de nouveaux acteurs disposant de ressources d'expertise territoriale ou de légitimité d'accéder aux processus de production des politiques publiques. Mais ils favorisent aussi le déploiement de logiques de filtrage et d'exclusion des acteurs privés de telles ressources, ainsi que des groupes porteurs de revendications qui vont à l'encontre des intérêts des principaux contractants, à l'image des associations environnementalistes, de certains syndicats ou des communautés immigrées⁹⁶. En cela, les contrats s'apparentent moins à des forums de débat public qu'à des clubs de négociations oligarchiques. Loin d'aboutir à une ouverture de la décision publique ou même à sa simple publicisation, les projets et les contrats territoriaux peuvent donc conduire à sa fermeture et à son opacification, en même temps qu'à une dilution des responsabilités préoccupante sur le plan démocratique : les décisions étant le produit de processus complexes, incrémentaux et interactifs, la détermination des responsabilités politiques s'avère difficile, voire impossible.

94. Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales », art. cité ; Philippe Estèbe et Marie-Christine Jaillet, « Les contrats de ville de Midi-Pyrénées : derrière un formalisme administratif, une fonctionnalité locale ? », Les Cahiers du CNFPT, 18, 1995, p. 14-18.

95. Gilles Pinson, « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et "détour" italien », Sciences de la société, 65, 2005, p. 28-51 ; Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuve et Patrice Melé (dir.), Les Règles du jeu urbain. Entre droit et confiance, Paris, Descartes & Cie, 2006.

96. Jean-Pierre Gaudin, Gouverner par contrat, op. cit. ; Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », art. cité ; Rémi Dormois, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », Revue française de science politique, 56 (5), 2006, p. 837-867 ; Thomas Kirszbaum, Le Traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des empowerment zones, Rapport pour le PUCA, Paris, CEDOV, 2002.

Le couple projet-contrat n'a donc pas été épargné par la critique. En instituant les contrats d'agglomération et les contrats de pays, la loi Voynet a néanmoins généralisé leur usage dans l'ensemble des territoires, en même temps qu'elle a apporté une consécration législative au couple projet territorial-contrat global dont les bases demeuraient jusque-là purement réglementaires. Cette loi, dont l'approche était résumée dans la formule « un territoire, un projet, un contrat », semblait tourner le dos à la logique des blocs de compétences en incitant tous les acteurs d'une même agglomération ou d'un même pays à élaborer un projet partagé, qui devait servir de base à la territorialisation contractuelle de toutes les politiques de l'État⁹⁷. On mesure là le chemin parcouru depuis les premières contractualisations territoriales des années 1970. L'État tutélaire, qui utilisait cet instrument pour associer parcimonieusement les élus locaux à la mise en œuvre de projets d'aménagement élaborés par ses services, a laissé place à un État bien plus modeste, souvent sans position sur le contenu des projets mais garant, par des règles procédurales, de l'émergence et de la stabilité d'une action collective dans les territoires.

Institutionnalisation de l'action collective

Les formes de régulation du système politico-administratif local centrées sur le préfet, autour duquel l'essentiel des moyens opérationnels et des formes de légitimation s'ordonnaient, n'ont pas résisté à ces évolutions des enjeux, des acteurs et des instruments. Les cadres d'analyse traditionnels de la science politique ont, eux aussi, été emportés par les vagues de changement qui ont affecté les territoires. Parmi les concepts et théories forgées par les politistes au cours des années 1990 pour décrire et expliquer la nouvelle réalité empirique, trois approches principales peuvent être isolées, qui abordent la régulation de l'action

97. Dans cette perspective, la loi Voynet avait conditionné la signature des contrats d'agglomération et de pays à la constitution d'un conseil de développement comprenant des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du territoire, et son association à l'élaboration du projet de territoire ainsi qu'au suivi de sa mise en œuvre.

publique locale en termes de gouvernance, de réseaux de politiques publiques et d'institutionnalisation de l'action collective⁹⁸.

Le concept de gouvernance s'ancre dans un questionnement sur la gouvernabilité des sociétés modernes, marquées par la différenciation et l'autonomisation croissante des sous-systèmes qui les composent⁹⁹. En économie institutionnelle où cette notion est apparue, la gouvernance désigne l'ensemble des dispositifs organisant les échanges à l'intérieur des grandes firmes : hiérarchie dans les firmes intégrées et contrats dans les firmes éclatées. Pour les politistes qui l'ont importé dans leur champ disciplinaire, le recours au concept de gouvernance avait pour but de souligner que l'action publique ne relevait plus d'un monopole des institutions de gouvernement et donc d'un mode de régulation hiérarchique dans lequel l'État pouvait jouer un rôle d'arbitre et de grand ordonnateur en distribuant les ressources, en légitimant certains acteurs et en tranchant les conflits¹⁰⁰. Au-delà, la gouvernance permettait de subsumer un vaste ensemble de transformations qui affectait l'action publique, comme l'avait montré Patrick Le Galès 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 publiques¹⁰¹. » Il pointait ainsi la dualité de la notion : d'un côté, la gouvernance permettait de saisir dans une

98. Olivier Borraz, « Pour une sociologie dynamique de l'action publique locale », dans Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau (dir.), *Les Nouvelles Politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 79-110.

99. Renate Mayntz, « *Governing Failures and the Problem of Governability* », art. cité.

100. Gerry Stocker, « *Governance as Theory : Five Propositions* », *International Social Science Journal*, 50 (1), 1998, p. 17-28 ; Jon Pierre (dir.), *Debating Governance*, op. cit. ; Peter John, *Local Governance in Western Europe*, Londres, Sage, 2001.

101. Patrick Le Galès, « *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* », *Revue française de science politique*, 4 (1), 1995, p. 57-95.

formule ramassée des évolutions de diverses natures dont la combinaison avait fait disparaître certains repères traditionnels de la science politique, en particulier les frontières entre État, marché et société ; de l'autre, elle avait vocation à ouvrir un chantier de recherche sur les modalités de construction et les conditions de stabilité de l'action publique dans les territoires, en particulier dans des villes caractérisées par la pluralisation des systèmes d'acteurs.

La notion de gouvernance présentait ainsi l'intérêt de dessiner de nouvelles perspectives pour l'analyse de la et des politique(s) urbaine(s), considérée(s) comme le produit hybride de régulations hiérarchiques, sociales et marchandes¹⁰². Mais en attirant l'attention sur l'importance de ces régulations, elle a aussi suscité un foisonnement d'analyses qu'on peut juger excessivement localistes, faisant l'impasse sur la dimension verticale de l'action publique, comme si la réduction de la centralité étatique avait conduit à sa disparition totale¹⁰³. Certains travaux pionniers ont cherché à théoriser cette disparition étatique en proposant la figure de « l'État creux », évidé par le haut (globalisation économique, européanisation des politiques publiques) et par le bas (décentralisation)¹⁰⁴. Mais l'État a le plus souvent été simplement occulté dans les analyses de la gouvernance territoriale¹⁰⁵ qui, à l'image de nombreux travaux d'analyse des politiques publiques, ont oublié les ressources d'autorité et de légitimité spécifiques dont

102. Jon Pierre (dir.), *Debating Governance*, op. cit.

103. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 49 (6), 1999, p. 835-854.

104. B. Guy Peters, « *Managing the Hollow State* », *International Journal of Public Administration*, 17 (3-4), 1994, p. 739-756 ; Jean Leca, « *Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation* », dans Robert Fraïsse et Jean-Baptiste de Foucauld (dir.), *La France en perspectives*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 317-350.

105. *Au risque de réduire l'analyse de sa régulation aux seules dimensions sociales et marchandes, laissant de ce fait en friche les interrogations classiques de la science politique relative à l'État et au pouvoir politique qui faisaient pourtant partie intégrante du chantier de la gouvernance. Cf. Olivier Borraz et Patrick Le Galès, « Gouvernement et gouvernance des villes », dans Jean-Philippe Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, 2001, p. 343-367.*

celui-ci disposait¹⁰⁶. S'il n'occupe plus une position aussi centrale que par le passé, l'État ne s'est pas banalisé, perdant toute spécificité pour devenir un acteur parmi d'autres dans un système polyarchique. L'État a continué, après la décentralisation, à jouer un rôle particulier dans la gouvernance territoriale, que les travaux sur les réseaux de politiques publiques et plus encore la théorie de l'institutionnalisation de l'action collective permettent de mieux cerner.

L'approche en termes de réseaux de politiques publiques se fonde sur le même constat d'une prolifération des centres d'initiatives, du caractère fragmenté, aléatoire, voire chaotique, d'une action publique marquée par une négociation généralisée des objectifs, des actions, et même des règles de droit. Elle met l'accent sur les relations plus ou moins stables de coopération entre des organisations et des acteurs qui partagent des normes et des intérêts communs¹⁰⁷. La structuration de tels réseaux a été stimulée par la multiplication des projets et des contrats territoriaux, qui ont servi de cadre à l'apprentissage des normes de la négociation, à la constitution de relations de confiance entre acteurs et à la construction d'accords permettant la mise en commun de leurs ressources¹⁰⁸. Projets et contrats établissent en effet un cadre d'action global, qui ne vise pas tant à fixer des normes d'action, qu'à réduire l'incertitude de chacun sur l'action des autres, en institutionnalisant les relations entre les différents acteurs, en stabilisant leurs échanges et en balisant leurs actions¹⁰⁹. Ils permettent de lier ces derniers autour d'objectifs communs et de stabiliser leur coopération sans les contraindre, puisque chacun peut renégocier ses engagements.

106. Patrick Hassenteufel, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », dans Bertrand Badie et Yves Déloye (dir.), *Les Temps de l'État*, Paris, Fayard, 2007, p. 311-329.

107. Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les Réseaux de politiques publiques. Débat autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

108. Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op. cit. ; Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », art. cité.

109. Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial », art. cité ; Alain Bourdin et al. (dir.), *Les Règles du jeu urbain*, op. cit.

Le concept de réseau de politiques publiques conduit à analyser la gestion territoriale en termes de régulation sociale, sans exclure d'autres formes de régulation. La combinaison entre régulation hiérarchique, sociale et marchande mise au jour par les chercheurs varie en fonction de leurs objets d'étude. En forçant le trait, on pourrait dire que ceux qui étudient les réseaux constitués autour de démarches de projet ont insisté sur l'hybridation entre régulation sociale et marchande¹¹⁰, alors que ceux qui privilégient l'étude des procédures contractuelles ont souligné le déséquilibre des ressources et des capacités négociatrices des membres de ces réseaux et donc le maintien d'une forme de régulation hiérarchique par l'État derrière l'apparente horizontalité de la régulation sociale¹¹¹. Si les règles procédurales des contrats permettent effectivement aux représentants locaux de l'État de sélectionner les participants et d'encadrer leurs échanges, le retour de la puissance tutélaire par la petite porte contractuelle dénoncé par certains juristes¹¹² résiste à l'analyse empirique. Certes, l'État est à la fois acteur et arbitre dans les contractualisations territoriales, mais cela ne suffit pas à en faire des scènes où s'opère une régulation hiérarchique des réseaux d'acteurs. Car la capacité d'arbitrage du préfet, ou même d'orientation des échanges, est doublement limitée par la possibilité qu'ont les participants de sortir à tout moment du jeu et par l'absence de point de vue propre à l'État sur les enjeux et l'avenir des territoires qu'il pourrait défendre face aux projets portés par les acteurs locaux. Bien plus que l'État et ses représentants, dont la contribution aux processus d'élaboration des choix collectifs est essentiellement procédurale, ce sont les villes et leurs élus qui assurent le leadership des réseaux qui se constituent autour des projets et des contrats.

Parce qu'elle se concentre sur les interactions entre acteurs et les processus d'apprentissage qui en découlent, l'analyse en termes de réseaux de politiques publiques ne permet cependant pas de saisir

110. Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », art. cité ; Alain Bourdin et al. (dir.), *Les Règles du jeu urbain*, op. cit.

111. Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op. cit. ; Marc Leroy, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », art. cité.

112. Voir, par exemple, Jean-Marie Pontier, « Contractualisation et planification », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 3, 1993, p. 641-694.

précisément la dimension structurelle de la gouvernance territoriale. En la matière, le modèle de l'institutionnalisation de l'action collective proposé par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig¹¹³ apparaît plus éclairant. Fondée sur une analyse diachronique de la gestion publique des territoires, comparant la France des années 1950-1960 et celle des années 1980-1990, leur approche remet au centre de la réflexion les relations entre niveaux de gouvernement, tout en insistant sur le lien entre types d'enjeux et modalités de la coopération. Elle pointe un certain nombre de transformations dont rendent compte les théories de la gouvernance et des réseaux (complexité et labilité des problèmes, pluralisation des acteurs, polyarchie institutionnelle, enchevêtrement des responsabilités, etc.), mais accorde une attention particulière à l'État local et insiste sur la juridicisation et la procéduralisation de la coopération entre acteurs territoriaux.

La question posée avec l'institutionnalisation de l'action collective est moins celle de l'affaiblissement de l'État ou de son retour que celle de l'évolution de son rôle dans la gestion locale, en réponse aux transformations de son environnement. Dans un contexte marqué par l'accroissement des interdépendances entre les problèmes et les acteurs, la légitimité de l'État ne tient plus à l'autorité, à la technicité ou à l'argent, mais à sa capacité de mobilisation des parties prenantes d'un problème. Dans cette perspective, l'État s'est repositionné dans une nouvelle fonction d'institutionnalisation de l'action collective, en mettant en place des cadres d'ajustement mutuel entre acteurs dans les territoires¹¹⁴. Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, la décentralisation n'a donc pas fait de l'État local un acteur de second rang. Elle a certes déstabilisé les fonctionnaires des services déconcentrés longtemps socialisés à une certaine idée de la puissance publique, mais

113. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité.

114. « L'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'État pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une indétermination plus grande des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durable dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts » (ibid.).

le passage du monopole à l'oligopole¹¹⁵ n'a pas fait disparaître l'État de la gestion publique des territoires, qui est devenue une affaire collective. D'une certaine façon, la décentralisation a même réévalué le rôle de l'État local, dont l'intervention n'était plus centrée sur la mise en œuvre des politiques nationales mais sur la fabrique de l'action publique territoriale.

Dit autrement, l'intervention locale de l'État est passée d'une logique de production à une logique d'organisation de la coproduction. Cette évolution s'est appuyée sur des politiques constitutives, qui énoncent des règles procédurales sans dire « quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elles se contentent de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus¹¹⁶ ». Au travers de ces politiques, appuyées sur le binôme projet-contrat, l'État ne cherche plus à imposer ses priorités et ses produits mais à créer des fenêtres d'opportunité pour l'action collective, en offrant une scène de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs. Les réticences initiales des élus locaux, qui voyaient les représentants de l'État conserver un droit de regard et une voix au chapitre sur des domaines relevant de compétences décentralisées, se sont rapidement érodées. Car la pratique a révélé une division claire des tâches entre élus et fonctionnaires, qui n'était pas défavorable aux premiers : les représentants de l'État se chargent d'instituer les cadres de l'action collective, laissant aux élus locaux la charge de définir les valeurs et les priorités de cette action. Le rôle du préfet tend ainsi à s'apparenter à celui qui est traditionnellement

115. Passage clairement énoncé dans l'article 1^{er} de la loi ATR qui a fixé, dix ans après la décentralisation, la doctrine d'une gestion territoriale partagée entre l'État local et les collectivités territoriales : « L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public. »

116. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité.

joué par sa femme dans un dîner de notables¹¹⁷ : il établit les listes d'invités – sans maîtriser totalement la composition de l'assemblée, puisque les invités viennent parfois accompagnés –, organise les plans de table et lance les sujets de conversation avec l'espoir que celle-ci sera de bonne tenue, ne reprenant la parole qu'en cas de conflit ou en fin de course pour faire la synthèse des discussions.

Aborder la régulation de la gestion publique des territoires en termes d'institutionnalisation de l'action collective conduit donc à une inversion par rapport au modèle de la régulation croisée, qui correspondait à une forme de régulation hiérarchique matinière de régulation sociale (l'arrangement). Dans le cas de l'institutionnalisation de l'action collective, la régulation sociale prime, et l'État mobilise ce qui lui reste d'autorité pour mettre en place et assurer le bon fonctionnement des cadres de cette régulation sociale.

— Gouvernement à distance

Vingt ans après les lois de décentralisation, qui avaient amorcé une grande transformation de la gestion publique des territoires, celle-ci a amorcé une nouvelle métamorphose sous l'effet de l'approfondissement de la décentralisation, des réformes néomanagériales de l'État et de la révision néolibérale de ses politiques territoriales. Tournant résolument le dos à la logique redistributrice historique de l'aménagement du territoire et à l'approche endogène du développement local, l'État a fait du renforcement de la compétitivité et de l'attractivité des territoires dans la concurrence internationale la priorité de son intervention infranationale. Les programmes territoriaux de la première décennie du *xxi*^e siècle en portent la marque, des pôles de compétitivité au Grand Paris en passant par les « investissements d'avenir » du Grand Emprunt. Ce nouvel impératif a aussi été mis en avant pour justifier des réformes institutionnelles qui, en accroissant l'autonomie des régions, des villes, des universités et des organismes de recherche, devaient leur permettre de développer des politiques entrepreneuriales

117. Sur le rôle de cette pièce rapportée de l'administration territoriale, voir François de Singly et Karine Chaland, « Avoir le "second rôle" dans une équipe conjugale. Le cas des femmes de préfet et de sous-préfet », *Revue française de sociologie*, 43 (1), 2002, p. 127-158.

en vue d'attirer les flux financiers, humains et informationnels de la globalisation, d'une part, de constituer des écosystèmes territoriaux favorables à l'innovation et à la croissance en lien avec les milieux économiques locaux, d'autre part.

Tout autant que les orientations des politiques territoriales de l'État, les modalités de son action infranationale ont connu d'importantes transformations. L'approfondissement de la décentralisation et les réformes néomanagériales concomitantes ont organisé son retrait des territoires, dans lesquels l'État intervient de moins en moins directement. Il a confié à des agences autonomes la gestion de nombre de ses programmes, dont la mise en œuvre et la mise en cohérence territoriale ont été déléguées à des collectivités et des opérateurs à l'autonomie croissante. La fin du régime de cogestion contractuelle des territoires a responsabilisé les acteurs, mais n'a pas fait disparaître l'encadrement étatique de leur action. Au contraire, le retrait de l'État lui a permis de se doter de nouveaux instruments d'action publique qui, pour être moins directs que par le passé, n'en sont pas moins efficaces pour « conduire les conduites¹¹⁸ » des acteurs territoriaux. Comme on l'a vu dans le cas de la rénovation urbaine, le redéploiement des dispositifs de pilotage et de contrôle étatique a permis au pouvoir central de retrouver une capacité d'orientation des politiques définies et mises en œuvre localement. En prenant appui sur des instruments incitatifs pesant *ex ante* sur la définition des priorités, des projets et des actions (appels à projets, *benchmarking*, valorisation des « bonnes pratiques », labels et prix honorifiques, etc.), et sur des dispositifs de suivi *in itinere* et *ex post* des réalisations et résultats (indicateurs de performance, audit, *reporting*, évaluation), l'État peut ainsi gouverner à distance. Car ces nouvelles technologies disciplinaires, qui assurent l'internalisation de ses priorités par des tiers¹¹⁹, lui permettent

118. Michel Foucault, « Le Sujet et le pouvoir », Dits et écrits, tome 2 : 1976-1988, Paris, Gallimard, 1982.

119. Peter Miller et Nikolas Rose, « Governing Economic Life », art. cité ; Walter Kickert, « Steering at a Distance : A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education », *Governance*, 8 (1), 1995, p. 135-157 ; B. Guy Peters, « The Meta-Governance of Policy Networks : Steering at a Distance, but Still Steering », Working Paper, 78, Pittsburgh (Pa.), University of Pittsburgh, 2007 ; Jon Pierre (dir.), *Debating Governance*, op. cit.

d'orienter et de contrôler l'action d'entités autonomes, sans recourir à la coercition ou à la négociation.

Changement de référentiel, d'organisation institutionnelle et d'instruments apparaissent ici liés : les politiques de développement local des décennies 1980 et 1990 s'appuyaient sur des projets et des contrats horizontaux, instruments *bottom-up* de mise en cohérence des politiques publiques dans les territoires ; les politiques de compétitivité territoriale des années 2000 se déclinent verticalement au travers d'appels à projets et d'autres instruments *top-down* qui organisent l'allocation concurrentielle des ressources nationales au bénéfice des villes et des réseaux territorialisés qui font la preuve de leurs capacités entrepreneuriales.

La politique de rénovation urbaine a servi de cadre à l'expérimentation de ces instruments qui se sont largement banalisés depuis. Elle a contribué à l'élaboration et au succès d'un nouveau modèle de gestion publique des territoires qui se distingue des précédents sur chacune des entrées retenues pour les caractériser : un référentiel néolibéral qui fait primer les logiques de marché et les enjeux de renforcement des villes dans la concurrence inter-urbaine globalisée, une structure institutionnelle qui accroît conjointement l'autonomie des acteurs locaux et leurs contraintes, une instrumentation néomanagériale tournée vers la performance et, enfin, de nouveaux modes de régulation correspondant à une hybridation inédite entre régulation hiérarchique, sociale et marchande.

Compétitivité territoriale et intégration locale des priorités nationales

Par décret du 31 décembre 2005, le gouvernement Villepin a mis fin à l'existence de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) créée en 1963, remplacée par une Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Quatre ans plus tard, la DIACT est redevenue DATAR, mais l'acronyme a changé de signification puisqu'il s'agit désormais d'une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Hautement symbolique, la suppression de la vieille référence à l'action régionale, remplacée par de nouvelles dénominations

insistant sur l'enjeu de compétitivité puis d'attractivité, témoigne d'une réorientation des politiques territoriales de l'État. Tournant le dos à la logique redistributrice historique de l'aménagement du territoire et à l'approche endogène du développement local, l'État a fait du renforcement de la compétitivité et de l'attractivité des territoires dans la concurrence internationale la priorité de son intervention infranationale. La France a ainsi rejoint, avec retard, un mouvement amorcé dès les années 1980 au Royaume-Uni et les années 1990 dans d'autres pays européens, où les politiques de soutien à la demande du keynésianisme spatial ont été remplacées par des politiques de l'offre d'inspiration néolibérale, qui ne visent plus à compenser les handicaps des territoires en retard de développement mais à renforcer les avantages concurrentiels des métropoles les mieux placées dans la compétition inter-urbaine globalisée¹²⁰.

Ce renouvellement des politiques territoriales de l'État, qui a été théorisé par les courants radicaux de la géographie et de la sociologie urbaine anglo-saxonne en termes de néolibéralisation¹²¹, de passage du *National Keynesian Welfare State* au *Post-National Schumpeterian Workfare State*¹²² ou de rééquilibrage politique (*political rescaling*)¹²³, est une nouvelle fois indissociable des évolutions des enjeux territoriaux et de la manière dont ils sont pensés par les acteurs publics. Ces évolutions sont globales au double sens du terme : elles se jouent à l'échelle mondiale et elles sont multidimensionnelles, combinant des dimensions technologiques, économiques et sociales, qui sont fortement corrélées dans leurs racines comme dans leurs effets¹²⁴. Tout d'abord, les révolutions technologiques en matière d'information et de communication conduisent à un renouvellement des bases industrielles et des formes d'organisation sociale. Elles s'accompagnent de mutations

120. Neil Brenner, *New State Spaces*, op. cit.

121. Neil Brenner et Nik Theodore (eds), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell, 2002 ; Jamie Peck et Adam Tickell, « *Neoliberalizing Space* », *Antipode*, 34 (3), 2002, p. 380-404 ; Bob Jessop, « *Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance : A State-Theoretical Perspective* », *Antipode*, 34 (3), 2002, p. 452-472.

122. Bob Jessop, « *Towards a Schumpeterian Workfare State ?* », art. cité.

123. Neil Brenner, *New State Spaces*, op. cit.

124. Pierre Veltz, *La Grande Transition*, op. cit.

tout aussi radicales de l'espace économique dans la mondialisation, qui détachent les capitaux et les systèmes productifs des bases territoriales nationales. Elles se prolongent enfin par des transformations des modes de vie, marqués par l'individualisation et la mobilité. Sous l'effet de ces évolutions combinées, les ancrages territoriaux sont devenus volatils, et les territoires se sont trouvés en concurrence les uns avec les autres pour l'attraction ou la simple conservation d'entreprises, de capitaux, de ressources humaines et de revenus de plus en plus mobiles.

Les élites politiques françaises ont tardé à prendre la mesure de cette grande transformation et des enjeux territoriaux qui en découlaient. Symptomatiquement, la LOADDT du 25 juin 1999 ne fait aucune référence aux enjeux de compétitivité et d'attractivité territoriales¹²⁵, alors même qu'elle a été débattue quelques semaines après l'adoption du Schéma de développement de l'espace communautaire, document d'orientation des politiques territoriales et spatiales de l'Union européenne dans lequel celle-ci affichait un net changement de ses priorités, de la cohésion à la compétitivité territoriale¹²⁶. Il a fallu attendre le début des années 2000 pour que cet enjeu soit inscrit à l'agenda politique national et quelques années supplémentaires pour que l'ancien référentiel du développement local laisse définitivement place à un nouveau référentiel global de la compétitivité.

Le rapport, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, établi par le comité stratégique de la DATAR en 2003 pose très clairement les termes de ce nouveau référentiel¹²⁷ :

125. Les deux termes sont absents du texte législatif, à l'exception d'une référence au « renforcement de la compétitivité des ports d'importance internationale ».

126. La remise en cause de la priorité accordée à l'objectif de cohésion dans les politiques de l'Union s'est amorcée à la fin des années 1980, avec le renforcement de la politique de la concurrence aux dépens de la politique régionale. Le fait que cette dernière reprenne depuis 1999 l'objectif de compétitivité marque le basculement total des politiques de l'Union dans le référentiel de la compétitivité territoriale. La cohésion n'a pas disparu des priorités européennes, mais les stratégies développées pour l'atteindre ont changé, l'Union privilégiant l'incitation à la mobilité et à la concurrence, conçues comme des mécanismes plus efficaces de réduction des inégalités que la redistribution.

127. Comité stratégique de la DATAR, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2003.

la globalisation entraîne une concurrence mondiale entre territoires pour attirer ou conserver des ressources mobiles (entreprises, centres de recherche, événements internationaux, actifs qualifiés, retraités aisés, étudiants, etc.). Les politiques macro-économiques et les réformes structurelles conduites à l'échelle nationale ne peuvent donc suffire pour répondre à ces défis, qui exigent que les acteurs publics et privés des territoires s'engagent ensemble dans des politiques d'attractivité internationale et de renforcement de leurs capacités d'innovation. Dans cette perspective, le comité stratégique de la DATAR appelait le gouvernement à s'engager dans « une véritable stratégie de rupture, pour passer d'une politique essentiellement défensive et redistributive, à un aménagement du territoire résolument orienté vers la libération des énergies, la création de richesse et la réforme de l'État ». Tout en affirmant la nécessité de « créer un milieu favorable aux entreprises dans chaque territoire », ce rapport mettait l'accent sur l'importance des métropoles – notamment la première d'entre elles –, qui fonctionnent comme des nœuds dans les flux de la globalisation, jouent un rôle moteur dans la croissance nationale, et doivent donc bénéficier prioritairement du soutien de l'État afin « d'améliorer l'attractivité globale du site France ».

Plus encore que les changements symboliques de nom de la DATAR, cette nouvelle priorité s'est incarnée dans le chantier du Grand Paris lancé par Nicolas Sarkozy en 2008, qui devait « permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une “ville monde” ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois, qui constitue pour la nation un atout décisif dans la compétition économique du XXI^e siècle¹²⁸ ». Mais la région capitale n'est pas la seule concernée par ce virage doctrinal. Des pôles de compétitivité aux « investissements d'avenir » du Grand Emprunt, de nouveaux programmes ont été mis en place, organisant une allocation sélective – thématiquement et géographiquement – des investissements étatiques, au profit des territoires et des projets jugés les plus dynamiques et innovants, pour le bien de la nation entendue comme place économique. Avec ces programmes, l'enjeu de renforcement de

128. Lettre de mission du président de la République au secrétaire d'État chargé du Développement de la région capitale, 7 mai 2008.

la compétitivité territoriale dans la concurrence internationale se traduit par une mise en concurrence nationale des territoires pour l'accès aux ressources étatiques.

Le changement de cap est donc d'importance, d'une logique redistributive à une logique compétitive, la logique du développement local se situant à mi-chemin entre les deux¹²⁹. Les politiques territoriales de l'État ne cherchent plus à répartir également les fruits de la croissance nationale dans un souci d'intégration politique du territoire national, ni à permettre à chaque territoire de construire et de mettre en œuvre un projet de développement spécifique, autour duquel s'opèrent la territorialisation et l'intégration de toutes les politiques publiques. Désormais, les territoires sont incités à mieux contribuer à la richesse nationale en s'engageant dans des démarches entrepreneuriales tournées vers l'innovation et l'attraction des flux du capitalisme globalisé¹³⁰, le soutien étatique ne bénéficiant qu'à ceux qui ont le mieux intégré cette priorité nationale.

On peut noter, avant d'entrer dans le détail des transformations institutionnelles qui accompagnent l'avènement de ce référentiel, que la résidualisation de l'État local décrite dans le chapitre précédent est cohérente avec cette évolution. Car la priorité donnée à la compétitivité territoriale, qui passe par la désignation de gagnants et de perdants, ne peut être véritablement organisée par l'État qu'au prix d'une prise de distance avec les territoires.

Autonomie dans un cadre contraint

Les réformes institutionnelles du début des années 2000 et la redistribution des ressources entre niveaux de gouvernement dans la gestion territoriale doivent une nouvelle fois être reliées à l'évolution des modes de raisonnement sur les enjeux de l'action publique.

129. Notons que le virage n'est pas total, puisqu'il ne concerne que les politiques territoriales. La redistribution entre territoires demeure massive, par le biais de l'emploi public et des politiques sociales « aveugles au territoire » qui mobilisent des sommes considérables au regard desquelles les politiques territoriales ne sont que des gouttes d'eau. Cf. Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses, Paris, Seuil, 2008*.
130. David Harvey, « *From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism* », *Geographiska Annaler B*, 71 (1), 1989, p. 3-17.

La suppression de la tutelle étatique sur les collectivités décidée en 1982 était cohérente avec le référentiel du développement local. Les élus locaux ainsi émancipés ont pu se saisir – avec plus ou moins de succès – des leviers mis à leur disposition pour développer des compromis singuliers entre développement économique, cohésion sociale et préservation de la qualité environnementale. Les services déconcentrés de l'État ont accompagné ce mouvement par le biais de contractualisations territoriales qui ont servi de cadre à l'affirmation de la prééminence des maires dans la définition des priorités de l'action collective en même temps qu'elles leur ont assuré un droit de regard sur les conditions de mise en œuvre des politiques étatiques sur leur territoire. Cette dynamique semblait appelée à s'approfondir avec l'entrée en application des lois territoriales du gouvernement Jospin, qui visaient à faire émerger des entités politiques d'agglomération puissantes (loi Chevènement), à faire des maires les leaders d'un projet territorial partagé par l'ensemble des forces vives du territoire (loi Voynet) et à organiser le dialogue interterritorial¹³¹ (loi SRU). L'essor spectaculaire de la coopération intercommunale conférait une certaine crédibilité au pari stratégique des promoteurs de ces réformes, consistant à installer de nouvelles institutions politiques dans les territoires dans un premier temps, pour être ensuite en mesure de simplifier un paysage passablement encombré dans un second temps, en substituant les « modernes » (agglomérations et pays, aux côtés des régions) aux « archaïques » (départements et communes) au travers d'un Acte II de la décentralisation qui aurait mis fin à la spécialisation fonctionnelle des collectivités locales, remplacée par une territorialisation d'ensemble des politiques publiques à l'échelle des « territoires pertinents » que sont les agglomérations, les pays et les régions¹³². Cette perspective, que le rapport de la commission Mauroy

131. Martin Vanier, *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008.

132. On peut rappeler les grandes lignes du raisonnement qui a présidé à ces réformes institutionnelles : sous l'effet d'une explosion des mobilités de toutes natures (de la globalisation des échanges aux navettes des périurbains), les problèmes d'action publique changent d'échelle ; face à ces évolutions socio-économiques et spatiales, les découpages administratifs hérités du passé sont obsolètes. À l'inverse, les agglomérations dans la sphère urbaine et les pays dans le monde rural sont « à la bonne échelle » pour appréhender et traiter les problèmes du moment. Leurs projets doivent donc servir de matrice d'ensemble pour la territorialisation des politiques publiques.

sur l'avenir de la décentralisation avait explicitée en 2000, semblait en voie de concrétisation au tournant du siècle¹³³. Elle n'a pas survécu à l'Acte II de la décentralisation de Jean-Pierre Raffarin. 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, le Premier ministre – qui était membre de la commission Mauroy – a dû accepter des compromis successifs qui ont réduit la portée de cette décentralisation¹³⁴. Celle-ci n'a pas plus supprimé un échelon territorial qu'elle n'a consacré la dynamique de territorialisation des politiques publiques à l'échelle des pays et des agglomérations. L'Acte II s'est résumé à une consolidation des blocs de compétences définis en 1982-1983, par le biais d'une nouvelle vague de transferts dont les « modernes » sont les grands perdants : sur les onze milliards d'euros de compétences transférées, huit reviennent aux « archaïques », à savoir les conseils généraux dont la disparition était annoncée.

Les acteurs principaux de l'Acte II sont donc les mêmes que ceux de l'Acte I, cantonnant les nouveaux dans des rôles secondaires quand ils ne disparaissent pas simplement des textes¹³⁵. Quant à la trame, elle ressemble à celle de l'acte précédent, avec le retour de la logique éculée des blocs de compétences. On ne peut cependant réduire l'Acte II à une répétition ou un simple approfondissement de l'Acte I¹³⁶. Car la nouvelle avancée décentralisatrice s'est accompagnée de réformes de l'appareil d'État conduisant, comme on l'a montré dans le chapitre précédent, à une dissociation entre décentralisation et déconcentration. Cette dernière s'était imposée sans plus d'examen comme l'évidente

133. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « Décentralisation : l'Acte II est déjà joué », *Pouvoirs locaux*, 52, 2002, p. 5-6.

134. Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis », art. cité.

135. C'est le cas des pays, auxquels il n'est pas plus fait référence dans les lois décentralisatrices que dans les textes réglementaires des années suivantes. L'État a ainsi clairement tiré un trait sur ces entités qui servaient, depuis la loi Pasqua de 1995, d'espaces de projet pour l'aménagement du territoire en milieu rural. Ceci n'a pas empêché les 371 structures de pays (dont 345 avaient été reconnues par l'État) de perdurer, les régions et les départements ayant pris le relais de l'État en maintenant ou en accroissant leur soutien aux pays.

136. Pour une analyse opposée, voir Gérard Marcou, « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? », *Cahiers français*, 318, 2004, p. 8-14 ; Patrick Le Lidec et Nicole de Montricher, *Décentraliser et Gérer*, Paris, La Documentation française, 2004.

compensation de la logique décentralisatrice dans les années 1980 et 1990¹³⁷. Il en va autrement avec l'Acte II, qui a brisé le lien entre ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie. C'est pourquoi l'Acte II a moins prolongé l'Acte I qu'il n'a mis fin à ce qui apparaît, rétrospectivement, comme un intermède historique au cours duquel les services déconcentrés de l'État ont accompagné l'autonomisation des collectivités territoriales. Vingt ans après la décentralisation, elles sont devenues majeures et l'État peut sortir du régime de la conduite accompagnée, en transférant aux collectivités l'entière responsabilité des politiques qui demeuraient cogérées dans une logique de « décroisement des compétences¹³⁸ », et en se désengageant des diverses contractualisations territoriales qu'il avait initiées.

Ces évolutions ont-elles conduit au renforcement escompté de l'autonomie des collectivités territoriales dans leurs champs de compétences ? Tout dépend de ce que l'on entend par autonomie. La polysémie du terme avait été délicieusement soulignée par Paul Lafargue dans un article sur l'autonomie municipale publié le 25 décembre 1881 par *L'égalité*, organe du Parti ouvrier français qu'il avait fondé avec Jules Guesde : « Il y a autant d'autonomies que d'omelettes et de morales : omelette aux confitures, morale religieuse ; omelette aux fines herbes, morale aristocratique ; omelette au lard, morale commerciale ; omelette soufflée, morale radicale ou indépendante, etc. L'Autonomie, pas plus que la Liberté, la Justice, n'est un principe éternel, toujours identique à lui-même ; mais un phénomène historique variable suivant les milieux où il se manifeste. » Dans la France de ce début de *xxi^e* siècle, l'autonomie des collectivités demeure limitée sur le plan normatif et elle tend à se réduire sur le plan financier.

Contrairement aux pays voisins organisés sur un mode fédéral (Allemagne, Suisse) ou plurinationnel (Espagne, Royaume-Uni), l'État français n'a pas partagé son pouvoir normatif avec les entités politiques infranationales. Les vagues de décentralisation n'ont pas véritablement affecté son monopole en la matière, les collectivités territoriales ne concourant en aucune manière à la production normative ni même à

137. Patrice Duran, « Les pannes de la déconcentration », art. cité.

138. Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis », art. cité.

l'adaptation territoriale de la norme nationale¹³⁹. Certes, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 1^{er} août 2003 ont introduit un droit à l'expérimentation locale, mais celui-ci demeure limité, puisqu'il ne peut s'exercer que si la loi ou le règlement l'a prévu et que dans la mesure où les conditions d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ne sont pas en cause.

Plus encore, avec l'Acte II de la décentralisation, l'accroissement des libertés locales s'est accompagné d'un renforcement parallèle de l'encadrement financier de l'action des collectivités : d'un côté, l'État leur a transféré l'intégralité des compétences qui demeuraient cogérées et s'est retiré du copilotage contractuel de la gestion territoriale ; de l'autre, il a cherché à reporter dans leur direction une partie de la contrainte budgétaire en mettant en place des procédures de contrôle et de régulation financière. L'Acte II s'apparente ainsi à une « décentralisation de la pénurie¹⁴⁰ », qui aboutit certes au renforcement de l'autonomie des collectivités, mais dans un cadre de plus en plus contraint.

Les premières lois de décentralisation avaient accordé un fort pouvoir fiscal aux assemblées locales, en leur transférant des impôts directs dont elles pouvaient fixer les taux d'imposition, ce qui leur permettait de jouer sur le volume de leurs recettes. Au milieu des années 1990, la France était le pays d'Europe, à égalité avec l'Espagne et après la Suède, où la part des budgets locaux financée par le recours aux recettes fiscales était la plus importante¹⁴¹. Depuis lors, le pouvoir fiscal des collectivités a été progressivement rogné par le pouvoir central, au travers d'une série de dégrèvements et d'exonérations qui ont été compensés par des dotations étatiques ou

139. Romain Pasquier, *La Capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

140. Yves Mény et Vincent Wright (eds), *Center-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1985.

141. Guy Gilbert et Alain Guengant, *La Fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 1998.

par le versement de fractions d'impôts nationaux¹⁴². L'État est ainsi devenu, dès la fin des années 1990, le premier contribuable local¹⁴³.

Soucieux de prévenir l'érosion de la fiscalité locale, les élus locaux et leurs associations se sont mobilisés et sont parvenus à obtenir en 2004 l'inscription dans la Constitution du principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Mais il s'agit là d'une réforme aux effets essentiellement symboliques, qui n'a pas empêché le resserrement de l'encadrement étatique des ressources locales¹⁴⁴. Les transferts de compétences de l'Acte II ont en effet été compensés par l'attribution aux collectivités de fractions de taxes nationales sur laquelle elles sont sans prise. Le gouvernement Fillon a ensuite profité de la fenêtre d'opportunité ouverte par la crise de 2008 pour entreprendre une vaste réforme de la fiscalité locale, remplaçant la taxe professionnelle qui représentait près de la moitié des ressources fiscales des collectivités par une nouvelle contribution économique territoriale dont elles ne maîtrisent pas l'évolution¹⁴⁵. Le pouvoir fiscal des collectivités s'en est trouvé fortement réduit, notamment celui des régions qui ne votent plus les taux de leur fiscalité directe, à l'exception de ceux des cartes grises et de la part de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui leur revient¹⁴⁶.

142. Ont été successivement concernées : la part régionale (en 1995) puis départementale (en 1996) de la taxe sur le foncier non bâti ; une partie de la taxe départementale sur les droits de mutations immobilières (1998) ; la totalité de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux (1999) ; la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle sur cinq ans (de 1999 à 2003) ; la part régionale de la taxe d'habitation (2000) ; la vignette automobile (2001).

143. Alain Guengant et Jean-Michel Uhaldeborde, « Économie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, 17, 1997, p. 471-500.

144. Patrick Le Lidec, « La réforme des institutions locales », art. cité ; Alain Guengant, « Finances locales, finances publiques : le choc en retour », *Pouvoirs locaux*, 71, 2006, p. 67-74.

145. Patrick Le Lidec, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », dans Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, op. cit., p. 149-192.

146. Le taux de la part régionale de la TIPP étant déjà au plafond pour la plupart des régions, l'État leur a ouvert la possibilité de la majorer, à la condition d'utiliser les recettes supplémentaires pour les grands travaux du Grenelle de l'environnement. Autrement dit, en même temps qu'il a fortement réduit leur autonomie fiscale, l'État les a incitées à taxer les automobilistes pour financer ses projets.

Au travers de ces réformes successives, l'État a mis en place de puissants mécanismes d'encadrement des ressources locales. Celles-ci dépendent de façon croissante de transferts nationaux, ce qui a permis au pouvoir central d'imposer aux pouvoirs locaux qu'ils participent à l'effort de maîtrise de la dépense publique en réduisant le rythme de progression des dotations globales versées aux collectivités, puis en gelant ces dotations pour la période 2011-2013. Les collectivités françaises sont en effet obligées d'équilibrer leur budget annuel et elles ne peuvent, à la différence de l'État, recourir à l'emprunt pour payer des dépenses courantes dont elles ne maîtrisent que partiellement l'évolution. La fixation par l'État des règles afférentes au temps de travail et à la rémunération des fonctionnaires détermine, en effet, en grande partie l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, et l'encadrement législatif et réglementaire de l'exercice de leurs compétences leur laisse peu de marge de manœuvre pour en maîtriser le coût.

Il faut néanmoins se garder de lire ces évolutions sous l'angle d'un retour en arrière, conduisant à la restauration de la tutelle étatique sur les collectivités territoriales. Certes, ces dernières n'ont toujours pas de réelle capacité d'énonciation ou d'adaptation des normes juridiques, qui demeurent une prérogative de l'État. Elles disposent seulement de compétences de mise en œuvre, souvent partielles dans leur périmètre, et dépendent de façon croissante des transferts étatiques pour conduire leurs politiques. Mais les réformes du début des années 2000 ont quasiment réduit à néant les capacités de contrôle direct de l'État sur leur action. On assiste donc bien à un renforcement de l'autonomie des collectivités locales et, simultanément, au renforcement des contraintes qui encadrent leur action¹⁴⁷.

147. *Ce processus ne concerne pas seulement les collectivités locales. Il se transpose aisément aux hôpitaux, où les réformes néomanagériales présentées sous l'angle de l'autonomie des établissements ont abouti au renforcement du contrôle central sur ces derniers. Cf. Nicolas Belorgey, L'Hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public », Paris, La Découverte, 2010.*

Performance : programme et appel à projets

Projets territoriaux et contractualisations globales qui structuraient l'intervention territoriale de l'État n'ont pas résisté au changement de référentiel et aux transformations institutionnelles de la première décennie des années 2000. Il aura suffi de trois ans pour que l'écheveau de contractualisations territoriales échafaudé au cours des années 1990 soit réduit à néant. En décembre 2003, le gouvernement a annoncé l'ouverture d'une réflexion sur l'avenir des CPER, qui constituaient la clé de voûte de l'architecture contractuelle, intégrant dans leur volet territorial tous les contrats portant sur des échelles inférieures (pays, agglomération, ville et quartier). Cette annonce a été suivie d'une glaciation de l'ensemble des contrats pendant l'année 2004. Les préfets ont été invités à se retirer de la négociation des contrats d'agglomération et de pays qui n'étaient pas encore signés. Les contrats de ville ont été désinvestis politiquement, sous le double effet de la réduction des crédits qui leur étaient consacrés et de la mobilisation de leurs acteurs clés dans la préparation des projets de rénovation urbaine. La séquence s'est conclue avec le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006, au terme duquel le gouvernement a annoncé le lancement d'une nouvelle génération de CPER, dont les modalités de négociations et les priorités de financement marquent un net changement de cap¹⁴⁸. Les CPER 2000-2006 indexés sur les projets des territoires ont en effet laissé place à des contrats de projets 2007-2013 resserrés autour de « projets d'investissement d'envergure nationale¹⁴⁹ », dont les priorités et les actions éligibles ont été définies à l'échelle nationale. Le passage d'une approche *bottom-up* à une approche *top-down* s'est aussi traduit par un net rétrécissement du volet territorial de ces contrats : 5 milliards d'euros étaient consacrés aux volets territoriaux des CPER 2000-2006, auxquels l'ensemble des actions inscrites dans les contrats d'agglomération et de pays étaient éligibles ;

148. Romain Pasquier, Le Pouvoir régional, op. cit.

149. Les mandats de négociation adressés aux préfets de région les invitaient à resserrer ces contrats « de manière très prioritaire, sur des projets d'investissements d'envergure nationale », en n'y inscrivant que des actions « susceptibles de créer des effets d'entraînement importants » en matière de compétitivité et d'attractivité territoriale.

ils ne bénéficient plus que d'un milliard d'euros dans la génération suivante, mobilisables pour les seules actions relevant d'une des six thématiques correspondant aux priorités gouvernementales.

En même temps qu'il se désengageait des contractualisations globales, l'État a lancé – *via* la DATAR – une série d'appels à projets déclinant, à différentes échelles territoriales, la priorité donnée à la compétitivité : appel à projets « coopération métropolitaine » dont l'objectif était de « consolider le rayonnement des métropoles françaises au niveau européen » (décembre 2003) ; appel à projets « pôles de compétitivité » visant à « atteindre, sur un espace géographique de dimension variable, une masse critique aux plans économique, scientifique et technique, pour développer le dynamisme et l'attractivité des territoires face à une concurrence internationale croissante » (septembre 2004) ; appel à projets « pôles d'excellence rurale » pour « soutenir des initiatives locales porteuses de projets créateurs d'emplois, innovants, ambitieux, bâtis autour de partenariats public-privé » (décembre 2005), appel à projets « villes moyennes » visant à « conforter le chaînon intermédiaire que représentent les villes moyennes entre métropoles et espace rural, entre économie compétitive et économie de services résidentiels [et à] rendre plus visible l'apport des villes moyennes à la compétitivité nationale » (mars 2007).

Tous ces appels à projets ne peuvent être mis sur un même plan. Certains mobilisent des budgets conséquents, à l'image des pôles de compétitivité ou de la rénovation urbaine, d'autres disposent de crédits limités qui en réduisent la portée. Ils partagent cependant un certain nombre de caractéristiques communes. Tout d'abord, ils font tous primer la déclinaison locale de l'enjeu national de compétitivité sur l'approche remontante des projets et des contrats territoriaux. Ensuite, ils organisent la concentration des budgets étatiques sur un nombre réduit de territoires, à l'inverse des politiques contractuelles critiquées pour leurs effets de saupoudrage. Enfin, ils court-circuitent les services déconcentrés de l'État par une mise en concurrence nationale des territoires organisée de façon séquentielle : publication d'un cahier des charges définissant précisément les objectifs poursuivis, les types d'actions éligibles et le contenu formel des propositions attendues ; élaboration des propositions laissée à l'initiative des acteurs territoriaux,

sans le soutien ou la médiation de l'État local ; choix des lauréats par un comité réunissant des experts et des représentants des administrations concernées ; signature de conventions spécifiant les programmes d'action à réaliser, leur calendrier et le montant des subventions étatiques ; mise en place de dispositifs de suivi normalisé.

Le renouvellement des politiques territoriales de l'État amorcé en 2003 est donc à la fois substantiel et instrumental. Il découle tout autant de la nouvelle priorité donnée à la compétitivité territoriale que des réformes institutionnelles entrées en application au cours de la période : d'un côté, la LOLF a redécoupé le budget de l'État en programmes structurés autour d'objectifs et d'indicateurs de performance, ce qui a conduit leurs responsables à se concentrer sur un nombre réduit d'objectifs, au détriment de la recherche de transversalité entre programmes ; de l'autre, l'approfondissement de la décentralisation a mis fin aux compétences croisées entre État et collectivités, confiant aux élus locaux la pleine responsabilité politique de la conduite de l'action publique sur leur territoire. Dans ce contexte, les politiques contractuelles qui confiaient aux services déconcentrés de l'État la charge de territorialiser les politiques nationales et d'organiser la coopération entre acteurs territoriaux ne pouvaient qu'être remises en cause¹⁵⁰.

Le basculement d'une logique de territorialisation appuyée sur le couple projet-contrat à une logique de performance procédant de la déclinaison de programmes sectoriels par le biais d'appels à projets portés par des agences a été parachevé par le gouvernement de François Fillon, qui a systématisé ce mode d'intervention dans les territoires

150. *Le contrat n'a pas disparu de la boîte à outils étatique, mais il a changé de fonction. L'instrument contractuel, qui était utilisé par l'État pour territorialiser ses politiques, lui sert désormais pour organiser la déclinaison locale des programmes dont il a confié la mise en œuvre aux acteurs locaux. C'est notamment le cas des CPER 2007-2013 et des conventions de rénovation urbaine, mais aussi des conventions de délégation des aides à la pierre, organisées autour d'objectifs de production de logements volontaristes résultant d'une déclinaison verticale des objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Cf. Jean-Claude Driant, Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat, Rapport pour l'USH, Créteil, Observatoire de l'économie et des institutions locales 2007.*

dont le PNRU avait fourni le modèle quasi expérimental¹⁵¹. Venant à la suite du plan Campus, du plan Ville durable et de quelques autres, le programme Investissements d'avenir initié en 2009, plus connu sous l'appellation de « Grand Emprunt », en fournit l'illustration : après avoir défini les cinq priorités du programme (enseignement supérieur et formation, recherche, filières industrielles et PME, développement durable, numérique), l'État a réparti les 35 milliards d'euros issus de l'emprunt entre dix opérateurs nationaux, qui ont lancé plus de cinquante appels à projets en direction des collectivités, des universités, des laboratoires de recherche et des entreprises. Le recours à des appels à projets par lesquels l'État met en concurrence les territoires ne se limite pas aux seuls programmes d'investissement en faveur de la compétitivité. La politique de la recherche (appels à projets de l'Agence nationale pour la recherche [ANR]), les politiques de solidarité, de l'emploi et de la jeunesse (appels à projets du Fonds national des solidarités actives puis du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse) ou la politique de la ville (appels à projets de l'ACSE) ont, elles aussi, succombé aux charmes de cet instrument à mi-chemin entre l'appel d'offres et la subvention¹⁵².

Le recours à des appels à projets nationaux plutôt qu'à des contrats négociés localement permet à l'État d'allouer ses ressources de façon plus sélective, sinon équitable. Le choix des bénéficiaires et la répartition des budgets entre ceux-ci s'opèrent en effet moins au regard des besoins des territoires que de leur capacité à construire des projets

151. *L'usage de cet instrument est aussi ancien que la politique de la ville, puisque la mission Banlieue 1989 s'était déjà appuyée sur un appel à projets national en 1983 (« Un maire, un architecte ») pour inciter les maires à engager des réflexions sur l'urbanisme des grands ensembles. La DIV a elle aussi eu recours aux appels à projets, notamment entre 1995 et 1997 : appels à projets « éclairage public et lumière urbaine », « transports publics et intégration urbaine », « plates-formes de services publics », « paysage et intégration urbaine », « prévention sécurité du commerce et de l'artisanat en zone urbaine sensible »... Mais ces appels à projets visaient à expérimenter de nouvelles pratiques appelées, si elles faisaient la preuve de leur intérêt, à être généralisées dans le cadre contractuel, et non à organiser la mise en œuvre d'un programme national. L'ANRU n'a donc pas inventé la technologie de l'appel à projets, mais elle a en fait un usage innovant, avec des implications qui dépassent le seul programme dont elle a la charge.*

152. Centre d'analyse stratégique, « Les "appels à projets" : application aux politiques de l'emploi », La Note d'analyse, 256, 2011.

répondant aux attentes définies dans les cahiers des charges nationaux, mais aussi de leurs compétences en matière de mise en forme desdits projets¹⁵³. En cela, les appels à projets des années 2000 sont assurément plus performants que les contrats territoriaux des années 1990 pour organiser la mise en œuvre des priorités étatiques. Car les budgets contractualisés du passé étaient pré-répartis entre les territoires en amont des négociations locales, en fonction de critères démographiques et socio-économiques. La capacité des services déconcentrés de l'État à peser sur le contenu des projets locaux était de ce fait réduite : ils ne pouvaient jouer sur la répartition territoriale des enveloppes et il leur était difficile de refuser de signer un contrat, même lorsque le projet élaboré par les acteurs locaux ne répondait pas aux attentes définies dans les mandats de négociation, guides méthodologiques et autres dossiers ressources élaborés par les administrations centrales.

Dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires et de pression croissante sur les responsables politiques et administratifs pour qu'ils fassent la preuve de la performance de leur action, l'appel à projets présente donc un intérêt certain. Parce qu'il est sélectif – et plus il est sélectif –, l'appel à projets est un instrument puissamment incitatif, qui amène les pouvoirs locaux à développer, en toute liberté, des projets répondant aux attentes du pouvoir central. Simultanément, il incite les acteurs territoriaux à approfondir leur coopération, au-delà des accords parfois formels qui se nouaient dans les démarches contractuelles du passé. Les négociations contractuelles ne garantissaient en effet pas 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 représentants de l'État, chargés d'organiser la coordination de leurs actions ou d'arbitrer leurs désaccords. Le recours à des appels à projets dont les services déconcentrés sont tenus à l'écart change la donne, comme on l'a montré à propos de la rénovation urbaine. 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'intention qui ne s'accompagnent pas d'un programme d'action partagé et d'une

153. Patrick Le Galès et John Mawson, « *Contracts Versus Competitive Bidding : Rationalizing Urban Policy Programmes in England and France* », *Journal of European Policy*, 2 (2), 1995, p. 205-241.

structure de pilotage intégrée, leurs chances de figurer parmi les lauréats de la compétition nationale sont limitées.

L'introduction, par le biais de cet instrument, d'une logique concurrentielle dans les politiques territoriales de l'État peut s'analyser sous l'angle idéologique. Elle participerait d'une révolution néolibérale, qui conduit moins à la disparition de l'État qu'à son repositionnement dans une fonction d'institution de la concurrence et d'extension des logiques de marché à l'ensemble du champ social¹⁵⁴. Plus pragmatiquement, elle s'explique par le fait que l'appel à projets a fait la preuve de sa performance pour organiser la mise en œuvre des programmes étatiques par des entités autonomes, comme on a pu l'observer en matière de recherche et d'enseignement supérieur. Dans ce domaine, le basculement dans un régime concurrentiel a été inauguré par la création de l'ANR. Le mouvement s'est prolongé avec le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités en août 2007, suivi du lancement en janvier 2008 d'un appel à projets doté de plusieurs milliards d'euros, visant à organiser la rénovation immobilière de dix grands campus. En annonçant dès le lancement du plan Campus que le concours n'aurait que dix gagnants, le gouvernement a affiché sa volonté de rompre avec la vision égalitariste qui était celle des deux plans de construction universitaire précédents (Université 2000 et U3M), dont les quatre-vingt-cinq universités françaises avaient bénéficié. Le défaut de coopération entre universités franciliennes, qui ont soumis des projets concurrents, a été sanctionné par le comité de sélection du plan Campus : les six pôles retenus au premier tour de l'appel d'offres étaient tous provinciaux. La leçon a été retenue par les responsables des universités et des grandes écoles franciliennes : ils se sont conformés à l'exigence de coopération du gouvernement en proposant des projets partenariaux lors du second tour et ont été payés en retour par la sélection de deux campus en Île-de-France (Saclay et Condorcet Paris-Aubervilliers).

Renforcement de l'autonomie et mise en concurrence sont liés, comme l'a rappelé Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, lors de l'annonce des lauréats de cet appel à projets :

¹⁵⁴. Pierre Dardot et Christian Laval, *La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, *La Découverte*, 2009.

« Le caractère compétitif de cette sélection est très moderne et s'inscrit dans l'esprit de l'autonomie des universités, puisque ce sont elles qui ont élaboré leur projet et non le ministère¹⁵⁵. » L'argumentaire est similaire à celui de Jean-Louis Borloo au sujet du PNRU, qui avait mis en avant l'autonomie des collectivités territoriales pour justifier le remplacement des négociations contractuelles du renouvellement urbain par le système d'appel à projets de la rénovation urbaine. L'instrument est assurément moderne, symbolisant la montée en puissance actuelle de la logique concurrentielle dans ce que Michel Foucault appelait l'art de gouverner¹⁵⁶. Il est en revanche difficile de le créditer de propriétés émancipatrices, comme le défendent ses promoteurs. Il s'agit plutôt d'un instrument disciplinaire, permettant au pouvoir central d'obtenir des pouvoirs locaux qu'ils développent, en toute liberté, des projets et des actions répondant à ses attentes.

Régulation concurrentielle de la coopération

Quelles sont les modalités de la régulation du système qui résulte de ces transformations ? Dans le modèle du jacobinisme apprivoisé, les relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux s'organisaient sur un mode hiérarchique secrètement assoupli par l'introduction d'une dose de régulation sociale. Le rapport entre ces deux formes idéal-typiques de régulation s'est inversé dans les années 1980 et 1990 : l'institutionnalisation de l'action collective a fait primer la régulation sociale, dans un cadre institué hiérarchiquement par l'État. À ces deux modèles hybrides en succède un nouveau avec l'introduction dans le mélange d'une bonne dose de régulation marchande. L'État ne dispose plus de l'autorité nécessaire pour dicter leurs conduites aux collectivités et à leurs partenaires territoriaux, et il s'est placé en retrait des réseaux locaux au sein desquels il coopérait avec ces acteurs pour gérer les territoires. Il s'en remet désormais à des mécanismes concurrentiels et à des instruments issus de la sphère privée, transférant dans les affaires publiques une approche micro-économique fondée sur des dispositifs d'incitation et de contrôle, qui organisent l'internalisation

155. *Le Monde*, 30 mai 2008.

156. Michel Foucault, Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979, Paris, Gallimard-Seuil, 2004.

des normes de l'État par les acteurs territoriaux et s'avèrent d'une redoutable efficacité pour piloter leur action.

L'introduction d'une logique concurrentielle dans la gestion territoriale n'a pas fait disparaître les deux autres formes de régulation, comme on l'a vu dans le cas de la rénovation urbaine : l'institution d'une compétition verticale (entre villes) est rendue possible par les mécanismes de coordination mis en place à l'échelon central (entre institutions réunies dans l'ANRU), et elle s'accompagne d'un renforcement de la coopération à l'échelon local (entre acteurs clés des projets de démolition-reconstruction). Il en va de même en matière d'enseignement supérieur et de recherche avec les pôles de compétitivité (2004), le plan Campus (2008) et les initiatives d'excellence du Grand Emprunt (2010)¹⁵⁷, ou dans le domaine du développement urbain durable autour du plan Ville durable lancé dans le cadre du même emprunt¹⁵⁸. Dans ces deux domaines, les impératifs de la compétition interterritoriale globalisée sont mis en avant pour justifier la mise en concurrence nationale des territoires, qui incite les acteurs territoriaux à s'engager dans des coopérations directes plutôt que de s'en remettre à la médiation de l'État local pour organiser leur coordination.

Le basculement dans un régime concurrentiel n'est donc pas total. Il ne concerne véritablement que deux des quatre dimensions de la régulation distinguées par Jean-Daniel Reynaud¹⁵⁹ : les modes de définition des règles et des finalités, d'une part, l'allocation des ressources, d'autre part. Pour caractériser plus précisément la régulation du système, il convient d'en examiner les deux autres dimensions, à savoir les modalités d'articulation des activités et de résolution des conflits : comment s'opère localement la mise en cohérence transversale d'actions relevant de politiques et de programmes conçus de façon

157. Jérôme Aust et Benoît Cret, « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires », *Revue française de sociologie*, 53 (1), 2012, p. 3-33.

158. Vincent Béal, *Les Politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de science politique, Université de Saint-Étienne, 2011 ; Renaud Epstein et Thomas Kirszbaum, *Les Politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition*, op. cit. ; Raphaël Frégnigny, *Le Développement urbain durable dans les grandes agglomérations françaises. Projets locaux et interventions d'État*, mémoire de master 2 de sociologie, Paris, ENS Cachan, 2010.

159. Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu*, op. cit.

cloisonnée ? Comment les conflits verticaux que peut susciter une mise en concurrence nationale dont tous les territoires ne sortent pas vainqueurs sont-ils évités et résolus, assurant ainsi la stabilité du système ?

Les réformes institutionnelles récentes ayant nettement accru la fragmentation de l'action publique, la première question se pose avec une acuité toute particulière. Cette fragmentation résulte en premier lieu de la LOLF, qui a renforcé le cloisonnement et la verticalité des politiques de l'État, découpées en de multiples programmes. Simultanément, l'Acte II de la décentralisation a durci les frontières entre les différents niveaux de gouvernement, en approfondissant la spécialisation de chaque échelon de collectivités dans son domaine de compétence. Enfin, la combinaison de ces deux réformes a conduit à la remise des contractualisations qui servaient de cadre à la mise en cohérence transversale des politiques publiques dans les territoires. Ces réformes ont donc suscité des problèmes d'intégration de l'action publique, que l'État a cherché à résoudre en conduisant de nouvelles réformes.

En réponse aux craintes exprimées par les sénateurs quant à la rigidité du « découpage lolfien », des documents de politique transversale (DPT) ont été introduits en 2005 dans les annexes des projets de loi de finances, pour articuler dans un document de performance unique les différents programmes concourant à une politique interministérielle¹⁶⁰. Mais ces DPT, qui n'étaient pas prévus dans la loi organique, ne sont que des « annexes informatives¹⁶¹ » agrégeant des informations relatives à la stratégie, aux objectifs et indicateurs figurant de façon éparse dans les différents PAP des programmes concernés. La réforme territoriale de l'État conduite dans le cadre de

160. *Le projet de loi de finances 2012 comprenait 50 missions et 177 programmes (réunissant au total 489 objectifs et 1 011 indicateurs), auxquels s'ajoutaient 17 DPT : Action extérieure de l'État ; Aménagement du territoire ; Inclusion sociale ; Lutte contre le changement climatique ; Outre-mer ; Politique française de l'immigration et de l'intégration ; Politique française en faveur du développement ; Prévention de la délinquance ; Sécurité civile ; Sécurité routière ; Ville ; Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ; Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies ; Défense et sécurité nationale ; Politique en faveur de la jeunesse ; Justice des mineurs ; Politiques du tourisme.*

161. *Suivant l'expression utilisée par Frank Mordacq, directeur de la réforme budgétaire, à l'occasion de son audition par la commission des finances du Sénat, le 4 mai 2005.*

la RGPP devait elle aussi favoriser le décloisonnement des politiques étatiques, en fusionnant les services déconcentrés dans de vastes directions interministérielles placées sous l'autorité des préfets. On l'a vu, la logique horizontale de la RéATE s'est heurtée à la logique verticale de la LOLF et aux réactions défensives d'administration mises sous pression par la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui ont réduit ces fusions à des juxtapositions de services mutualisant quelques fonctions supports.

Les ajustements apportés dans les documents de performance budgétaire et les fusions de services déconcentrés n'ont donc pas mis fin au cloisonnement des politiques étatiques. L'État peine toujours à organiser l'intégration de ses propres programmes et il s'est retiré des scènes contractuelles qui lui permettaient d'organiser le rapprochement transversal entre ses politiques et celles des autres acteurs de la gestion territoriale. C'est donc à ces derniers, et tout particulièrement aux maires, qu'il est revenu d'organiser l'intégration de l'action publique dans leur territoire. On l'a vu dans le cas de la rénovation urbaine, où les maires se sont pleinement saisis de cette tâche, même s'ils l'ont fait suivant des modalités variables. Certains ont développé des pratiques autoritaires, cherchant à dicter leur action aux différentes institutions intervenant sur leur territoire, quitte à susciter des conflits qui ont abouti à un appel à la médiation préfectorale. Ce type de pratique semble cependant rare, y compris dans le cadre d'une politique de rénovation urbaine dont les responsables nationaux ont tout fait pour renforcer le pouvoir mayoral. Car ces élus locaux ne disposent pas des ressources d'autorité que la centralité étatique conférait aux préfets, sur lesquelles ceux-ci pouvaient s'appuyer pour organiser la coordination des acteurs dans des situations non coopératives. Ils bénéficient en revanche de ressources de légitimité et de nodalité, pour mener la coopération : les maires se situent au croisement de tous les réseaux d'acteurs intervenant sur leur territoire, et sont parés d'une légitimité rarement contestée à l'intérieur de chacun de ces réseaux.

Pour le dire autrement, le retrait d'un acteur central à même d'organiser la coordination entre acteurs périphériques a transféré la responsabilité de l'intégration transversale sur un leader nodal, à qui il revient d'organiser la coopération entre de multiples acteurs sur

lesquels il n'a pas nécessairement autorité. La coopération remplace ainsi la coordination à l'échelon local, et la concurrence interterritoriale organisée au niveau national alimente ce basculement, en ce qu'elle incite fortement les acteurs locaux à s'engager dans la compétition en bloc uni derrière leur leader.

L'institutionnalisation de l'action collective tend ainsi à laisser place à une forme de régulation concurrentielle de la coopération, le passage de la première à la seconde correspondant à une redistribution des tâches entre État et élus locaux dans la gestion publique des territoires. Dans le modèle de l'institutionnalisation de l'action collective, les élus avaient la main sur la définition des valeurs et des finalités de l'action, l'État (local) se chargeant d'instituer et d'animer des scènes de coopération. Les rôles sont aujourd'hui inversés : l'État (central) a repris la main sur la définition des finalités des politiques publiques, laissant aux élus locaux la charge d'organiser la coopération entre acteurs et la mise en cohérence transversale de leurs actions.

Venons-en désormais à la deuxième question, relative aux modalités de prévention et de résolution des conflits verticaux, et donc aux mécanismes qui assurent la stabilité du système. En instituant une compétition entre territoires pour l'accès à ses ressources, puis en désignant les gagnants et les perdants, l'État suscite nécessairement des mécontents parmi ces derniers, qui supportent le coût de la régulation concurrentielle. Force est pourtant de constater que jusqu'à la campagne présidentielle de 2012, au cours de laquelle François Hollande a fait de l'égalité territoriale un de ses slogans, cette mise en concurrence nationale n'a été que timidement critiquée – dans son principe comme dans ses résultats – par les élus locaux. Comment expliquer ce consensus apparent ? Les responsables politiques français se seraient-ils tous convertis à la doxa néolibérale, qui légitime le recours à des formes de régulation concurrentielle dans l'ensemble des sphères de la vie sociale, y compris, voire surtout, dans l'action publique ? La réponse est évidemment négative. La légitimité d'une forme de régulation se construit d'abord dans son efficacité, c'est-à-dire dans sa capacité à gérer le problème qui a justifié sa mise en

place¹⁶². L'émergence de la régulation concurrentielle de la coopération est trop récente pour que celle-ci ait fait la preuve de son efficacité. Sa légitimité demeure donc fragile, même si elle est bien plus forte aujourd'hui qu'il y a quelques années. On imagine mal Jacques Chirac ou François Mitterrand déclarant, comme l'a fait Nicolas Sarkozy au sujet de la politique des pôles de compétitivité, que « le but c'est quand même l'émulation, pas le nivellement, pas l'égalitarisme, pas la démission. Plutôt que tout le monde soit en retard, je préfère qu'il y en ait quelques-unes qui soient à l'heure¹⁶³ ». L'absence de réaction des associations d'élus à cette critique de « l'égalitarisme », qui heurte pourtant de front le principe d'égalité républicaine traditionnellement défendu par ces associations, est d'autant plus notable que plusieurs d'entre elles se mobilisaient au même moment contre les fermetures de casernes, d'hôpitaux et d'autres services publics décidées par le gouvernement. Tout se passe donc comme si le recours à la concurrence plutôt qu'à des décisions imposées hiérarchiquement faisait disparaître la revendication d'égalité de traitement des territoires, rabaisée à un « égalitarisme » dépassé¹⁶⁴.

La concurrence ne peut cependant être pleinement légitime si les chances des concurrents apparaissent trop inégales. On le voit dans les politiques territoriales de l'État, où son renforcement s'est accompagné de l'affirmation d'une nouvelle doctrine formulée en termes d'égalité des chances dans la compétition, version contemporaine et moderne de l'équilibre territorial¹⁶⁵. À cette fin, l'État a créé des dispositifs de soutien à l'ingénierie territoriale à destination des territoires les plus démunis en la matière. Les « pôles ressources » de consultants que l'ANRU met à disposition des villes s'inscrivent dans cette perspective, tout comme les multiples centres de ressources financés par l'État pour

162. Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu*, op. cit. ; Patrice Duran, *Penser l'action publique*, op. cit.

163. *Table ronde sur les pôles de compétitivité, Limoges, 26 juin 2008.*

164. *Sur la critique de l'égalitarisme, posture classique de la droite libérale, et son inscription dans les controverses actuelles entre théories de justice, voir Patrick Savidan, Repenser l'égalité des chances, Paris, Grasset, 2007.*

165. Laurent Davezies et Philippe Estèbe, « Mythes et légendes du développement territorial : l'autonomie politique dans l'interdépendance économique ? », *Pouvoirs locaux*, 72, 2007, p. 103-110.

organiser la capitalisation-diffusion des « bonnes pratiques » locales dans d'autres secteurs de l'action publique.

La victoire d'une idéologie néolibérale célébrant la compétition et la mise à disposition d'entraîneurs aidant les territoires les moins bien armés à s'y préparer peuvent en partie expliquer l'absence de contestation de ses résultats. Mais celle-ci s'explique d'abord par l'organisation même du jeu concurrentiel, structuré de façon à inscrire et à maintenir tous les territoires dans la compétition. Tant que la matrice des gains n'est pas stabilisée, que les acteurs territoriaux peuvent espérer faire partie des gagnants, la contestation des règles ou du déroulement de la compétition apparaît risquée pour les participants. Seuls ceux qui ont été évincés peuvent raisonnablement s'engager dans une telle stratégie de politisation, puisqu'ils n'ont plus à craindre que cette attitude soit jugée peu *fair-play* et pèse négativement dans l'appréciation de leur dossier par l'arbitre. Pour éviter les contestations des perdants, les organisateurs des compétitions doivent donc veiller à ce qu'ils soient désignés le plus tardivement possible, voire à ce qu'aucun territoire ne soit définitivement mis hors jeu. C'est ce que fait l'État avec ses appels à projets qui, à l'image de certaines compétitions sportives, répartissent les joueurs par catégorie de poids et instituent des tours de repêchage pour éviter les éliminations précoces.

On ne peut concevoir qu'un boxeur poids coq accepte de monter sur le ring pour combattre un super-welter. De la même façon, l'institution par l'État d'une compétition entre territoires ne serait pas acceptable pour les territoires ruraux ou pour les petites villes si le combat les opposait frontalement à des métropoles incomparablement mieux dotées et plus à même de faire valoir leurs atouts. La multiplication des appels à projets correspondant chacun à une strate territoriale (régions, métropoles, villes moyennes, communes de banlieue, pôles ruraux...) permet de rétablir, sur le papier, une certaine forme d'égalité des chances entre territoires, puisque tous peuvent espérer devenir un des champions de leur catégorie. Certes, les récompenses obtenues par les vainqueurs varient fortement suivant les catégories. Leur multiplication ne garantit donc en rien l'égalité, mais elle incite tous les territoires à s'engager dans la compétition, en même temps qu'elle a

pour effet de neutraliser la contestation de cette logique concurrentielle par les élus des territoires les moins armés.

Ce premier mécanisme permet de prévenir la contestation *ex ante* de la mise en concurrence des territoires, mais n'est pas suffisant pour éviter les protestations contre ses résultats *ex post*. Pour ce faire, les organisateurs veillent à ce que les résultats définitifs soient proclamés le plus tardivement possible. Tant que la compétition n'est pas finie, qu'aucun participant n'est éliminé de la course, ses résultats sont difficilement contestables. De fait, les appels à projets se limitent rarement à un tour unique, qui distinguerait une fois pour toutes les gagnants et les perdants. Certains s'organisent autour de tours successifs (plan Campus, pôles d'excellence rurale, investissements d'avenir) ou d'un appel à projets permanent (PNRU), d'autres donnent lieu à des sessions de repêchage ouvrant la possibilité aux perdants de décrocher des accès (pôles de compétitivité). Dans tous les cas, les territoires qui n'ont pas été retenus au premier tour ne sont pas exclus de la compétition ; au contraire, leur défaite initiale les incite à démultiplier leurs efforts, à retravailler leur projet dans le sens attendu, pour avoir une chance de gagner ou de décrocher une place d'honneur aux tours suivants.

Les programmes concernés par les appels à projets sont à durée limitée et les budgets qu'ils mobilisent ne permettent pas de satisfaire tous les candidats. L'incertitude sur les résultats ne peut donc se prolonger éternellement. Il arrive un moment où la compétition prend fin, distinguant clairement les vainqueurs et les perdants. L'ordre concurrentiel devient alors plus difficile à accepter pour ces derniers, qui peuvent être tentés d'en contester la légitimité. Les maires sont naturellement en première ligne dans cette contestation, tant il est vrai que les leaders locaux ne peuvent espérer le demeurer longtemps s'ils apparaissent comme des *losers*. Si la compétition incite les compétiteurs à défendre leur dossier sur un registre purement technique, ses résultats ne laissent d'autre choix aux perdants que de politiser les rapports verticaux, pour justifier leur défaite localement ou pour espérer obtenir par ce biais des compensations à leur échec. La résolution des conflits passe alors par un changement de registre des relations

verticales, qui basculent dans un registre de renvoi de responsabilité¹⁶⁶ ou d'arrangement politique plus classique. Les responsables politiques nationaux peuvent choisir d'assumer les arbitrages effectués, renvoyant aux perdants la responsabilité de leur défaite. Mais ce choix peut être risqué, notamment lorsqu'ils sont face à des grands élus et/ou à des maires dont ils sont politiquement proches. Une autre option s'ouvre à eux, consistant à promettre des compensations ou la relance d'une compétition close, de façon à ce que les perdants puissent faire valoir de nouveau leur projet en se prévalant de leur soutien. On l'a observé à plusieurs reprises dans le cadre du PNRU, Jean-Louis Borloo assurant à des élus dont les projets avaient été recalés lors d'un premier examen en RTP qu'il les soutiendrait en vue d'un examen ultérieur. Le plan Campus en a fourni une autre illustration : d'un côté, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a annoncé que plusieurs projets non retenus mais distingués par une « mention spéciale du jury » bénéficieraient d'un « accompagnement particulier » de son ministère ; de l'autre, le président de la République a cherché à calmer la grogne des élus lorrains durement touchés par les restructurations militaires en annonçant que le projet déposé par l'Université de Metz serait intégré dans une « session de rattrapage » de ce plan Campus. La belle mécanique de la compétition n'exclut donc pas le maintien de formes plus traditionnelles de régulation politique.

En outre, les montants mis en jeu dans les appels à projets demeurent limités au regard de l'ensemble des ressources socialisées à l'échelle nationale avant d'être redistribuées dans les territoires par le biais de dotations et de subventions étatiques, mais aussi *via* l'emploi public, les pensions de retraite, les remboursements de l'assurance maladie et les allocations familiales. Les budgets alloués sur un mode compétitif ne représentent qu'une goutte d'eau dans ces flux financiers, dont la répartition entre les territoires est plus équitable puisqu'elle s'opère en fonction de leur population. S'il y a bien une logique de concurrence interterritoriale autour de ces transferts, elle est d'une autre nature, puisqu'elle est organisée et arbitrée par les ménages (*via* leurs choix résidentiels) et non par l'État¹⁶⁷. La logique de mise en concurrence des

166. R. Kent Weaver, « *The Politics of Blame Avoidance* », art. cité.

167. Laurent Davezies, *La République et ses territoires*, op. cit.

territoires ne concerne qu'un petit périmètre de programmes étatiques, correspondant pour l'essentiel à ses programmes d'investissement en faveur de la compétitivité. Mais ce périmètre s'étend rapidement, et les ressources qui y sont inscrites par l'État exercent une influence croissante sur les politiques locales à mesure du resserrement des contraintes budgétaires des collectivités. Même limitée, l'introduction d'une dose de compétition dans un système égalitaire constitue un changement d'importance, qui induit des changements dans la régulation d'ensemble du système.

*

On conclura ce chapitre en revenant brièvement sur les caractéristiques du modèle du gouvernement à distance et ce en quoi il se différencie des deux modèles précédents. Le tableau 2 fournit une vision synthétique de chacun d'entre eux ainsi que des changements qui se sont opérés avec le passage de l'un à l'autre. Cette représentation amplifie les travers de la modélisation en réduisant à l'extrême la complexité et la variété des enjeux, des configurations, des instruments et des modes de régulation de la gestion territoriale. Elle distingue nettement les trois modèles, au risque d'inciter à penser les évolutions en termes de substitution d'un modèle à un autre, alors même qu'ils ont pu coexister, les transformations s'opérant à des rythmes et suivant des modalités variables en fonction des secteurs et des territoires¹⁶⁸. En contrepartie, ce tableau permet d'expurger tous les éléments historiques et toutes les variables contingentes qui sont venus obscurcir nos modèles au fil de leur présentation. Il met ainsi en évidence leurs caractéristiques principales ainsi que les changements à l'œuvre.

168. Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (dir.), *L'Action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, 2012.

Tableau 2 : trois modèles de gestion publique des territoires

	Jacobinisme approuvé	Gouvernance territoriale	Gouvernement à distance
Cas	ZUP	Politique de la ville	Rénovation urbaine
Enjeux	Gestion de la croissance (<i>modernisation nationale et intégration politique du territoire</i>)	Développement local (<i>cohésion sociale et intégration de l'action publique dans les territoires</i>)	Compétitivité territoriale (<i>compétition globale et intégration locale des priorités nationales</i>)
Acteurs	Tutelle étatique	Conduite accompagnée	Autonomie dans un cadre contraint
Instruments	Plan et équipement (<i>normalisation</i>)	Projet et contrat (<i>territorialisation</i>)	Programme et appel à projets (<i>performance</i>)
Règles du jeu	Régulation croisée	Institutionnalisation de l'action collective	Régulation concurrentielle de la coopération

Plutôt que de paraphraser ce tableau, reformulons les évolutions qu'il décrit. Les enjeux constituent la première dimension du changement, qui détermine toutes les autres. L'enjeu de gestion de la croissance des Trente Glorieuses a laissé place, au tournant des années 1980, à des enjeux de développement territorial qui demeuraient pensés dans le cadre national. Il a fallu attendre le début des années 2000 pour qu'ils soient formulés en termes de compétitivité, et donc dans une perspective supranationale. Souligner ainsi le caractère déterminant des enjeux dans l'analyse des transformations institutionnelles permet de rappeler la nature de la question ici traitée. Savoir si les évolutions mises au jour conduisent à un affaiblissement de l'État ou à la réaffirmation de sa puissance nous importe moins que de déterminer quelles sont les logiques d'action promues par celui-ci en réponse aux transformations de son environnement, comment s'opère l'intégration des politiques publiques et, *in fine*, quelle est la place du politique dans la gestion territoriale. Sur le plan des logiques d'action, la logique de mise en

œuvre des politiques nationales a été remplacée par une logique de mise en synergie locale, puis de mise en conformité des politiques locales avec les priorités nationales. En matière d'intégration, la négociation cachée a été abandonnée au profit de l'informel institutionnalisé, lui-même supplanté par l'institution de la concurrence. S'agissant de la place du politique, le refoulement technocratique des Trente Glorieuses a pris fin avec la décentralisation, qui a conduit à l'affirmation de sa centralité dans la gestion territoriale, affirmation qui s'est prolongée avec le modèle du gouvernement à distance, celui-ci se présentant comme une forme de re-hiérarchisation du politique organisée par et pour le pouvoir central.