

## GOUVERNER A DISTANCE

### Quand l'Etat se retire des territoires

Renaud Epstein\*

Publié dans la revue *Esprit* (dossier « Des sociétés ingouvernables ? »), novembre 2005

En rupture avec les théories classiques du politique centrées sur la souveraineté et la légitimité des gouvernants, Max Weber avait souligné l'importance des dispositifs incarnant une rationalité légale formelle dans le développement des sociétés capitalistes. Cet intérêt pour les technologies matérielles de gouvernement s'est retrouvé dans les *policy sciences* américaines qui, dès les années trente, ont cherché à interroger de manière systématique les modes d'intervention et l'efficacité pratique du politique<sup>1</sup>. Il faut cependant attendre le début des années quatre-vingt pour que des sociologues s'emparent de ces approches et les diffusent en France<sup>2</sup>. Bien que fort distante des analyses développées au même moment dans le champ émergent de l'analyse des politiques publiques, l'étude de la gouvernementalité annoncée par Michel Foucault en 1978 peut s'inscrire dans une même filiation weberienne<sup>3</sup>, en ce qu'elle « impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de "gouvernementalité" qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers desquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer »<sup>4</sup>.

L'attention ainsi accordée aux procédures techniques du pouvoir, que Foucault a placées au centre de « l'art de gouverner », paraît fertile pour analyser le mouvement de transformation contemporain des modes d'exercice du pouvoir politique qui, pour s'opérer à des rythmes et suivant des modalités variables suivant les configurations nationales, n'en est pas moins à l'œuvre dans l'ensemble des pays développés<sup>5</sup>. S'agissant du cas français, les ruptures politiques induites par les réformes institutionnelles récentes (Acte II de la décentralisation, Loi organique relative aux lois de finances) restent largement à penser, ce qui suppose de dépasser un débat national relativement étriqué, opposant d'un côté les tenants de la réforme de l'Etat, qui tendent à réduire le politique à sa dimension managériale et, de l'autre, les contempteurs du (néo-)libéralisme, prompts à assimiler toute transformation du service public à son démantèlement.

S'il est réel, le succès planétaire du néolibéralisme n'aboutit pas à un retrait du politique, qui aurait abdiqué face aux forces du marché<sup>6</sup>. Plus sûrement, il doit conduire à considérer, comme l'y invitait

---

\* Groupe d'Analyse des Politiques Publiques, CNRS-ENS Cachan

<sup>1</sup> DURAN P., « Genèse de l'analyse des politiques publiques », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P (dir.), *Dictionnaire de l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.

<sup>2</sup> Cf. notamment PADIOLEAU J-G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

<sup>3</sup> LASCOURMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.

<sup>4</sup> FOUCAULT M., « La "Gouvernementalité" » [1978], in *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994.

<sup>5</sup> Cf. par exemple ROUBAN L., « Les Etats occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, 1, 1998.

<sup>6</sup> Le paradoxe mérite d'ailleurs d'être relevé : alors qu'il prône le retrait du politique et de l'Etat, le néolibéralisme aboutit fréquemment à leur réaffirmation.

Foucault, comment l'extension de la liberté est devenue une ressource pour l'invention de nouvelles technologies de gouvernement de la société<sup>7</sup>. C'est ce que l'on se propose ici de faire, à partir de l'exemple de la politique de la ville et de sa mise en perspective historique.

L'histoire des quartiers aujourd'hui visés par la politique de rénovation urbaine peut servir de fil pour suivre l'évolution des modes d'intervention de l'Etat dans les territoires, et donc des rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux. Trois modèles successifs de gouvernement émergent de l'examen des politiques qui ont donné naissance aux grands ensembles dans les années cinquante et soixante, puis de celles développées à partir de la fin des années soixante-dix pour améliorer la situation de ces quartiers populaires et enfin de la politique de démolition actuelle : un premier modèle de gestion centralisée du local fondé sur des techniques de normalisation ; un second modèle de gouvernement négocié appuyé sur le projet territorial et le contrat global ; un troisième modèle en voie d'émergence, que l'on peut qualifier de gouvernement à distance, appuyé sur des procédures renouvelées qui transposent dans la sphère publique des techniques issues de la gestion privée.

### ***Le gouvernement centralisé du local : la normalisation***

Prenant appui sur une législation centralisatrice héritée de Vichy en matière foncière et de planification urbaine, la politique du logement social qui s'est mise en place dans les années cinquante s'est inscrite dans un modèle de gestion centralisée du local.

On a coutume de présenter la politique des grands ensembles mise en oeuvre à partir des années cinquante comme le résultat de la pensée fonctionnaliste de la Charte d'Athènes de 1933, et de son utopie d'une nouvelle sociabilité capable de surmonter les antagonismes sociaux par le rapprochement physique des classes sociales<sup>8</sup>. Cette filiation, pour être réelle, n'en est pas moins partielle. La construction des grands ensembles est d'abord venue répondre à la crise du logement des années cinquante et aux mouvements de protestation qu'elle a suscités. Face à une situation d'urgence, médiatisée par l'appel de l'abbé Pierre de l'hiver 1954, les pouvoirs publics ont réagi en lançant un programme de cités d'urgence pour les sans-logis, suivi en août 1957 du vote de la loi cadre qui a donné naissance aux ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité). La production des grands ensembles, à laquelle la circulaire Guichard a mis fin en 1973, a accompagné les années de croissance de l'après-guerre. La politique du logement social s'inscrivait alors dans un ensemble plus vaste de politiques de modernisation économique et sociale du pays, fondées sur la planification urbaine et la production d'équipements collectifs<sup>9</sup>. Avec les ZUP, il s'agissait pour l'Etat de se doter d'un outil au travers duquel l'administration pouvait intervenir rapidement –en passant outre les éventuelles oppositions politiques locales et les obstacles liés à la structure de la propriété foncière– dans des espaces où un besoin urgent en logements se faisait sentir, mais aussi d'organiser, parallèlement à la construction d'habitations à loyers modérés, la création d'équipements publics nécessaires à leurs habitants.

---

<sup>7</sup> BARRY A., OSBORNE T., ROSE N. (dir.), *Foucault and political reason*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

<sup>8</sup> KAES R., *Vivre dans les grands ensembles*, Paris, Les éditions ouvrières, 1963

<sup>9</sup> Thierry Oblet parle, à propos de cette époque, d'un projet politique de « modernisation de la société par l'urbain » (OBLET T., *Gouverner la ville*, PUF, 2005)

Trois traits principaux caractérisent la gouvernementalité au cours de cette période : la centralisation étatique, l'uniformité et la sectorisation.

Tout d'abord, l'intervention de l'Etat dans les territoires s'organisait de manière centralisée et descendante. La planification s'opérait à l'échelle nationale. La concertation qui l'accompagnait au sein du Commissariat Général du Plan permettait de tester les réactions des principales organisations sociales aux orientations retenues, mais aussi d'infléchir leurs positions et leurs comportements en fonction de ces orientations<sup>10</sup>. L'appareil d'Etat avait ensuite la charge de mettre en oeuvre les interventions planifiées, soit directement au travers de ses services déconcentrés qui quadrillaient le territoire, soit par le biais de son bras armé, la Caisse des Dépôts et Consignations (et ses filiales). Le pouvoir local était résiduel, dépendant d'un Etat qui disposait, outre le pouvoir réglementaire, d'une tutelle juridique sur les collectivités locales, d'un monopole de l'expertise et de la quasi-totalité des ressources financières.

Ensuite, l'exercice du pouvoir procédait de l'édiction d'un ensemble de règles à vocation universelle. Les aménagements et équipements étaient décidés et financés par l'Etat en fonction d'une programmation élaborée à partir de nomenclatures, de grilles, de ratios et de normes techniques et architecturales précisément codifiées. Le pouvoir s'exerçait donc de manière bureaucratique, au sens où il se fondait sur des règles de portée générale et impersonnelle, faisant l'objet d'une application uniforme à l'échelle nationale. Les grands ensembles illustrent parfaitement cette approche : dans le fil de la Charte d'Athènes qui prônait l'idée de libération du sol, les architectes, ingénieurs et promoteurs en charge de leur construction n'avaient toute contingence territoriale, les contraintes spatiales, matérielles, juridiques, historiques, sociales ou politiques ne devant pas résister à des dispositions réputées rationnelles, permettant une production modélisée, standardisée suivant les normes industrielles de l'époque.

Enfin, l'intervention de l'Etat s'appuyait sur un découpage sectoriel de la société, chaque secteur étant pris en charge par un appareil administratif propre, structuré de manière hiérarchique. Le pouvoir était concentré au sein d'administrations centrales puissantes, tenues par des grands corps qui avaient fini par constituer des secteurs de compétences précisément balisés sur lesquels ils étaient en position de monopole. Emblématiques du modèle général, les politiques urbaines ont d'ailleurs servi de terrain d'études privilégié pour l'analyse des stratégies corporatives des grands corps de l'Etat<sup>11</sup>, délimitant les frontières de leur secteur, essayant au-delà de leur administration vers les cabinets ministériels, les sociétés nationales et le secteur privé pour, *in fine*, occuper une fonction centrale dans la définition des problèmes et des solutions politiques.

Cette image d'un pouvoir totalement centralisé, dans lequel les acteurs de la périphérie auraient été sans prise sur des politiques conçues « hors sol », a été nuancée par les travaux du Centre de Sociologie des Organisations. Prenant l'appareil d'Etat pour objet, les chercheurs de l'équipe de Michel Crozier ont souligné la complexité des jeux d'acteurs qui sous-tendaient la conception et la mise en

---

<sup>10</sup> JOBERT B., *Le social en plan*, Paris, Les éditions ouvrières, 1981.

<sup>11</sup> En l'occurrence celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées (THOENIG J.C., *L'ère des technocrates*, Paris, Les éditions d'organisation, 1973).

œuvre des politiques de l'Etat. Le jacobinisme français était largement apprivoisé par le local, au travers d'un réseau de liens complexes unissant les préfets aux élus locaux. La balance des pouvoirs, entre centre et périphérie, s'en trouvait rééquilibrée, la dépendance mutuelle des représentants de l'Etat et des notables conduisant à la prise en compte des intérêts locaux par le pouvoir central<sup>12</sup>. Mais il s'agissait d'adaptations limitées, d'une modulation marginale au stade de la mise en œuvre de l'application des normes et des règles produites à l'échelle nationale.

Dans une perspective plus foucauldienne, on pourrait parler à propos de ce modèle de gestion centralisée du local d'une gouvernementalité fondée sur des techniques de normalisation. C'est dans cette approche que se sont inscrits les travaux sur les équipements collectifs menés au début des années soixante-dix par le Centre d'études et de recherches et de formation institutionnelle (Cerfi), fondé par Félix Guattari. A partir du IV<sup>ème</sup> Plan de développement économique et social (1962-1965), le Commissariat Général du Plan a mis ces équipements collectifs au centre de l'intervention publique. La pensée planificatrice opérait alors une distinction entre la consommation individuelle préfigurée par la société de consommation « à l'américaine » d'un côté, qui correspondrait à de faux besoins et de l'autre côté la consommation collective, qui viendrait satisfaire de vrais besoins. Cette distinction fondait une politique d'équipement par laquelle l'État devait prendre en charge de vrais besoins inassouvis par le marché. A partir du VI<sup>ème</sup> plan (1971-1975), les planificateurs assignent une nouvelle vocation à ces équipements collectifs, conçus comme les outils d'une gestion spatiale des problèmes sociaux en complément ou alternativement à la gestion catégorielle des populations<sup>13</sup>. L'approche généalogique de ces « équipements du pouvoir »<sup>14</sup> développée par les chercheurs du Cerfi les a conduit à faire éclater la distinction entre vrais et faux besoins, construits les uns comme les autres de toutes pièces par le pouvoir dominant. Leur analyse renversait le postulat fondateur de cette 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 outils au service de l'activité de normalisation sociale de l'État capitaliste.

Dans un texte récent, Dominique Lorrain montre combien le gouvernement des territoires s'opérait par le biais d'un ensemble plus vaste de technologies de normalisation<sup>15</sup>. Disposant d'un monopole de l'expertise technique, l'intervention de l'Etat procédait de l'énonciation de règles juridiques, de normes techniques, de protocoles de calcul et autres ratios d'équilibre financier, autant de « pilotes invisibles de l'action publique » qui structuraient l'exercice du pouvoir. A partir de l'exemple de la politique d'assainissement, Lorrain souligne le rôle de normalisation joué par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. La doctrine technique en matière d'évacuation des eaux pluviales est fixée dans une circulaire de 1949, autour d'une norme unique de portée universelle. Le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme liant l'obtention des subventions d'Etat (et donc des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations) au respect de la circulaire, celle-ci aura des effets concrets pendant près de trente ans.

---

<sup>12</sup> GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

<sup>13</sup> JOBERT B., opus cité.

<sup>14</sup> FOURQUET F., MURARD L., « Les équipements du pouvoir », *Recherches*, 13, 1973.

<sup>15</sup> LORRAIN D., « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), opus cité.

Ce recours à la normalisation comme instrument de gouvernement dépasse le seul cas du tout-à-l'égout. Plus largement, la normalisation a organisé l'ensemble des politiques d'aménagement des « trente glorieuses »<sup>16</sup>, dont notamment la politique des grands ensembles.

### ***Le gouvernement négocié des territoires : projet et contrat***

À partir du début des années soixante-dix, cette politique centralisée de modernisation de la société française a montré des signes d'essoufflement. Les critiques des interventions territoriales de l'Etat planificateur ont émergé dans les sphères savantes, appuyées par (et sur) les mouvements sociaux urbains relatifs au cadre de vie, avant d'être reprises par les partis de gauche<sup>17</sup>. Elles ont débouché sur une alliance inédite entre un réseau restreint de hauts fonctionnaires et une nouvelle génération de maires issus des élections de 1971 et de 1977, dont Hubert Dubedout a été à la fois le précurseur et la figure emblématique par son action à la tête des Groupements d'Action Municipale, puis de la mairie de Grenoble au cours de la deuxième moitié des années soixante. Refusant la position de « courtier en influence »<sup>18</sup> dans laquelle s'étaient cantonnés leurs prédécesseurs, ces élus ont manifesté la volonté de reprendre en main des interventions maîtrisées par l'Etat, la Caisse des Dépôts, les Chambres de Commerce et d'Industrie, ainsi que les grands groupes de services urbains. Par petites touches, ils ont fait évoluer le profil du notable local, au profit d'une figure de l'élus modernisateur, leader d'une ville qui s'est transformée en acteur autonome et stratégique<sup>19</sup>.

Ce mouvement s'est accompagné d'une transformation des techniques d'intervention de l'Etat, la gestion centralisée du local laissant progressivement place à un gouvernement négocié des territoires. Tournant le dos à un exercice du pouvoir fondé sur la normalisation, l'Etat a privilégié le projet local et le contrat global avec les collectivités territoriales, nouvelles technologies qui, en permettant l'adaptation de ses interventions en fonction des projets des pouvoirs locaux, facilitaient leur acceptation par ces derniers.

L'association des élus locaux à la définition et à la mise en oeuvre des politiques urbaines s'est véritablement amorcée au début des années soixante-dix, dans le cadre de premières expériences contractuelles. L'accès aux financements de l'Etat a alors été relié à un travail de réflexion globale et de programmation de la part des villes, concrétisé par la signature des contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines, des contrats d'aménagement des villes moyennes et des contrats de pays. Ces contrats ont jeté les bases d'un nouveau modèle, qui a guidé l'intervention locale du pouvoir central au cours de la période allant d'une décentralisation à l'autre.

Le succès du modèle fondé sur le couplage du projet local et du contrat global entre Etat et collectivités découle cependant moins directement des lois de décentralisation du début des années quatre-vingt que des limites de ces lois, qui ont rapidement suscité d'importants problèmes de coordination de

---

<sup>16</sup> FOURASTIE J., *Les trente glorieuses ou la révolution invisible*, Paris, Fayard, 1979.

<sup>17</sup> AMIOT M., *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, éditions de l'EHESS, 1986.

<sup>18</sup> LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 4, 1991.

<sup>19</sup> PADIOLEAU J-G., « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, 9-3, 1991. Voir également LE GALES P. (2003) *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris

l'action publique. L'option retenue pour conduire la décentralisation (transferts de blocs de compétences homogènes) a prolongé le modèle d'action antérieur, se contentant de déplacer les lignes de partage de la mise en oeuvre des politiques publiques. L'émancipation juridique des collectivités locales ne s'est pas traduite dans une réelle autonomie dans la conception des politiques dont elles avaient reçu la charge, conception qui demeurait centralisée et cloisonnée. Les politiques sociales qui ont été transférées aux départements sont demeurées régies par des normes nationales indifférenciées. Apparemment plus libres de leurs décisions, notamment en matière d'aménagement et de développement économique, les régions sont restées dépendantes des administrations centrales de l'Etat, qui ont conservé la maîtrise de la plupart des ressources financières et sont ainsi parvenues à faire partager leurs choix à l'intérieur des Contrats de Plan Etat Région (CPER).

S'ajoutant au cloisonnement sectoriel, le découpage en blocs de compétences et leur répartition entre trois niveaux de collectivités a institutionnalisé une couche supplémentaire de fragmentation des politiques publiques. La décentralisation a donc fait émerger de nouveaux problèmes d'unité d'action, d'autant plus difficiles à gérer que la subordination antérieure des collectivités locales à l'Etat a disparu. Dans ce contexte, le recours aux contractualisations territoriales a présenté de nombreux intérêts. Tout d'abord, il a permis de prolonger et de concrétiser l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation en organisant le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement sur la base de projets élaborés par les collectivités. Les normes et les règles générales n'ont pas disparu, mais leur adaptation a été érigée en règle. On est ainsi passé d'une normalisation assouplie dans l'arrangement implicite à une négociation explicite des normes dans le cadre de projets territoriaux. Ensuite, la systématisation des projets et des contractualisations territoriales a été utilisée pour maîtriser les risques de fragmentation de l'action publique, lesquels n'étaient plus seulement horizontaux (entre secteurs) mais aussi verticaux (entre différents niveaux territoriaux). Enfin, la logique de projet a permis de concilier des finalités techniques – l'intégration dans un sens commun des interventions de multiples acteurs locaux, relevant de secteurs divers – et une ambition plus démocratique, le projet étant supposé faciliter l'association des habitants à la décision publique<sup>20</sup>. En multipliant les contrats aux différentes échelles territoriales et en les emboîtant soigneusement (du CPER à la convention de quartier), l'Etat a ensuite organisé l'alignement, par la négociation, des stratégies et des interventions d'entités politiques autonomes, voire concurrentes.

Ces contractualisations territoriales se sont multipliées au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, pour finir par couvrir la quasi-totalité des territoires et des secteurs de l'action publique, jusqu'aux plus régaliens. Si cette pratique fondée sur la négociation entre l'Etat et les pouvoirs locaux (en lieu et place de la subordination antérieure) s'est ainsi généralisée, concernant aussi bien les territoires ruraux qu'urbains, c'est dans ces derniers qu'elle s'est formalisée, pour répondre à la crise des grands ensembles d'habitat social.

---

<sup>20</sup> PINSON G., « Projets urbains et construction des agglomérations », Les Annales de la recherche urbaine, 82, 1999.

La politique de la ville, dont l'émergence est concomitante aux lois de décentralisation, est à bien des égards emblématique de cette technique de gouvernement, dont elle a même constitué le modèle, dans le double sens du prototype (fonction expérimentale) et de l'idéal (exemplarité)<sup>21</sup>.

Les premières années de la politique de la ville sont fréquemment présentées sous l'angle de l'épopée militante. Le grand récit commence avec le groupe Habitat et Vie Sociale, réunissant des hauts fonctionnaires de l'Équipement et des Affaires Sociales, qui débouchera en 1977 sur une offre contractuelle présentant des caractéristiques inédites, qui se retrouveront par la suite dans l'ensemble des procédures de la politique de la ville : le projet global (articulant interventions sur le cadre bâti et en matière de vie sociale), la transversalité (avec l'implication de plusieurs ministères), le ciblage (opéré sur une base territoriale et non plus en fonction de catégories sociales) et le recours aux associations (réunissant les forces vives des quartiers, engagées dans la contestation des modes d'organisation des services sociaux et urbains). Le récit se prolonge avec plusieurs rapports administratifs<sup>22</sup> liant critique de l'action sectorielle et valorisation du local. Développant des analyses proches à partir d'entrées thématiques différentes, chacun de ces rapports a engendré de nouveaux dispositifs territoriaux dont la réunion a constitué l'ossature de la politique de la ville.

A partir de 1989, la politique de la ville est sortie de la sphère militante et expérimentale. François Mitterrand en a affirmé le caractère prioritaire, avec l'ambition affichée d'en faire un vecteur de la modernisation de l'État, chargée d'adapter son action à la « nouvelle question sociale »<sup>23</sup>. Les années quatre-vingt-dix ont alors vu la politique de la ville s'engager dans un double mouvement d'extension (multiplication des sites visés et passage d'un traitement centré sur des quartiers à une gestion à l'échelle de l'agglomération) et de diffusion de ses modes opératoires dans l'ensemble des administrations sectorielles. Ce mouvement s'est prolongé à partir de 1999 avec la loi Voynet<sup>24</sup>, qui a généralisé les projets et les contractualisations globales à l'échelle des pays et des agglomérations. C'est ainsi que des techniques initialement expérimentales, destinées à la seule gestion des quartiers HLM en crise, se sont imposées pour construire un nouveau modèle de gouvernement des territoires. Fondatrice de ce modèle, la politique de la ville permet d'en révéler les principaux traits, qui s'opposent terme à terme avec ceux du précédent : la primauté du projet local vs l'uniformité des normes, l'approche globale vs la logique sectorielle, la contractualisation entre collectivités et services déconcentrés de l'État vs la hiérarchie du modèle centralisé.

Ce processus trop sommairement résumé a fait l'objet d'analyses contrastées au milieu des années quatre-vingt-dix : à la célébration de l'avènement d'un État animateur<sup>25</sup> a répondu le constat d'échec

---

<sup>21</sup> Pour une présentation et des analyses plus détaillées que celles ici proposées de l'histoire et des évolutions de la politique de la ville au cours du dernier quart de siècle, se reporter aux nombreux articles que lui a consacré la revue *Esprit*, notamment dans les numéros de février 1991 (*La France des banlieues*), novembre 1999 (*Quand la ville se défait*) et mars-avril 2004 (*La ville à trois vitesses*).

<sup>22</sup> Rapports de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (1981), de Gilbert Bonnemaïson sur la sécurité et la prévention de délinquance (1983) et d'Hubert Dubedout sur le développement social des quartiers (1983)

<sup>23</sup> DONZELOT J., ESTEBE P., *L'État animateur*, Paris, Seuil, 1994.

<sup>24</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999

<sup>25</sup> DONZELOT J., ESTEBE P., opus cité.

d'une politique réformatrice face aux réactions de protection des administrations sectorielles<sup>26</sup> ou la dénonciation d'une politique dont la rhétorique sociale et modernisatrice occulterait voire participerait d'un accroissement du contrôle politique des municipalités par l'Etat<sup>27</sup>. Le point d'accord qui émerge quant au caractère précurseur et modèle de la politique de la ville n'en est que plus remarquable : « Cette politique a constitué l'occasion pour roder, avec la caution du politique, un modèle d'action publique nouveau où la légitimité du service public n'est plus fondée sur la conformité à des normes centrales régissant une profession mais plutôt sur la négociation permanente »<sup>28</sup>.

### **Le gouvernement à distance**

Quelques années plus tard, ces résultats sont fortement discutés. Pendant que certains chercheurs réévaluent leur analyse de la politique de la ville<sup>29</sup>, d'autres remettent en cause la vision idéalisée qu'avaient diffusée les premiers, en soulignant la fragilité des coopérations qui se nouent dans le cadre contractuel<sup>30</sup> et leur portée limitée par comparaison aux politiques de discrimination positive<sup>31</sup> et d'*empowerment*<sup>32</sup> développées outre-Atlantique. A ces critiques savantes s'ajoutent celles formulées par la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a consacré à la politique de la ville en 2002, en tous points semblable à celui qu'elle avait publié sept ans plus tôt : empilement des procédures débouchant sur des montages financiers complexes et opaques, caractère partiel voire purement formel des accords locaux, flou des objectifs débouchant sur une absence d'évaluation, dilution et impact limité...

Face à ces critiques, rares sont les voix qui se sont élevées pour défendre la politique de la ville, témoignant de la faiblesse de son ancrage politique, administratif et social. C'est dans ce contexte que Jean-Louis Borloo a été nommé Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine. Pendant l'année qui a suivi sa nomination, il a multiplié les discours sombres sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, présentés comme des « ghettos » qu'il faudrait « casser » –reprenant là une terminologie inaugurée par Marie-Noëlle Lienemann en 2001– pour sauver une « République en danger ». La dramatisation des enjeux s'est accompagnée d'une dénonciation de la faiblesse des moyens dévolus à ces quartiers et des rigidités administratives entravant la mise en œuvre des décisions prises en leur direction par les pouvoirs politiques. Cette dernière critique englobait la technocratie du ministère du Budget qui limitait le montant et la disponibilité des crédits votés par le Parlement ainsi que les services déconcentrés de l'Etat impliqués dans les contrats locaux.

---

<sup>26</sup> DAMAMME D., JOBERT B., « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 45-1, 1995.

<sup>27</sup> CHEVALIER G., « Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, 37, 1996

<sup>28</sup> DAMAMME D., JOBERT B., opus cité.

<sup>29</sup> DONZELOT J., ESTEBE P., « Réévaluer la politique de la ville », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A., *Les nouvelles politiques locales - Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po., 1999.

<sup>30</sup> De MAILLARD J., *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 2004.

<sup>31</sup> KIRSZBAUM T., « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine. », *Pouvoirs*, 111, 2004.

<sup>32</sup> DONZELOT J., « Faire société : la politique de la ville aux Etats-Unis et en France », Paris, Seuil, 2003.



Ce diagnostic ouvrait la voie à la remise en cause d'une politique qui avait toujours affiché son caractère temporaire, prétendant s'effacer une fois son œuvre de transformation de la gestion territoriale réalisée. Et de fait, avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, se clôt un cycle d'un quart de siècle au cours duquel les interventions urbaines se fondaient sur le projet local et le contrat global.

La politique de rénovation urbaine a fait l'objet d'un affichage politiquement habile, l'inscrivant dans le prolongement de la politique de renouvellement urbain amorcée par le gouvernement de Lionel Jospin, renforcée par des moyens supplémentaires et une simplification des procédures administratives. L'affirmation d'une continuité politique a pourtant été immédiatement contredite par la terminologie retenue, avec le passage du « renouvellement urbain » à la « rénovation urbaine », appellation qui était jusque-là associée aux opérations de destruction des quartiers anciens des centres-villes menées dans les années soixante. La rénovation urbaine avait alors accompagné la construction des quartiers de grands ensembles, pour déboucher sur le transfert des populations modestes des centres villes vers ces quartiers périphériques aujourd'hui visés par la politique de la ville. En outre, la simplification administrative opérée est loin d'être une opération neutre, relevant de la seule sphère de la gestion. Au contraire, elle correspond à l'introduction de nouvelles technologies de gouvernement qui transforment radicalement la politique de la ville, mettant fin à l'approche qui l'avait guidée avec une relative constance depuis ses origines.

La rénovation urbaine prend appui sur les dispositions du Pacte de Relance pour la Ville du gouvernement d'Alain Juppé, qui a marqué une première —et éphémère— rupture avec la logique du projet local et du contrat, en privilégiant une politique centralisée d'exonération fiscale indexée sur une hiérarchisation nationale des quartiers, en fonction d'un indice synthétique d'exclusion. En créant les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), catégorie territoriale réunissant 751 quartiers précisément périmétrés, le pouvoir central s'est alors doté d'un instrument lui permettant de développer une action directe — déliée du partenariat local— dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>33</sup>. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a approfondi cette logique centralisatrice, sur laquelle était revenue le gouvernement Jospin. La politique de la ville ne concerne désormais plus que les ZUS, laissant de côté plus de la moitié des quartiers qui avaient été définis comme prioritaires par les acteurs locaux. Le pouvoir central ne se contente pas de redéfinir les cibles de l'action ; il reprend aussi en main la formulation des objectifs, précisément arrêtés dans l'annexe de la loi, au travers de 65 indicateurs de moyens et de résultats dont le suivi est assuré par un nouvel Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles. Enfin et surtout, la définition et la mise en œuvre des interventions dans ces ZUS ne s'opèrent plus par le biais de négociations entre les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires. La création d'une nouvelle Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), présentée comme un « guichet unique » destiné à simplifier la conduite des opérations, change en effet la donne. Chargée de la réalisation du programme de rénovation urbaine défini par le gouvernement pour la période 2004-

---

<sup>33</sup> ESTEBE P., *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2004.

2008, l'ANRU centralise les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social, que son conseil d'administration affecte de manière discrétionnaire à un nombre réduit de projets de démolition-reconstruction proposés par les maires<sup>34</sup>.

Le mouvement de centralisation qui s'opère ainsi s'accompagne d'un double rabattement de la politique de la ville, d'une diversité de projets territoriaux à une stratégie unique et uniforme de démolition, et d'une approche globale vers une logique purement sectorielle. La politique de la ville laissait aux élus locaux et aux représentants locaux de l'Etat le choix entre une pluralité de stratégies (discrimination positive, médiation et valorisation des quartiers populaires, transformation de la gouvernance d'agglomération), correspondant à des lectures alternatives des enjeux socio-urbains<sup>35</sup>. La politique de rénovation urbaine restreint fortement l'éventail des objectifs et des stratégies possibles. Elle se réduit à une approche unique, visant à remettre « à la moyenne » des quartiers considérés exclusivement sous l'angle de leurs handicaps urbains (morphologie, niveau d'équipement, enclavement) et sociaux (concentration des populations défavorisées et issues de l'immigration). Les instruments mis en place par la loi (ANRU et Zones Franches Urbaines) sont entièrement tournés vers cet objectif : restructuration urbaine des quartiers et réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées par des démolitions massives d'un côté, développement d'activités économiques par les exemptions fiscales de l'autre. En cela, la loi Borloo clôture un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de porter de concert la requalification physique des lieux et la promotion économique et sociale de leurs habitants. Le cycle qui s'annonce se caractérise au contraire par une dissociation entre l'investissement sur le cadre bâti, dans le cadre d'un dispositif procédural recentralisé et les interventions à caractère social (au sens large) qui sont renvoyées vers les politiques de droit commun ou laissées à la seule initiative des collectivités locales<sup>36</sup>.

Cette centralisation des interventions urbaines peut paraître surprenante, dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation. Elle éclaire le processus à l'œuvre avec l'Acte II de la décentralisation, qui n'est pas la simple répétition de l'Acte I, lequel avait ouvert la voie à l'essor contractuel. Car l'Acte II s'accompagne de réformes administratives qui transforment le mode de conception et de mise en œuvre des politiques de l'Etat. L'entrée en application de la Loi organique sur les lois de finances (LOLF) d'août 2001 constitue une première rupture majeure<sup>37</sup>. Elle s'accompagne d'une seconde évolution, moins visible mais tout aussi importante : la dissociation entre décentralisation et déconcentration. Le couplage de ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie avait permis d'établir un certain équilibre entre Etat local et collectivités locales, concrétisé par la signature de divers contrats. La combinaison de l'Acte II et de la LOLF brise ce lien.

---

<sup>34</sup> Pour de premiers éléments de bilan sur l'action de l'ANRU, voir : COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI, « bilan d'étape du programme national de rénovation urbaine », Paris, ANRU, 2005. TRANB J., « La rénovation urbaine ou comment en finir avec les quartiers d'habitat social », *Esprit*, 1, 2005.

<sup>35</sup> BEHAR D., « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69, 1995.

<sup>36</sup> JAILLET M.-C. « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité*, 296, 2003.

<sup>37</sup> Cf. TROSA S., PERRET B., « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Esprit*, 2, 2005.

L'accroissement des pouvoirs des collectivités locales s'opère largement par captation des compétences des services déconcentrés de l'Etat, conduisant à leur affaiblissement corollaire. La LOLF renforce ce mouvement de concentration, en donnant au Parlement et aux administrations centrales un rôle prépondérant dans la définition des programmes de l'Etat, avec pour effet corollaire la restriction des capacités d'adaptation des objectifs et des mesures dont disposaient jusque-là les services déconcentrés.

Ces évolutions convergentes témoignent d'une rupture majeure dans les modalités d'exercice du pouvoir. Tout se passe comme si l'Etat n'avait plus besoin d'être présent dans le local pour y agir. Au contraire, il organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance. Cette prise de distance permet au pouvoir central de se protéger de l'emprise des pouvoirs locaux, qui restreignent ses marges de manœuvre. Dans un système politique qui demeure marqué par le cumul des mandats, les élus locaux sont aussi des élus nationaux, disposant à ce titre d'un accès privilégié aux ministres et à leurs cabinets. Les demandes qu'ils adressent au pouvoir central sont d'autant plus pesantes pour ce dernier qu'elles sont largement relayées au sein de l'appareil administratif d'Etat, des services déconcentrés vers les administrations centrales. Le choix de confier la politique de rénovation urbaine à une Agence nationale –plutôt qu'aux services du Ministère de l'Equipement ou de la Ville– peut ainsi se lire comme une volonté de rupture avec une organisation administrative qui assurait l'approvisionnement du pouvoir central par les pouvoirs locaux.

La rénovation urbaine débouche donc sur une politique centralisée, uniforme et sectorielle. Il faut pourtant se garder de lire ce mouvement sous l'angle du retour au gouvernement centralisé du local. Car la gouvernamentalité qui se dessine ne s'appuie plus sur l'autorité, sur une normalisation par les règles imposées aux acteurs locaux. Au contraire, les nouvelles technologies mises en place permettent au pouvoir central de s'exonérer de la contrainte pour guider l'action des acteurs de la périphérie. C'est en toute liberté que les collectivités locales définissent leurs projets de démolition et les soumettent à l'ANRU, laquelle dispose d'un pouvoir de sélection discrétionnaire. La distribution des ressources de l'Etat ne s'opère donc plus en fonction de normes nationales, pas plus qu'elle n'est conditionnée par une négociation locale. Plus sûrement, elle résulte d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux.

L'ANRU ayant choisi de concentrer son intervention sur une centaine de projets (alors que la géographie prioritaire de la politique de la ville comprend près de 1300 quartiers), les acteurs locaux se trouvent de fait en concurrence pour l'accès aux ressources de l'Agence. Le recours à un système d'appel à projets permet à celle-ci de responsabiliser les élus locaux et leur confiant la charge de la définition du projet de démolition à mettre en œuvre sur le territoire. Mais dans le même temps, cette technique restreint fortement leur autonomie. Car dans un régime de concurrence entre collectivités, celles dont le projet serait rejeté (ou simplement reporté) risquent de voir se fermer pour quelques années l'accès aux ressources du pouvoir central. Pour minimiser ces risques, les élus sont donc amenés à intégrer l'approche et les objectifs définis par l'Agence : démolir beaucoup pour « changer l'image » des quartiers, réduire la concentration des populations pauvres en construisant des logements

susceptibles d'accueillir des populations plus fortunées. On peut par ailleurs penser que ce processus de mise en concurrence explique largement le consensus politique qui continue d'entourer la rénovation urbaine : le choix des sites bénéficiant des ressources nationales étant opéré de manière relativement arbitraire par l'ANRU, il peut en effet sembler risqué pour un élu local de critiquer cette politique.

Tout comme la politique de la ville a servi de modèle pour le gouvernement négocié des territoires dans la période allant d'une décentralisation à l'autre, on fait ici l'hypothèse que la politique de rénovation urbaine annonce l'émergence d'un nouveau modèle néo-libéral de gouvernement à distance des territoires, appelé à s'étendre au-delà des seules opérations de démolition menées dans les quartiers de grands ensembles.

On pourrait objecter que la portée de la loi Borloo est non seulement limitée dans le temps (2004-2008), mais aussi qu'elle pourrait connaître le même sort que le Pacte de relance pour la ville, qui avait déjà sorti la politique de la ville de la logique contractuelle en 1996, avant que l'alternance politique de 1997 ne débouche sur un nouvel essor de cette dernière. Cette perspective paraît cependant peu probable, les débats parlementaires n'ayant pas révélé de clivage partisan autour de la rénovation urbaine. Celle-ci apparaît relativement consensuelle, tout comme le sont la LOLF et l'approfondissement de la décentralisation<sup>38</sup> qui introduisent des ruptures sur lesquelles il sera difficile de revenir. Le retour à des contractualisations globales supposerait que les services déconcentrés de l'Etat parviennent à retrouver des compétences (dans tous les sens du terme) nécessaires pour jouer un rôle actif dans les contrats, ce qui paraît difficilement imaginable dans le contexte actuel. Plus sûrement, les instruments qui ont été mis en place sont appelés à structurer, selon leur logique propre, l'action publique dans les années à venir.

On peut en outre relever de multiples signes témoignant de la diffusion au-delà de la rénovation urbaine des procédures techniques sur lesquelles cette dernière repose. C'est ainsi que le transfert des moyens d'intervention du pouvoir central, de l'appareil administratif de l'Etat vers des agences *ad hoc*, ne se limite pas à la rénovation urbaine, mais s'étend aux infrastructures de transports, aux projets industriels ou même à la recherche. De la même façon, le recours à la technique de l'appel à projets –qui court-circuite les services locaux de l'Etat pour organiser une mise en concurrence nationale des projets locaux– dépasse les seules interventions urbaines, concernant désormais aussi bien les politiques économiques (pôles de compétitivité) que sociales (maisons de l'emploi, dispositifs de réussite éducative).

Le modèle qui s'ébauche est donc caractérisé par un mouvement de retrait de l'Etat, qui s'extrait des territoires pour mieux les gouverner à distance. Ce retrait vise à réduire l'emprise des élus locaux (relayés au sein de l'appareil administratif d'Etat) sur les choix politiques nationaux, et correspond donc à une recherche de restauration de l'autorité politique centrale, à la fois sur les administrations et sur les élus locaux. Mais cette autorité ne passe plus par la hiérarchie, ni même par la négociation. Plus sûrement, elle s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux. Le mouvement ainsi caractérisé peut en cela

---

<sup>38</sup> Les polémiques actuelles qui opposent le gouvernement aux régions et aux départements ne portent pas sur le principe des transferts de compétences, mais sur les modalités d'évaluation des charges transférées, qui déterminent le montant des compensations financières.

s'analyser comme le signe de l'émergence d'une nouvelle gouvernamentalité, en prolongeant le sens donné à ce terme par Foucault, qui la définissait comme l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres.