

« **Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires** »

*Esprit (Paris, France : 1932), Editions Esprit, 2006, pp.96-111.*

« **La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires** »

*L'Année sociologique - 2015/2 Vol. 65 | pages 457 à 482. <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2015-2-page-457.htm>*

« **L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État** »

*Revue Esprit - Février 2008.*

**Comment ai-je découvert ces articles ?**

Un premier cadeau de la part de Manon Pesle (l'article « Gouverner à distance... ») puis des recherches complémentaires sur internet, afin de mieux comprendre les analyses de Renaud Epstein.

**Quelques mots sur l'auteur**

Né en 1971, Renaud Epstein est titulaire d'un doctorat en sociologie, maître de conférence en science politique à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, membre du laboratoire Cesdip (unité de recherche du CNRS) et chercheur associé l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Paris-Saclay).

Il est notamment l'auteur de « La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'État » aux Presses de Sciences Po (2013).

**Une tentative pour résumer le contenu de ces articles...**

Dans l'article « Gouverner à distance... », Renaud Epstein analyse les transformations contemporaines des modes d'exercice du pouvoir politique, en s'appuyant sur les travaux de Michel Foucault concernant la gouvernementalité et le fait de placer au centre de « l'art de gouverner » les procédures techniques du pouvoir. Selon l'auteur, le succès planétaire du néolibéralisme n'aboutit pas à un retrait du politique ; son analyse tente de sortir du débat simpliste entre réformateurs de l'État qui réduiraient le politique au (néo-)management et réformateurs du service public qui ne jureraient que par son démantèlement. Il s'agit plutôt de suivre l'évolution des modes d'intervention de l'État dans les territoires, au travers de l'exemple de la politique de la ville, et en distinguant trois modèles correspondant à trois périodes : le gouvernement centralisé du local ou modèle de la normalisation (des années 1950 aux années 1970) ; le gouvernement négocié des territoires ou modèle du projet et contrat (les années 1970 et les années 1980, avec le phénomène « accélérateur » des lois de décentralisation de 1982-83) ; en enfin, le modèle du gouvernement à distance (années 1990 et 2000-2010).

Dans l'article « La gouvernance territoriale : une affaire d'État... », Renaud Epstein analyse la progressive évacuation de l'État de l'action publique territoriale puis son retour -dans un contexte de réformes d'inspiration néo-managériale- par un pilotage à distance de l'action collective dans les territoires. En examinant le cas de la politique de la ville et plus spécifiquement celui du programme national de rénovation urbaine

(PNRU) initié en 2003, l'auteur questionne les modalités de coordination dans un système territorial pluralisé et polyarchique : l'affirmation d'une prédominance de la coopération horizontale (traduisant une forme d'hégémonie de l'analyse par la « gouvernance ») a probablement été excessive, occultant le maintien d'une forme de centralité étatique et le rôle spécifique qu'a pu continuer à jouer l'État dans la fabrication des politiques territoriales après les lois de décentralisation, via notamment l'organisation et la régulation concurrentielle de la coopération territoriale.

Dans l'article « L'éphémère retour des villes... », Renaud Epstein expose le retour en force de l'État qui, après avoir favorisé l'autonomie des villes durant la première phase de la décentralisation, agit en organisant leur mise en concurrence et l'évaluation de leurs actions. L'auteur affirme que l'État ne s'est pas décomposé, contrairement à ce que la conjugaison de la décentralisation, de la construction européenne et de la globalisation économique pourraient laisser supposer. Sous l'effet cumulatif de l'acte II de la décentralisation (lequel englobe, outre la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (qui liste les transferts de compétences aux collectivités des différents niveaux), plusieurs lois organiques relatives à l'organisation des référendums locaux (loi du 1er août 2003), au droit à l'expérimentation locale (loi du 2 août 2003) et à l'autonomie des collectivités territoriales (loi du 29 juillet 2004) et de la loi Lolf du 1<sup>er</sup> août 2001 (loi organique (remplaçant la précédente loi qui datait de 1959) que l'on peut assimiler à une « Constitution financière » visant à moderniser la gestion de l'État), les services déconcentrés de l'État -notamment les services départementaux- ont été particulièrement touchés par des baisses de moyens drastiques et des processus de réorganisation majeurs (un des volets de la RGPP, révision générale des politiques publiques). Le gouvernement à distance qui caractérise désormais le mode d'intervention de l'État dans les territoires se traduit par la création d'agences (incarnation de la doctrine du « guichet unique ») chargées de diffuser les priorités gouvernementales, la systématisation des appels à projets permettant la mise en concurrence intranationale,... Un Etat coach ou manager (conception marchande de l'administration, directement inspirée des recettes du New Public Management) a supplanté l'Etat animateur, redonnant ainsi des marges de manœuvre à l'échelon national, dans un contexte de pénurie des moyens financiers savamment organisé.

### **Ce que ça met au travail...**

L'exemple développé ici autour de la politique de la ville vaut sans doute aussi pour les politiques de développement rural. Les trois modèles -correspondant à trois périodes- paraissent pouvoir se lire également dans les diverses générations de programmes et dans l'évolution de l'organisation des territoires (les parcs naturels régionaux, les syndicats puis les communautés de communes, les « pays », et enfin les communautés d'agglomération et communautés de communes fréquemment surnommées « XXL » dans un passé plus récent).

Le dispositif de « gouvernement à distance » fréquemment repris par Renaud Epstein dans ces trois articles mériterait d'être analysé à une échelle plus locale : quels emprunts au NPM rencontre-t-on dans les intercommunalités ? Ces échelons territoriaux sont-ils touchés par la « pluralisation » et la « polyarchie » ? Quelles superpositions et/ou (dés-)articulations des gouvernes étatique, régionale, départementale, intercommunale,... ? Les nouvelles intercommunalités tentent-elles de singer ce modèle de « gouvernement à distance » (un exemple récent observé à Loire Forez Agglomération (Loire) en matière d'ingénierie des projets urbains pourrait y ressembler) ? Y aura-t-il un effet cumulatif entre les différents échelons territoriaux

listés ci-avant ? Quelles conséquences aura cet éventuel effet cumulatif sur les responsables associatifs, les élus des communes, les habitants ? L'hypothèse avancée par Jean-Claude Monod dans son dernier livre (L'art de ne pas être trop gouverné - Le Seuil - 2019 - 325 p. ; fiche de lecture à venir) « nous ne voulons plus être gouvernés ainsi » va-t-elle constituer l'élément central permettant de comprendre la prochaine « crise de gouvernementalité » à l'échelon local ? Peut-être a-t-elle déjà commencé... Comment distinguer les rôles d'animateur et les rôles de coach-manager ? Qui endosse ces différents rôles et dans quelles occasions ? Quelle place et quels rôles pour les associations d'éducation populaire et de développement local dans ce contexte ?

## Quelques extraits...

### « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires »

« (...) 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. (Foucault M., « La "Gouvernementalité" » [1978], in Dits et écrits, Paris, Gallimard, 1994) (...) comment l'extension de la liberté est devenue une ressource pour l'invention de nouvelles technologies de gouvernement de la société ? »

« 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. »

*A propos du 1<sup>er</sup> modèle :* « Trois traits principaux caractérisent la gouvernementalité au cours de cette période : la centralisation étatique, l'uniformité et la sectorisation. (...) l'intervention de l'État 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 gouvernement des territoires s'opérait par

le biais d'un ensemble plus vaste de technologies de normalisation (...) autant de « pilotes invisibles de l'action publique » qui structuraient l'exercice du pouvoir. »

*A propos du 2<sup>ème</sup> modèle :* « (...) 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'État 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. (...) Le succès du modèle fondé sur le couplage du projet local et du contrat global entre État 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 l'action publique. (...) 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 normes et les règles générales n'ont pas disparu, mais leur adaptation a été érigée en règle. (...) Enfin, la logique de projet a permis de concilier des finalités techniques (...) et une ambition plus démocratique, le projet étant supposé faciliter l'association des habitants à la décision publique. (...) 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'Etat vs la hiérarchie du modèle centralisé. »

*A propos du 3ème modèle : (le gouvernement à distance)* « 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 (...). 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. (...) 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. (...) 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 oeuvre 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. Elle s'accompagne d'une seconde évolution, moins visible mais tout aussi importante : la dissociation entre décentralisation et déconcentration. (...) 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. (...) la gouvernementalité 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. (...) les acteurs locaux se trouvent de fait en concurrence pour l'accès aux ressources de l'Agence. 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 (...) ce processus de mise en concurrence explique largement le consensus politique qui continue d'entourer la rénovation urbaine (...) 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). (...) l'émergence d'une nouvelle gouvernementalité, 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. »

**« La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires »**

« Dans un contexte marqué par la multiplication des parties prenantes de l'action publique locale et la fragmentation qui en découle des ressources financières d'autorité et d'expertise entre celles-ci, la gestion publique des territoires soulève des enjeux complexes de coordination. »

« la décentralisation, les réformes de l'État qui l'ont accompagnée et prolongée, l'eupéanisation des politiques publiques, la montée en puissance de pouvoirs régionaux et métropolitains, le rôle croissant des acteurs privés dans l'action publique, l'intensification des

circulations de toute nature entre territoires à de multiples échelles et les problèmes socio-économiques, urbains et environnementaux qui en ont découlé, ont radicalement changé la donne de la gestion publique des territoires. »

« la gouvernance correspond à un changement d'axe analytique, de la coordination verticale à la coopération horizontale, au risque parfois d'occulter le maintien d'une forme de centralité étatique et le rôle spécifique qu'a pu continuer à jouer l'État dans la production des politiques territoriales après la décentralisation. (...) ces réformes portant à la fois sur les collectivités territoriales (Acte II de la décentralisation), sur l'organisation et l'instrumentation étatiques (Révision générale des politiques publiques, loi organique relative aux lois de finances) se sont combinées pour fortement accélérer le mouvement de retrait de l'État des territoires. Sous l'effet de ces réformes, les services déconcentrés de l'État ont perdu une large part des compétences et des ressources sur lesquelles ils s'étaient

appuyés après la décentralisation pour animer le partenariat entre les parties prenantes d'un système territorial fragmenté. (...) la marginalisation des services déconcentrés s'est accompagnée d'un renouvellement des modalités de l'intervention infranationale de l'État et d'un renforcement de son rôle dans le pilotage de nombreuses politiques territoriales ».

« (...) les lois de décentralisation de 1982-83. Celles-ci ont amorcé un mouvement de « desserrement du verrou de l'État » dans les territoires, qui a été prolongé et approfondi au cours des décennies suivantes par les processus de déconcentration et d'euphémisation des politiques publiques, l'émergence de pouvoirs régionaux et métropolitains et la montée en puissance des acteurs économiques dans la gouvernance des territoires. Ces évolutions ont conduit à une prolifération des centres d'initiatives et de pouvoir dans les territoires, dont la coordination s'est révélée être un enjeu majeur de l'action publique. (...) Comment s'organise une action publique nécessairement partenariale dans un système si fragmenté et polyarchique ? »

« S'il a perdu la position centrale qu'il occupait par le passé, l'État ne s'est pas banalisé, perdant toute spécificité dans un système pluralisé. Car la décentralisation, qui correspond à un transfert des pouvoirs des administrations étatiques vers les collectivités, a été prolongée par un mouvement parallèle de déconcentration interne à l'appareil d'État qui a permis à ces administrations de conserver, via leurs services déconcentrés, un rôle spécifique sinon dominant dans la fabrication des politiques locales et plus encore dans l'animation du partenariat entre parties prenantes de la gestion territoriale. (...) Vingt ans après les premières lois de décentralisation, les modalités de pilotage et d'intégration de l'action publique dans les territoires français ont amorcé une nouvelle mue, sous l'effet d'une vague de réformes institutionnelles d'inspiration néo-managériale qui ont redistribué les responsabilités entre niveaux de gouvernement, renouvelé les modalités d'énonciation des politiques publiques et transformé l'organisation et l'instrumentation de l'État. »

« *(les services déconcentrés de l'État)* font figure de grands perdants des réformes de la première décennie des années 2000. »

« En rupture avec le sens commun, qui associe néo-libéralisation et dépérissement étatique, ces travaux montrent comment la diffusion des principes de régulation concurrentielle dans l'action publique, encadrés dans les instruments du New Public Management, s'est accompagnée d'une recomposition de l'État qui lui a permis de retrouver des capacités de pilotage à distance et de coordination d'acteurs autonomes. »

« La politique de la ville a ainsi servi de cadre à l'institution de vastes partenariats locaux. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur un triptyque instrumental diagnostic-projet-contrat au travers duquel elle a cherché à organiser la mobilisation et la coopération entre une pluralité d'acteurs réunis autour d'une même lecture des enjeux (diagnostic partagé), d'une stratégie collective (projet territorial) et d'un cadre procédural visant à l'opérationnaliser (contrat global). (...) elle permet d'en révéler les caractéristiques qui s'opposent terme à terme avec celles du passé : la primauté du projet territorial vs l'uniformité des normes nationales, l'approche globale vs la logique sectorielle, la contractualisation entre collectivités et services déconcentrés de l'État vs la hiérarchie du modèle centralisé. »

« Anticipant l'entrée en application de la LOLF, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (dite loi Borloo) a fait basculer la politique de la ville dans une logique de programme

(national), à rebours de la logique de projet (territorial) qui la guidait jusqu'alors. (...) Avec ce programme porté par une agence autonome – l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) – disposant d'un budget de 12 milliards d'euros, la politique de la ville a délaissé l'approche remontante et transversale qui la caractérisait, pour donner la priorité à la réalisation d'un programme d'aménagement dont les objectifs et le contenu étaient arrêtés au niveau central, et dont la déclinaison locale s'est opérée par le biais d'appels à projet en direction des villes. Les services déconcentrés de l'État et les instances partenariales de la politique de la ville ont été délibérément contournés par cette agence autonome, plus soucieuse de la réalisation rapide des objectifs qui lui avaient été assignés par le législateur que de leur adaptation aux projets des territoires ou de leur articulation avec d'autres programmes et politiques. »

« La création de ce guichet unique, justifiée sur le registre de la simplification administrative, a donc conduit à la disparition ou à l'assèchement de tous les autres guichets. Suivant un mécanisme d'isomorphisme institutionnel théorisé par Paul

DiMaggio et Walter Powell (1983), la réduction du nombre de sources de financements mobilisables a pesé sur les acteurs locaux, contraints de prendre en compte les exigences de leur bailleur de fonds, lesquelles portaient à la fois sur le contenu des projets (exigence de démolitions massives notamment), sur les modalités de leur pilotage et sur les engagements financiers des partenaires locaux. »

« Le recours à un appel à projet national a renforcé cette contrainte. L'ANRU disposait en effet d'un pouvoir de sélection discrétionnaire parmi les projets qui lui étaient soumis par les villes. La liste des quartiers bénéficiaires du PNRU et les montants des subventions allouées à chacun d'entre eux n'étaient pas définis ex-ante, mais résultaient d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux. »

« Les villes se sont donc trouvées en concurrence pour l'accès aux ressources du guichet unique, pressées d'obtenir le conventionnement de leur projet par une agence dont le soutien est devenu de plus en plus parcimonieux à mesure que ses caisses se vidaient. L'élaboration des projets de rénovation urbaine s'est ainsi transformée en course de vitesse. Car à mesure que les caisses de l'ANRU se vidaient, ses exigences se précisaient et s'affermisaient, portant à la fois sur le contenu des projets et le montant des cofinancements locaux. En recourant à un système d'appel à projet, l'agence a donc responsabilisé les maires, placés en première ligne pour mobiliser prestement les acteurs locaux autour d'un projet partagé et le défendre auprès de l'ANRU. »

« En recourant à un appel à projet porté par une agence nationale plutôt qu'à des contractualisations territoriales, l'État s'est retiré des partenariats locaux qu'il avait institués dans le cadre de la politique de la ville. Il a transféré aux maires la responsabilité de mobiliser les acteurs du territoire autour d'un projet partagé et d'en coordonner la mise en œuvre. »

« Une nouvelle forme de régulation concurrentielle de la coopération territoriale semble ainsi se dessiner, dont on peut saisir plus précisément les mécanismes en considérant trois instruments d'action publique 9 auxquels recourt désormais intensivement l'État pour intervenir dans les territoires : l'appel à projet, les labels et les trophées, ainsi que les indicateurs de performance. »

« Ces appels à projet se déploient tous suivant une même trame : publication d'un cahier des charges définissant les objectifs et les actions éligibles, le contenu des propositions attendues et les critères de sélection ; élaboration des projets laissée à l'initiative des acteurs locaux ; sélection nationale d'un petit nombre de lauréats ; signature de conventions spécifiant les programmes d'actions à réaliser, leur calendrier et leur plan de financement ; mise en place d'instruments de suivi normalisés. L'appel à projet est d'abord un instrument de gestion de la pénurie. En période de disette budgétaire, il permet à l'État d'être sélectif, d'éviter le saupoudrage de ressources limitées en n'en faisant bénéficier que les meilleurs projets (ou jugés tels). Il présente en outre l'intérêt de respecter les principes d'autonomie et de subsidiarité, puisque lesdits projets sont élaborés à l'initiative des acteurs locaux. Enfin, la mise en concurrence des territoires pour l'accès aux crédits des programmes étatiques doit favoriser l'émulation, en poussant ces acteurs à innover pour se distinguer. Mais cette mise en concurrence a surtout pour effet d'inciter les candidats à se conformer aux attentes

nationales, l'incertitude sur les résultats de la compétition les poussant à élaborer des projets respectant fidèlement les cahiers des charges, voire à anticiper sur les critères implicites de sélection pour maximiser leurs chances de réussite. (...) l'appel à projet est un instrument disciplinaire, qui permet à un État disposant de ressources limitées d'obtenir la libre conformation d'acteurs autonomes. Son efficacité en la matière est d'autant plus forte que les collectivités ont vu leur autonomie fiscale se réduire fortement au cours des dernières années, et que les dotations globales que leur alloue l'État font l'objet d'un gel qui s'annonce durable. Parce qu'il est sélectif – et plus il est sélectif –, l'appel à projet est un instrument puissamment incitatif dans un contexte de crise budgétaire, qui permet à l'État de stimuler la coopération territoriale et de retrouver une capacité d'orientation à distance des politiques urbaines. »

« À l'image de ces derniers, il s'agit d'instruments incitatifs appuyés sur des mécanismes compétitifs, qui permettent à un État qui n'a plus l'autorité et l'argent nécessaires pour imposer ses priorités et ses solutions, ni même l'expertise nécessaire pour les définir, de peser à distance sur les agendas urbains et les projets des villes. L'élaboration des dossiers de candidature, dans un temps contraint, met sous pression les acteurs territoriaux. »

« Les distinctions et certifications contribuent en effet aux mécanismes de transfert d'action publique, favorisant la mise en circulation interurbaine d'objectifs, de techniques ou d'instruments développés dans un lieu singulier. En distinguant une ou quelques villes, l'État les érige en modèles pour toutes les autres, leur fournissant à la fois un étalon à l'aune duquel elles peuvent s'auto-évaluer et des répertoires de « bonnes pratiques » pour se mettre à niveau. (...) si les prix en jeu sont purement symboliques, ils ne sont pas sans valeur pour les acteurs des politiques urbaines. Ceux-ci se révèlent friands de ces labels et plus encore des prix, utilisés comme des signes de distinction permettant de valoriser la ville dans la compétition interurbaine par les uns, comme des modèles à suivre pour se mettre à niveau dans cette compétition par les autres. »

« Considérons pour finir les indicateurs de performance, instruments privilégiés du New Public Management, qui se sont diffusés à grande vitesse dans l'action publique française depuis que la LOLF les a placés au cœur du fonctionnement budgétaire de l'État. En recomposant les politiques étatiques sous la forme de programmes, organisés autour d'objectifs quantitatifs dont la réalisation est suivie

par un ou plusieurs indicateurs de performance, cette loi organique visait à accroître la transparence et l'efficacité de l'action publique. (...) Car les indicateurs de performance, qui servent de base à d'innombrables dispositifs de reporting, de monitoring, d'audit et de benchmarking, sont porteurs de puissants effets centralisateurs (...) le recours intensif aux indicateurs de performance a soumis les autorités locales et les services publics locaux à de fortes pressions verticales, procédant à la fois de la carotte (octroi d'honneurs, d'autonomie et de budgets supplémentaires pour les plus performants) et du bâton (deshonneur public, réduction des dotations, voire mise sous tutelle). »

« il est clair que les transformations récentes des relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux ne pèsent pas de la même façon sur tous les territoires. La matrice des gains est particulièrement défavorable aux villes moyennes et aux territoires ruraux qui, dans un régime concurrentiel, disposent de ressources collectives limitées face aux grandes agglomérations. »

### **« L'éphémère retour des villes.**

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

« Concurrencé par le marché, évidé par le haut (européanisation) et par le bas (décentralisation), l'État-nation serait devenu « creux », sans autorité ni légitimité pour contrôler ou même orienter l'action des multiples acteurs publics et privés engagés dans des activités relevant traditionnellement des politiques régaliennes. Il se rétracterait, privé de sa souveraineté par les assauts des grandes entreprises, des barons de la drogue, des consultants et autres bureaucrates internationaux. »

« Jugées à l'aune de l'histoire, les prophéties de la fin de l'État sont à considérer avec circonspection. Les processus combinés de dénationalisation et désétatisation n'ont pas fait disparaître l'État, ni même toujours mis fin à son extension. Il demeure massivement présent

dans de multiples domaines, et continue de façonner la structure et l'avenir des groupes sociaux, des territoires et des principaux secteurs économiques, au travers de ses politiques fiscales, sociales, environnementales, éducatives, de la recherche, du logement ou du travail. »

« lois de décentralisation de 1982-1983. Celles-ci avaient marqué la fin d'un système politico-administratif caractérisé par l'hégémonie bureaucratique de l'État sur le local. (...) la décentralisation de blocs de compétences, qui devait assurer l'autonomie de chaque échelon dans sa sphère d'autorité (...) cette option s'est traduite par la fragmentation du pouvoir local, entre trois niveaux de collectivités locales juridiquement autonomes, fonctionnellement interdépendantes et politiquement concurrentes. Dans ce contexte, l'État a conservé un rôle non négligeable dans la gestion des affaires locales, celui d'animateur du partenariat territorial. »

« Ce repositionnement de l'État dans l'action publique locale s'est concrétisé par la floraison de contrats signés avec les collectivités, assurant à ces dernières – et notamment aux villes – une prééminence dans la définition des priorités locales et un droit de regard sur les conditions de mise en œuvre des politiques régaliennes. »

« L'essor spectaculaire de l'intercommunalité qui a suivi ces lois conférait une certaine crédibilité au pari stratégique de leurs promoteurs, consistant à installer de nouvelles institutions politiques dans un premier temps, puis à simplifier un paysage encombré dans un second temps, en supprimant les collectivités jugées « archaïques » (départements et communes) dans le cadre d'un futur acte II de la décentralisation. Ce dernier aurait tourné le dos à la logique des blocs de compétences, au profit d'une territorialisation d'ensemble des politiques publiques par des institutions « modernes » (agglomérations, pays, régions) correspondant à des « territoires pertinents »

« Car les systèmes de pilotage par objectifs développés au nom de la « culture de la performance » mettent sous pression l'ensemble des responsables administratifs, chaque niveau hiérarchique répercutant cette pression sur le niveau inférieur, des ministres aux responsables de programmes, de ceux-ci aux responsables des Bop et enfin aux gestionnaires des mesures qui restent le plus souvent les services départementaux. »

« L'agencification de l'État central, dans le sillage de la Lolf, prolonge le mouvement : les ministères intégrés chargés de la conception et de l'exécution de l'ensemble des politiques relatives à un secteur donné perdent progressivement la maîtrise de leur mise en œuvre, au profit de diverses agences chargées d'un seul programme. (...) ces nouvelles organisations captent une part croissante des ressources budgétaires et extrabudgétaires de l'État, lesquelles sont soustraites aux administrations centrales et sortent donc du dialogue de gestion qu'elles nouaient avec leurs services déconcentrés. »

« Tout se passe comme si le pouvoir central s'accommodait désormais de la fragmentation du pouvoir local et de sa faiblesse corollaire. Car le problème s'est mué en ressource pour les élites administratives, qui peuvent jouer des rivalités entre collectivités des différents niveaux pour « décentraliser la pénurie » et reconstituer des marges de manœuvre à l'échelon national. La mise en concurrence d'autorités locales fragmentées pour l'accès aux programmes nationaux apparaît finalement plus efficace que le commandement ou la négociation, pour organiser la diffusion des priorités gouvernementales. »