



THESE DE DOCTORAT EN SOCIOLOGIE  
DE L'ECOLE NORMALE SUPERIEURE DE CACHAN

Présentée par  
Renaud EPSTEIN

**GOUVERNER A DISTANCE**  
**La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat**

Thèse dirigée par Patrice Duran, soutenue à Cachan le 27 novembre 2008 devant le jury composé de :

Jean-Yves AUTHIER	Professeur des Universités – Université Lumière (Lyon II)
Patrice DURAN	Professeur des Universités – ENS Cachan
Didier LAPEYRONNIE	Professeur des Universités – Université Paris-Sorbonne (Paris IV)
Patrick LE GALES	Directeur de recherche CNRS – Centre de Recherches Politiques de Sciences Po
Pierre VELTZ	Professeur – École Nationale des Ponts et Chaussées
Pierre-Paul ZALIO	Professeur des Universités – ENS Cachan

Institut des sciences sociales du politique (ISP)  
(pôle ENS Cachan – CNRS – UMR 8166)  
61, avenue du Président Wilson, 94235 Cachan Cedex (France)

Articulant construction massive de grands ensembles d'habitat social en périphérie des centres urbains et rénovation brutale de ces derniers, l'ambitieuse politique urbaine de l'Etat gaulliste a radicalement bouleversé le paysage, la morphologie et le fonctionnement des villes françaises. Au travers des ZUP et de la rénovation urbaine, l'Etat a fait preuve d'un volontarisme inédit, après des décennies de désintérêt politique pour les questions de logement et de sous-investissement dans ce secteur.

Près d'un demi-siècle plus tard, une nouvelle vague de rénovation urbaine s'est abattue sur les villes françaises, dans le sillage de la loi d'orientation et de programmation pour la politique de la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Mais alors qu'au cours des années 1960, la rénovation urbaine avait accompagné l'édification des grands ensembles, ces derniers en sont devenus la cible. Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) est ainsi venu fermer une parenthèse historique qui a vu la politique de la ville prendre en charge la crise des grands ensembles d'habitat social, marquant le retour d'un volontarisme étatique, d'une logique et de modes d'action qui ne sont pas sans rappeler ceux développés au temps de la construction de ces quartiers.

La thèse porte sur la mise en place et la mise en œuvre de ce PNRU, qui s'inscrit en nette rupture avec les programmes développés en direction des quartiers d'habitat social depuis la fin des années 1970. De la procédure Habitat et vie sociale au Développement social des quartiers, puis à la politique de la ville (et son volet renouvellement urbain), ces programmes nationaux avaient servi d'ombrelle à des politiques locales organisées autour d'approches diversifiées des problèmes socio-urbains, déclinées dans des projets territoriaux singuliers. La rénovation urbaine a mis fin à cette dynamique de différenciation des politiques urbaines. Dans toutes les villes françaises, un même projet semble aujourd'hui à l'œuvre, qui prétend produire de la cohésion par la mixité sociale et de l'intégration par la banalisation urbaine. Fondés sur des diagnostics interchangeables d'un site à l'autre, les projets de rénovation urbaine se déclinent dans des programmes partout identiques : démolition de barres et de tours d'habitat social, reconstruction de maisons individuelles et de petits immeubles collectifs relevant d'autres statuts de propriété, privatisation et sécurisation technique des espaces publics, introduction de voiries traversantes...

Cette convergence des projets urbains développés dans le cadre du PNRU est d'autant plus frappante qu'elle a eu lieu dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation. Dans le cadre d'un « Acte II de la décentralisation » supposé renforcer les libertés locales, l'Etat a confié aux villes l'entière responsabilité des politiques d'aménagement et du logement ; parallèlement, les responsables nationaux de la rénovation urbaine ont affirmé avec constance la primauté des maires dans la définition des projets locaux. L'approfondissement du processus d'autonomisation des villes vis-à-vis d'un Etat longtemps tutélaire s'est donc accompagné de l'engagement volontaire et unanime de ces villes dans un programme étatique extrêmement contraignant qu'elles mettent en œuvre de façon standardisée. Ces évolutions paradoxales suscitent de nombreuses interrogations : pourquoi les responsables politiques se sont-ils brutalement détournés de la politique de la ville, dont les modes d'action semblaient pourtant appelés à se généraliser dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation ? Qui sont les acteurs-clés et quels sont les moteurs de ce brusque changement ?

Quels sont les présupposés de la politique de rénovation urbaine ? Comment expliquer l'adhésion apparemment générale des acteurs et des observateurs des politiques urbaines –mais aussi des citoyens et des citoyens– à cette politique qui ne fait pratiquement l'objet d'aucun débat et moins encore de critiques ?

L'objet de la rénovation urbaine, le rôle particulier joué par la politique de la ville dans les transformations de l'action publique française au cours du dernier quart de siècle, et le contexte de réformes institutionnelles dans lequel a émergé le PNRU nous ont rapidement conduit à dépasser ces seules questions et la seule politique de rénovation urbaine, en la considérant dans une perspective plus large de transformation de la gestion publique des territoires. Cet élargissement procède d'une hypothèse heuristique suivant laquelle la rénovation urbaine fournit un point d'observation avancé sur des transformations plus générales de la gestion territoriale, donnant à voir la réforme de l'Etat au concret en même temps qu'elle permet d'en saisir la portée.

La thèse développée à partir de l'analyse empirique de la rénovation urbaine peut s'énoncer de la façon suivante : la dynamique de perte de centralité de l'Etat dans la gestion territoriale a pris fin. Ce qui semblait être un mouvement inexorable s'avère n'avoir été qu'un intermède historique long d'un quart de siècle. Ne disposant plus des ressources d'autorité nécessaires pour imposer hiérarchiquement ses choix aux acteurs locaux et les coordonner, l'Etat s'est cantonné pendant les années 1980 et 1990 dans une fonction d'animation de la coopération, laissant aux élus locaux –et en premier lieu aux maires urbains– la définition des fins de l'action. Les réformes des années 2000 ont rebattu les cartes du gouvernement local, pour faire émerger une forme inédite de gouvernement à distance : l'Etat s'est retiré de la cogestion des territoires, confiant aux élus locaux la pleine responsabilité de la mise en œuvre et de la mise en cohérence des politiques publiques ; mais il a subtilement repris en main la définition des finalités de ces politiques, en s'appuyant sur des instruments de mise en concurrence nationale des territoires pour l'accès à ses ressources qui incitent les acteurs locaux à se conformer, en toute liberté, à ses priorités.

La démonstration de cette thèse s'organise en trois parties, qui relèvent d'approches distinctes.

La première partie est consacrée à un retour sur l'histoire des grands ensembles d'habitat social, et des politiques développées en leur direction. Elle permet d'établir un bilan raisonné d'un quart de siècle de politique de la ville, en considérant les objectifs qui l'ont structurée dans la durée et les effets de sa mise en œuvre. On s'est appuyé pour ce faire sur un riche corpus constitué de nombreux rapports administratifs, de travaux académiques et surtout de plus de deux cents rapports d'évaluation nationaux et locaux, portant sur les programmes successifs de la politique de la ville et sur leur mise en œuvre dans des centaines de villes. L'exploitation de ces travaux, complétés par le retraitement secondaire d'éléments empiriques réunis à l'occasion de nombreuses études et recherches menées dans la deuxième moitié des années 1990, conduit à réévaluer une politique de la ville dont l'échec semble faire l'unanimité, en insistant sur sa fonction transitionnelle dans la période de transformation de l'action publique ouverte par les lois de décentralisation de 1982-1983.

La deuxième partie porte sur la mise en place puis la mise en œuvre du PNRU. L'analyse de la rénovation urbaine qui y est proposée relève d'une sociologie de l'action collective assez traditionnelle. Il s'agit d'analyser une politique publique, en considérant successivement la rénovation urbaine comme un programme d'action particulier indexé sur une image du monde spécifique, puis comme un système d'action, c'est-à-dire un ensemble humain structuré par les interactions régulières entre ses membres, soumises aux contraintes changeantes de leur environnement. Ceci afin de donner à voir et d'expliquer cette politique au concret. Les méthodes d'observation employées sont d'ailleurs celles promues par Jean-Gustave Padioleau dans *L'Etat au concret*<sup>1</sup>, à savoir la cueillette, la pêche et la chasse. La cueillette a consisté à récupérer des documents hétérogènes dans les sources ouvertes, qui se sont multipliées avec le développement d'internet. Un riche corpus documentaire a ainsi été constitué, mêlant textes règlementaires, documents administratifs, comptes-rendus de réunions, articles de presse et autres supports de communication. Tous les documents produits dans le cadre de la politique de rénovation urbaine ne sont cependant pas publics. La pêche, procédé consistant à « *lancer des coups de sonde et voir ce qui remonte* » a permis de compléter ce corpus. Sa constitution a été parachevée par une chasse aux informations manquantes, conduite au travers d'entretiens et d'observations, mais aussi d'opérations de braconnage, d'intrusion dans des sources d'information protégées : si, à l'ère du numérique, la cueillette peut s'opérer via Google, la chasse suppose que le chercheur se transforme parfois en *hacker*<sup>2</sup>... Les enquêtes amorcées en 2003 et 2004 relevaient de la cueillette et de la pêche. Ces procédés de recueil d'informations ont été complétés, en 2005 et 2006, par deux campagnes de chasse qui nous ont amené sur huit terrains. Des enquêtes approfondies ont tout d'abord été menées au cours du dernier trimestre 2005 et du premier semestre 2006 dans les agglomérations de Tours et de Moulins, ainsi que dans les communes de Cergy et d'Epina-sur-Seine. Une seconde vague d'enquêtes a ensuite été conduite, au cours de l'hiver 2005-2006, dans les villes de Montfermeil, Reims, Nantes et dans l'agglomération dijonnaise<sup>3</sup>. Si l'on additionne les entretiens réalisés dans ces sites –où nous avons déjà mené des enquêtes avant le lancement du PNRU– et ceux menés à l'échelon national, 240 entretiens semi-directifs ont été conduits auprès d'acteurs de la rénovation urbaine, qui ont porté à la fois sur leurs pratiques quotidiennes, les représentations qui les orientent, et sur l'histoire des procédures auxquelles ils participent.

Ces enquêtes ont donné à voir d'importantes transformations, tant sur le plan des pratiques des acteurs engagés dans les opérations de rénovation urbaine, de leurs discours que de leurs relations. La démarche d'analyse retenue pour proposer une explication générale de ces évolutions,

---

<sup>1</sup> Padioleau J.G. (1982) *L'Etat au concret*, Paris : Presses Universitaires de France.

<sup>2</sup> L'observation faite par Padioleau, qui notait qu'« *un grain d'entregent et de la chance à gogo facilitent l'enquête bien qu'il faille dire et redire que le concours des gens des secteurs privé et public surprend l'observateur qui ne rechigne pas à l'ouvrage de la pêche* », peut être étendue à la chasse : sans l'aide –consciente ou non– des acteurs de la rénovation urbaine, nous n'aurions pu obtenir les clés qui protègent l'accès à divers réseaux informatiques et bases de données recelant des informations cruciales pour l'analyse de la politique considérée.

<sup>3</sup> Recherches réalisées en collaboration avec Bertrand Vallet et grâce au soutien du Plan Urbanisme Construction Architecture pour la première, avec Jacques Donzelot et le soutien du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU pour la seconde.

dépassant les enseignements *ad hoc* indexés sur les contingences et les circonstances locales, est celle proposée par Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>4</sup>. Elle part du vécu des acteurs pour dégager des stratégies en rapport avec les contraintes du jeu (raisonnement stratégique-inductif) afin, dans un second temps, de dégager les propriétés systémiques du jeu (raisonnement systématique-déductif). Cette démarche de recherche nous a conduits à identifier un ordre institutionnel et politique émergent, *l'ordre des rénovateurs*. Notre approche n'est donc pas purement organisationnelle. Elle porte aussi sur la dimension politique des recompositions observées, comme le signale la terminologie retenue. Car l'ordre, par son caractère polysémique, ouvre sur une réflexion portant conjointement sur la régulation d'un système d'action organisé (l'ordre social), sur la constitution d'une communauté autour d'un ensemble de croyances partagées (l'ordre religieux) et sur les modalités d'exercice du pouvoir dans un système de gouvernement multi-niveaux (l'ordre comme disposition impérative par lequel une autorité manifeste sa volonté).

On s'est efforcé, dans une dernière partie, de dépasser l'analyse de la politique de rénovation urbaine pour proposer une montée en généralité théorique, combinant sociologie de l'action publique et sociologie politique, afin de traiter conjointement des questions classiques de chacune de ces branches de la sociologie, relatives à la coordination de l'action, à l'autorité et à la légitimité. Cette montée en généralité s'appuie sur une recontextualisation du PNRU, en considérant le mouvement néomanagérial de réforme de l'Etat dans lequel ce programme est né et s'est développé. En mettant en relation la rénovation urbaine avec les démarches de modernisation administrative du début des années 2000 –qui organisent conjointement la recomposition de l'appareil d'Etat à l'échelon central et sa décomposition au niveau local–, on a cherché à apporter un éclairage sur ce qui demeure le point aveugle des analyses récentes de la réforme de l'Etat, à savoir son impact sur les relations entre niveaux de gouvernement et donc sur les modes de gouvernement des villes.

Cette montée en généralité s'appuyant sur le seul cas de la rénovation urbaine et portant sur des évolutions en cours, elle est fragile et sa portée est incertaine. Faute de recul, il n'est pas toujours aisé de distinguer, dans les faits observés, les traits spécifiques de la rénovation urbaine des évolutions plus générales, ni les tendances structurantes et pérennes de ce qui relève du détail et des circonstances. Pour affiner et affermir l'analyse, on s'est donc efforcé de s'extraire de l'actualité, en procédant à une modélisation de la gestion territoriale et de ses métamorphoses au cours du dernier demi-siècle. Le tableau de la page suivante présente synthétiquement le résultat de ce travail, autour de trois modèles à la fois historiques et théoriques, caractérisés par un référentiel (enjeux), par une structure institutionnelle qui détermine la distribution des ressources entre les acteurs (joueurs), par des procédures au travers desquelles ces derniers définissent et opérationnalisent leurs actions (instruments), et finalement par des mécanismes de régulation (règles du jeu).

---

<sup>4</sup> Crozier M., Friedberg E. (1977) *L'acteur et le système*, Paris : Le Seuil.

	JACOBINISME APPRIVOISE (1958-1977)	GOVERNANCE URBAINE (1977-2003)	GOVERNEMENT A DISTANCE (depuis 2003)
CAS	ZUP	Politique de la ville	Rénovation urbaine
ENJEUX	Gestion de la croissance (modernisation nationale et intégration politique du territoire)	Développement local (cohésion sociale et intégration de l'action publique dans les territoires)	Compétitivité territoriale (compétition globale et intégration locale des priorités nationales)
JOUEURS	Tutelle étatique	Conduite accompagnée	Autonomie dans un cadre contraint
INSTRUMENTS	Plan et équipement (normalisation)	Projet et contrat (territorialisation)	Programme et appel à projet (performance)
REGLES DU JEU	Régulation croisée	Institutionnalisation de l'action collective	Régulation concurrentielle de la coopération

Présenter ce tableau supposerait de longs développements. On se contentera ici de reformuler 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, avec la crise de la fin des années 1970, à des enjeux de développement territorial qui demeuraient pensés dans le cadre national. Il a fallu attendre le début des années 2000 pour que les enjeux de la gestion territoriale soient formulés en termes de compétitivité territoriale, c'est-à-dire de façon à prendre en compte les transformations du contexte supra-national.

Souligner ainsi le caractère déterminant des enjeux dans l'analyse des transformations institutionnelles permet de rappeler la nature de la question traitée. Savoir si les évolutions mises au jour conduisent à un affaiblissement de l'Etat ou à la réaffirmation de sa puissance nous importe moins que de savoir quelles sont les logiques d'action promues par celui-ci en réponse aux transformations de son environnement, ainsi que la manière dont s'opère l'intégration de l'action publique à l'échelon local et, in fine, la place du politique dans la gestion territoriale. Les évolutions, sur ces trois entrées, peuvent se résumer de la façon suivante. 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 laissé place à l'informel institutionnalisé, qui a ensuite été remplacé 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, au profit de l'Etat central.