

Anne-Cécile DOUILLET

## RESUME DE THESE

***ACTION PUBLIQUE ET TERRITOIRE***  
***Le changement de l'action publique au regard des politiques de  
développement territorial***

Thèse présentée et soutenue publiquement par le 17 décembre 2001  
à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan

### JURY

**Mme Josette BARRUET**, Chargée de recherche au Cemagref

**M. Patrice DURAN**, Professeur des Universités, ENS Cachan, Président

**M. Guy GILBERT**, Professeur des Universités, ENS Cachan

**M. Bruno JOBERT**, Directeur de recherche au CNRS, CERAT/IEP Grenoble, Rapporteur

**M. Gilles POLLET**, Professeur des Universités, IEP Lyon, Rapporteur

**M. Jean-Claude THOENIG**, Directeur de recherche au CNRS, GAPP/ENS Cachan,  
directeur de thèse

Partie d'une interrogation sur le rôle des institutions publiques dans le développement rural — en réponse à un sujet de thèse proposé par le Cemagref<sup>1</sup> — **l'analyse des politiques** dites de **développement territorial** s'est révélée instructive d'un triple point de vue : en informant sur les caractéristiques d'une politique publique dans un domaine particulier, elle apporte aussi un éclairage plus général sur les formes et les conditions de l'intervention publique ; elle nourrit par ailleurs la réflexion sur des processus sociaux plus larges tels que l'institutionnalisation, autrement dit sur les processus qui favorisent ou freinent l'émergence et la stabilisation de nouvelles normes d'action collective. La thèse recoupe ainsi des préoccupations de la sociologie de l'action publique, de la sociologie des espaces politiques infra-nationaux et de l'économie territoriale, en s'appuyant sur des travaux issus aussi bien de la sociologie des organisations et des institutions que de l'analyse des politiques publiques ou de la géographie humaine.

La thèse montre qu'alors que les caractéristiques des politiques de développement territorial — politiques globales, partenariales et territorialisées — créent des conditions favorables à l'émergence de nouvelles normes d'action publique et de nouvelles configurations, les groupements de communes issus des politiques de développement territorial, les *espaces de développement*, ne se constituent pas vraiment en espaces d'action publique différenciés. Le principal obstacle à l'apprentissage institutionnel et à l'institutionnalisation de nouvelles normes d'action publique au sein de ces *espaces de développement* apparaît lié à la prégnance des logiques de contrôle territorial dans l'action publique. Ces logiques s'expliquent notamment par l'existence de plusieurs niveaux de collectivités publiques aux compétences définies de façon peu contraignante et par la place centrale des élus locaux. Ainsi, si les politiques de développement territorial participent au renforcement des associations entre communes et favorisent la constitution de nouveaux leaderships politiques, la logique de contrôle territorial freine le développement d'une dynamique d'action collective localisée ainsi que le renouvellement des modalités de l'action publique autour d'actions de développement à l'emprise géographique variable selon la nature de l'enjeu à traiter.

---

La catégorie des "politiques de développement territorial" regroupe tout un ensemble de formules plus ou moins anciennes proposées aussi bien par l'Union européenne que par l'Etat, les Régions ou les Départements. Ces politiques affichent un objectif de "développement", incitant les communes à se regrouper pour élaborer et mettre en œuvre un programme de développement local. La politique nationale des *pays*, relancée par la Loi d'Orientation pour le Développement et l'Aménagement du Territoire de 1995 et confirmée par la loi de 1999, peut être rangée dans cette catégorie des politiques de développement territorial, au même titre que, par exemple, les Contrats Globaux de Développement de la Région Rhône-Alpes ou les Contrats Territoriaux Départementaux du Département de la Haute-Vienne. Au-delà des facilités fournies pour l'élaboration du programme de développement, les procédures de développement territorial proposent le plus souvent des financements pour la mise en œuvre du programme, généralement par le biais d'un contrat. Le programme de développement peut par ailleurs être cofinancé par d'autres collectivités publiques que celle qui propose le contrat.

---

<sup>1</sup> Centre de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement.

En "dessinant" des associations de communes qui se regroupent au nom du développement local, les politiques de développement territorial définissent ce que nous avons appelé des *espaces de développement*, qui sont en fait avant tout des scènes de concertation autour du développement local. En effet, les politiques de développement territorial ne proposent pas des actions devant concourir au développement mais des règles organisationnelles et des ressources devant permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de développement. Les politiques de développement territorial sont ainsi des **politiques procédurales**, qui proposent des scènes d'action pour structurer des échanges autour du "développement" plus qu'elles ne définissent un contenu. Ces politiques participent d'un modèle d'institutionnalisation de l'action collective (Duran & Thoenig, 1996). Ces scènes de concertation se veulent d'ailleurs relativement ouvertes : la plupart des procédures de développement territorial insistent sur la nécessité d'associer non seulement les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales mais aussi des "représentants socioprofessionnels" et, dans la mesure du possible, l'ensemble de la population.

La thèse repose sur un important travail empirique, mené en particulier dans les régions Rhône-Alpes et Limousin. Dans chacune de ces deux régions, un *espace de développement* particulier a été étudié plus en profondeur : Monts et Barrages en Limousin et Bièvre-Valloire en Rhône-Alpes. Ces deux espaces ont été des lieux de mise en œuvre de politiques de développement territorial depuis les années 1970, politiques d'ailleurs aussi bien nationales que régionales ou départementales : Plans d'Aménagement Rural (PAR), contrats de pays, Contrats Régionaux de Développement Local (CRDL) pour Monts et Barrages, Contrats Globaux de Développement (CGD) pour Bièvre-Valloire... Suivant une démarche inductive, ces espaces ont été analysés dans une optique assez large, celle de comprendre comment prend forme, vit, évolue un *espace de développement*.

Ces recherches ont montré non seulement la relative ancienneté des procédures de développement territorial mais aussi les faibles effets de "chaînage" d'une procédure à l'autre et, finalement, les faibles changements dans les principes guidant l'action publique. Autrement dit, les diverses politiques de développement territorial mises en œuvre depuis plusieurs dizaines d'années n'ont pas vraiment conduit à la structuration et à la stabilisation de nouveaux cadres de relations sociales, de nouvelles "structures de jeu", ni à la construction et à la stabilisation de nouveaux "agendas", de nouvelles façons d'envisager le "développement local". Pour dire les choses encore autrement, il est difficile de déceler un nouveau modèle d'action collective ; les processus d'institutionnalisation et d'apprentissage semblent donc avoir été limités dans le cadre des *espaces de développement* étudiés. C'est ce double "étonnement", celui d'une nouveauté toute relative des politiques de développement territorial — souvent présentées comme emblématiques des "nouvelles modalités de l'action publique" — et celui du constat d'effets très limités, qui a orienté la recherche vers la mise en évidence de facteurs de blocage à l'apprentissage de nouvelles normes d'action publique.

La **question de l'apprentissage institutionnel** se pose d'autant plus à propos des politiques de développement territorial que la théorie du changement et du "développement" sous-jacente à ces politiques constitutives repose sur la possibilité d'apprentissage de nouvelles capacités d'action collective. En effet, les politiques de développement territorial créent apparemment les conditions d'un développement endogène, qui repose sur des capacités d'action locale plus que sur la fourniture de ressources, aides financières ou autres, allouées par des instances extérieures. Le principe des politiques de développement territorial est bien d'encourager une prise en charge locale et collective du développement

plus que de proposer des "solutions" pour le développement. C'est en quelque sorte en créant les conditions du déploiement de nouvelles capacités d'action collective que les politiques de développement territorial doivent favoriser le développement local.

Plusieurs constats vont en effet dans le sens d'un changement institutionnel limité. Ainsi, au sein des *espaces de développement* étudiés, d'autres "espaces d'action publique" paraissent imposer leurs propres logiques. Les logiques d'action communales, cantonales, ou celles des EPCI à fiscalité propres sont toujours fortes, ce qui transparaît dans le type d'actions menées au sein de ces espaces et dans la répartition des ressources. Au final, l'*espace de développement* n'apparaît pas comme une échelle de conception et de mise en œuvre d'actions pour le développement local mais plutôt comme un assemblage d'entités. Il n'y a donc pas eu constitution d'un espace d'action collective qui dépasse le cadre communal. Par ailleurs, les *espaces de développement* étudiés ne sont pas des espaces d'identification et sont rarement vus comme des cadres d'action. Autrement dit, ce ne sont pas des niveaux de structuration d'un groupe social ou de groupes d'intérêt. Une preuve de la faiblesse des "rapports sociaux" instaurés dans le cadre des *espaces de développement* est qu'ils sont rarement activés dans d'autres cadres que les politiques de développement territorial dont ils sont issus. En effet, les structures et instances mises en place pour la gestion des procédures de développement territorial sont rarement des espaces d'engagement d'actions ou de démarches qui dépassent le cadre du contrat lié à la procédure de développement territorial. Enfin, les logiques d'action sectorielles sont encore très prégnantes.

Les éléments permettant de comprendre ce qui a été observé empiriquement ont été recherchés aussi bien dans l'analyse des **processus de construction des espaces de développement** que dans la **compréhension de ce que sont ces espaces**, de la façon dont ils "fonctionnent".

L'analyse des modalités de constitution des *espaces de développement* fait ressortir que deux caractéristiques importantes du système politico-administratif français expliquent à la fois la forme que prennent les *espaces de développement* et la faible portée des changements dont les politiques de développement territorial sont potentiellement porteuses : d'une part la **concurrence institutionnelle** entre les différents niveaux de gouvernement — Etat, Région et Département —, qui proposent d'ailleurs souvent des politiques de développement territorial dans une logique de positionnement réciproque, d'autre part la **place centrale des élus**, qui une position privilégiée d'instigateurs dans le cadres des politiques de développement territorial. Ces deux phénomènes entretiennent une logique de "défense territoriale" ; une telle logique freine l'émergence de nouveaux espaces d'action publique, parce qu'elle entretient les cadres spatiaux existants mais aussi parce qu'elle limite la participation et freine la concertation dans le cadre des espaces créés par les politiques de développement territorial.

Quant à l'analyse des modes de régulation qui s'instaurent dans le cadre des *espaces de développement*, elle tend à montrer que les conditions de constitution d'espaces d'action publique différenciés à cette échelle ne sont pas vraiment réunies. D'une part, les procédures de développement territorial maintiennent des **logiques de développement exogène** ; autrement dit, les *espaces de développement* restent très dépendants des procédures dont ils sont issus et des "experts du développement" ; au final, l'appropriation localisée de la question du "développement" est limitée. Les *espaces de développement* restent une juxtaposition d'espaces d'action publique dépendants d'autres espaces d'action publique. D'autre part, la **difficulté d'articulation entre différentes logiques d'action** — notamment entre une logique de réseau et une logique de territoire politique — limite

fortement les possibilités d'interaction entre les acteurs qui se situent dans l'une ou l'autre logique. La logique de réseau renvoie au renforcement de l'interconnaissance individuelle et institutionnelle pour porter une action collective, ce à quoi participent les politiques de développement territorial en s'appuyant notamment sur des analyses économiques qui mettent en avant l'importance des réseaux territoriaux comme facteur de développement et d'innovation. D'un autre côté, les élus qui prennent la tête de ces espaces ont tendance à en faire un dispositif d'autorité, ce qui donne lieu à des pratiques spécifiques qui tendent à enfermer le problème du développement local dans des questions de périmètre et de structures. Cette norme territoriale va ainsi à l'encontre de la logique de renforcement de ce que l'on pourrait appeler les "relations pertinentes". Ces logiques de réseau d'un côté, de territoire politique de l'autre, coexistent donc plus qu'elles ne sont articulées dans les *espaces de développement*. Leur consolidation en espace de concertation est ainsi affaiblie par les usages politiques dont ils sont l'objet, sans qu'ils puissent vraiment acquérir une légitimité de territoire politique, autrement dit d'espace d'exercice d'une autorité politique puisqu'ils ne sont pas promus et conçus comme tels.

Au-delà de la connaissance des politiques de développement territorial, la recherche réalisée nourrit la réflexion sur les **notions de territoire** et de **territorialisation des politiques publiques** d'une part, sur les **processus d'institutionnalisation d'espaces politiques** d'autre part.

Les politiques de développement local traduisent une logique d'action publique plus territoriale que sectorielle ; les actions susceptibles de favoriser le développement local comprennent en effet des interventions dans le domaine agricole aussi bien qu'industriel, touristique ou culturel. C'est dans ce sens qu'il est possible de parler de territorialisation des politiques publiques. Dans le cas des politiques d'aménagement et de développement du territoire, cette expression ne traduit pas en effet une volonté de ne plus considérer le territoire national comme homogène, puisque la différence territoriale est au fondement même des politiques d'aménagement du territoire ; elle correspond à la fois à une vision "transversale", dé-sectorialisée des problèmes publics et à une volonté affichée de définition localisée des problèmes publics et des moyens de prise en charge de ces problèmes. Les politiques de développement territorial s'inscrivent ainsi en rupture avec une définition centralisée des normes et correspondent au passage de politiques redistributives visant à répartir les richesses sur le territoire national à des politiques devant créer les conditions de prise en charge locale du développement dans l'ensemble des territoires. Cependant cette logique de territorialisation est freinée par des logiques de mimétisme d'un "territoire" à l'autre, par une logique de guichet auprès des collectivités qui proposent ces procédures, par le poids de certains acteurs privés ou semi-privés qui "importent" des projets extérieurs au territoire et par l'intervention d'experts qui appliquent un certain nombre de "recettes". Le lieu de définition des normes de l'action publique n'est certes plus l'Etat centralisé mais il n'est pas pour autant le territoire en tant que réseau localisé d'acteurs définissant un "intérêt territorial".

L'analyse des politiques de développement territorial révèle en fait quatre "logiques territoriales" : le territoire est à la fois un principe intégrateur de l'action publique, un vecteur de mobilisation, une compétence institutionnelle et un support d'autorité publique. Ces quatre logiques d'action sont à l'œuvre dans le cadre des politiques de développement territorial, qui posent ainsi la question de l'articulation entre deux types de "territoires" : les territoires politiques d'une part, contrôlés et bornés, qui définissent la légitimité à agir des autorités politiques, et les territoires d'action publique ou de gestion d'autre part, liés à la prise en

charge collective d'un problème particulier. Dans le cas des *espaces de développement* étudiés, il n'y a pas vraiment articulation entre ces deux logiques territoriales mais plutôt coexistence de deux logiques, avec une prédominance de la logique du territoire politique, contrôlé et borné. Ceci s'explique par la nature spécifique du problème public dont il est ici question : le "développement" est en effet un problème aux contours extrêmement flous. Il s'agit plus d'un principe rassembleur que d'un objectif en soi. La notion de développement local renvoie en fait à tout ce qui relève d'un "intérêt local". La nature très politique de cette notion est finalement propice à la prédominance des logiques d'autorité politique sur les logiques de coopération fonctionnelle, malgré la rhétorique du "territoire pertinent".

Pour ce qui est des processus d'institutionnalisation, l'analyse des politiques de développement territorial et des *espaces de développement* qui en résultent montre que la mise en place de dispositifs créant les conditions d'émergence de nouvelles formes d'action collective ne suffit pas à l'émergence et à la stabilisation de nouvelles normes d'action. En effet, en tant que politiques constitutives ouvertes à un grand nombre d'acteurs aux positions, intérêts et attentes diversifiées, les politiques de développement territorial laissent la place à des ajustements locaux et à l'émergence de nouvelles configurations, d'autant plus que ces politiques invitent également à un dépassement des cadres spatiaux d'action publique institutionnalisés pour promouvoir des cadres spatiaux plus "pertinents". L'inscription de ces politiques dans la durée et la succession de formules de ce type sur certains espaces ont par ailleurs rendu possible la diffusion de principes d'action tels que le partenariat, la participation ainsi que la construction et la stabilisation de nouvelles normes d'action et de nouveaux comportements liés à un nouveau cadre de référence. Cependant, l'analyse a montré que ce sont surtout les logiques d'action préexistantes, territoriales et sectorielles, qui s'imposent. Des travaux sur d'autres espaces conçus comme des lieux d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques — la Région par exemple (Nay, 1997) — ont montré comment peuvent progressivement se construire des normes d'action spécifiques à ces espaces et comment ils peuvent émerger comme des espaces politiques différenciés des autres lieux de l'action publique. A la différence de la Région, les *espaces de développement* n'ont pas été conçus comme des espaces d'autorité politique, mais plutôt comme des espaces de concertation entre différents types d'acteurs, et notamment entre représentants de différentes autorités politiques. La conjonction d'un objectif flou et "politique" tel que le développement local et d'espaces non dotés d'attributs d'autorité politique et promu par les collectivités existantes semble donc rendre difficile l'innovation institutionnelle et l'institutionnalisation de nouvelles normes d'action publique.