

# Politiques publiques et territoires

Les enseignements de l'analyse de politique publique

Corinne Larrue

Intervention dans le cadre du Colloque « gestion des territoires ruraux : connaissances et méthodes pour la décision publique », Clermont-Ferrand, 27-28 avril 1998.

Le constat qui a servi de départ à la réflexion que je voudrais livrer est celui de la complexification de l'action publique et plus précisément de l'action publique territoriale.

Je ne reviendrai pas sur les multiples témoignages ni sur les multiples formes de cette complexité dont rend compte la littérature relative à la sociologie politique, mais aussi celle relative à l'aménagement du territoire.

Un tel constat est d'ailleurs à l'origine de la décision d'organisation des colloques de ces journées internationales.

*Trois facteurs peuvent être avancés pour comprendre l'origine de cette complexité :*

– **la mutation des problèmes** à laquelle l'action publique doit faire face : si l'on se réfère aux problèmes spécifiques des espaces ruraux, l'exposé de Lacombe a donné un aperçu de l'évolution de ces espaces et de la multiplicité de ses composantes. La récente parution commune à l'INSEE et à l'INRA intitulée « les campagnes et leurs villes » permet également de cerner ces données. Pour aller vite, on rappellera que la diversité des espaces ruraux, la nature transversale et non plus sectorielle des problèmes qu'ils connaissent, sont à l'origine de confrontations d'intérêts multiples ;

– **la multiplicité des interventions publiques** : la multiplication des niveaux d'intervention publique est liée d'une part à la décentralisation qui a permis la ré-émergence des acteurs territoriaux, et d'autre part à l'importance progressive prise par le niveau européen. Cet enchevêtrement des actions publiques se traduit par le fait qu'aujourd'hui, aucun acteur ne contrôle seul les actions publiques associées à un territoire donné ;

– **l'ouverture du système politico-administratif aux acteurs sociaux et économiques** : cette ouverture se manifeste notamment par la mobilisation des secteurs associatifs dans un nombre croissant de politiques publiques, mais également par l'appel à une expertise plus diversifiée et à une production privée de service public.

Cette complexité croissante justifie le recours à une analyse en terme de politiques publiques. En effet, le prisme des politiques publiques permet de réduire la difficulté de l'analyse des actions publiques et de mieux comprendre les mécanismes qui les sous-tendent. Comme le soulignent Duran et Thoenig dans leur article sur la gestion publique territoriale, on est entré dans une logique de construction de l'action publique, au détriment d'une logique de production d'actions publiques qui prévalait auparavant (Duran, Thoenig, 1996). Dès lors, l'analyse des mécanismes de cette construction repose sur une bonne connaissance des acteurs et de leurs organisations, ce qui ne peut être obtenu qu'au travers de l'analyse de segments de l'action publique que constituent les politiques publiques.

Corinne Larrue

Université de Tours  
CESA  
Centre d'Études  
Supérieures  
d'Aménagement  
Parc Grandmont  
37200 Tours  
Tél.  
02 47 36 70 53/58  
Fax :  
02 47 36 70 64  
E-mail :  
larrue@univ-tours.fr

Dans ce cadre, quels enseignements peut-on tirer de l'analyse des pratiques décisionnelles pour mieux « gouverner les territoires »<sup>1</sup> ?

Pour tenter de répondre à cette question, il est important de préciser les spécificités de la gestion publique territoriale, pour ensuite tenter de dégager un cadre pour une aide à la décision publique territoriale.

### Politiques publiques et territoires : une interface complexe

La référence aux politiques publiques est maintenant plus ou moins acquise dans les cercles de la recherche française, tout comme dans les cercles décisionnels. Elle n'est pourtant pas aussi claire qu'elle ne le paraît de prime abord.

Par politiques publiques nous entendons un enchaînement d'activités, de décisions ou de mesures, cohérentes au moins intentionnellement, prises principalement par les acteurs du système politico-administratif d'un pays, en vue de résoudre un problème collectif.

Toute approche en terme de politiques publiques suppose ainsi une référence non pas à une décision publique mais à un ensemble d'activités, qui s'enchaînent de manière plus ou moins logique (souvent moins que plus), mais qui sont liées par une cohérence intentionnelle, c'est-à-dire par « une théorie du changement social » à laquelle adhère plus ou moins un ensemble d'acteurs politico-administratifs situés à différentes échelles géographiques (européenne, nationale, régionale, départementale, supra-locale et locale) et à différents niveaux décisionnels (central, déconcentré, « déconcentré »<sup>2</sup> et décentralisé).

La question de l'inscription territoriale des politiques publiques peut être abordée de deux points de vue différents :

– le premier renvoie à la définition des territoires des politiques publiques, c'est-à-dire à la définition des espaces ou portions d'espace sur lesquels l'action publique va porter ;

– le second renvoie à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques des territoires, c'est-à-dire aux politiques élaborées et mises en œuvre par les entités publiques des différents échelons territoriaux.

Ces deux entrées du couple politique publique et territoire sont mêlées. En effet d'une part, le territoire des politiques publiques est généralement appréhendé au travers de la nature des problèmes traités (banlieue, espaces ruraux, agglomérations urbaines, bassins hydrographiques, bassins de vie, espaces économiques etc.). Toute politique publique quel que soit le niveau géographique auquel elle est définie suppose une hiérarchisation et/ou une segmentation des espaces sur lesquels elle va s'inscrire. La définition de « l'aire » du problème considéré par la politique publique est un élément constitutif du programme de la plupart des politiques publiques. Cela est particulièrement évident dans le domaine de l'aménagement du territoire où sont définies des « zones éligibles à... » ; mais c'est aussi vrai dans le domaine de la santé (existence de carte sanitaire), de l'environnement (loi montagne, loi littorale), de l'agriculture (approche en terme de régions agricoles), etc.

#### ■ Des espaces enchevêtrés

L'inscription territoriale des politiques publiques conduit ainsi à un enchevêtrement des espaces considérés par l'action publique. Il y a encore peut de temps, la cohérence de l'inscription des politiques dans l'espace était assurée au travers du prisme des circonscriptions administratives (que la loi de 1964 avait simplifiée). En effet, dans le système politico-administratif qui a prévalu avant la décentralisation et l'eupéanisation des politiques publiques, la superposition de ces territoires était compensée par l'existence d'un schéma dit de régulation croisée (Crozier, Thoenig, 1976) qui permettait d'insuffler une certaine cohérence territoriale aux politiques publiques nationales mises en œuvre. Les interdépendances existant entre les services déconcentrés et les collectivités décentralisées permettaient en effet d'introduire flexibilité et marge de négociation dans les processus de mise en œuvre des politiques sectorielles nationales.

Aujourd'hui, le mode de fonctionnement des systèmes territoriaux d'action publique, de caractère pluraliste et différencié en fonction des espaces, rend la question de la territorialisation des politiques publiques plus complexe.

1. Pour reprendre l'expression de Jean Claude Némery et Serge Wachter (Némery, Wachter, 1994).

2. Pour reprendre l'expression de M. Bourjol, qui ainsi désigne par là les organismes publics associant État et collectivités territoriales.

### ■ Une superposition de niveaux de décision

Dans le domaine de l'aménagement de l'espace, on constate une superposition de niveaux de décision, qui vont du niveau européen aux niveaux national, régional, départemental et local. Les décisions prises à chacun de ces échelons intègrent en principe une échelle différente d'aménagement. L'échelle prise en compte au niveau local devrait être celle de l'aménagement ponctuel, c'est-à-dire l'échelle de l'opération, du projet. L'échelle prise en compte à un niveau supralocal, départemental voire régional devrait être celle du « micro-aménagement », c'est-à-dire un ensemble d'opérations ponctuelles, limitées dans l'espace et dans le temps, et qui visent à rééquilibrer des zones ou territoires spécifiques. Enfin les niveaux nationaux et internationaux devraient prendre en compte des échelles de type « macro-aménagement » c'est-à-dire les opérations qui visent l'ensemble du territoire national ou européen et son rééquilibrage, et qui se situent dans le moyen ou le long terme. C'est sur cette base que la politique d'aménagement du territoire a été conçue jusqu'à ces dernières années.

Mais si cette imbrication d'échelles apparaît séduisante sur le papier, on assiste dans les faits à une absence de cohérence des décisions prises par les différents niveaux de décision qui n'agissent pas selon une logique d'emboîtement.

### ■ Une fragmentation institutionnelle

On enregistre au contraire une « fragmentation » verticale des institutions. On constate une tendance de chacune des différentes collectivités à se gérer en gardant le meilleur pour elles-mêmes et en externalisant au maximum les coûts collectifs (notamment environnementaux et sociaux) qui n'induisent aucun profit pour leur entité propre. Et lorsqu'il y a mise en réseau comme cela est le cas de SIVOM, de chartes intercommunales, de réseaux de villes ou encore de contractualisation entre niveaux différents, elle se fait sur la base d'une rationalité tantôt politique, tantôt technique mais rarement économique, c'est-à-dire sans réelle possibilité d'inflexion des tendances « égocentriques » naturelles.

Cette fragmentation verticale se double d'une fragmentation horizontale, c'est-à-dire d'une absence de coordination substantielle des décisions à chaque niveau territorial concerné. On assiste à la mise en place d'un système d'interdépendances hiérarchiques, financières et décisionnelles fortes et non pas à une mise en réseau. Le cloisonnement administratif ou politique tant décrié est toujours d'actualité, et a sans doute été renforcé par l'émergence de nouveaux acteurs que sont le niveau européen d'une part et les échelons décentralisés d'autre part. Cette absence de coordination a des conséquences particulièrement importantes pour la mise en œuvre de politiques transversales telles que les politiques d'aménagement. Ce qui conduit à constater avec Lacour la « non-lisibilité actuelle des lieux de responsabilité » (Lacour, Puisant, eds, 1992).

Cette « parcellisation » territoriale des politiques publiques ainsi constatée nous conduit à revisiter la question de l'adéquation entre territoires et politiques publiques, et à s'interroger sur les éléments qui permettraient un fonctionnement plus optimal.

## Les enseignements de l'analyse de politique publique

La complexité du système d'action publique tout comme le développement de l'évaluation des politiques publiques depuis une dizaine d'années en France, a conduit à mettre en chantier un nombre croissant d'analyses de politique publique. Celles-ci ont notamment permis de mettre en évidence les différentes composantes de l'action publique territoriale que nous avons évoquée ci-dessus et ce dans différents domaines : la sécurité, l'environnement, l'aménagement, le développement rural, etc.<sup>3</sup>.

Outre l'analyse des facteurs de blocage du système décisionnel, ces analyses permettent également de dégager les facteurs de « succès », c'est-à-dire les éléments généralisables qui conduisent à une « effectivité » – voire une « efficacité » – des politiques menées à différentes échelles territoriales. Les analyses de ce type sont généralement moins fréquentes mais elles permettent néanmoins de tirer un certain nombre de conclusions intéressantes.

3. Pour la France, cf. notamment les références citées dans l'article précité de Duran et Thoenig sur ce sujet ou les publications de la collection « Logique politique » de l'Harmattan ou encore les articles régulièrement publiés dans la revue *Politique et Management Public*.

Dans ce cadre, plusieurs éléments peuvent être avancés, qui constituent autant de pistes pour la réflexion que je voudrais proposer ici.

### ■ Une logique de réseaux

Le premier élément à souligner est relatif à l'importance de la mise en réseau des différents acteurs du système politico-administratif. Malgré les constatations mentionnées ci-dessus concernant la fragmentation des systèmes décisionnels, on s'aperçoit que, quand le système d'action publique territoriale fonctionne, il repose sur une mobilisation des différents niveaux de gouvernements. La seule articulation réalisée au travers des « porteurs de projet » ou « entrepreneurs politiques » qu'ils soient publics ou privés, n'est pas suffisante pour assurer une cohérence territoriale des actions publiques. C'est la réalisation d'une véritable coalition entre partenaires situés à différents niveaux géographiques qui apparaît la clef du succès d'un système d'action publique.

*Trois raisons peuvent être avancées à cette situation :*

– D'une part c'est la proximité du territoire qui permet la définition des problèmes. L'émergence des acteurs décentralisés, tout comme la mobilisation plus importante des populations concernant leur environnement spatial donne un poids de plus en plus évident aux échelons locaux dans les processus d'émergence des politiques publiques.

– D'autre part, compte tenu des ressources d'autorité à la disposition des niveaux locaux, notamment financière, politique et cognitive, leur adhésion est nécessaire à toute politique centrale qui a des incidences spatiales.

– Enfin et parallèlement, la mobilisation des niveaux supérieurs de décision est nécessaire à toute politique décentralisée pour dépasser les oppositions locales de la part des groupes affectés.

Dans ce cadre et à la lumière des analyses menées, on s'aperçoit qu'il est plus important de faciliter l'enchevêtrement des niveaux de décision plutôt que de renforcer les compétences de l'un d'eux.

C'est par des innovations tant procédurales qu'institutionnelles qu'une réelle mise en réseau des

acteurs est opérée. Les exposés présentés au cours de ces journées fournissent de nombreux exemples de telles innovations. Au titre des procédures on peut citer celles fondées sur le contrat entre différents partenaires. Au titre des institutions on peut citer celles qui facilitent l'interterritorialités (c'est-à-dire impliquant différents échelons de décision, y compris le niveau central). Il serait intéressant de systématiser l'analyse de ces innovations pour en faire un réel outil d'aide à la décision. Toutefois, il ressort des analyses menées que, c'est grâce à une certaine flexibilité laissée au système d'action, tant pour ce qui concerne le choix des partenaires que pour ce qui concerne le choix des moyens à mettre en place, que la complexité des systèmes d'action peut être pilotée. C'est d'ailleurs un résultat classique des analyses de mise en œuvre réalisées depuis de nombreuses années.

### ■ La règle du consensus

Le deuxième élément à mettre en exergue est relatif au consensus nécessaire à l'accomplissement de l'action publique. Le passage d'une logique de production de politique publique à une logique de construction de politique publique renvoie inévitablement à la nécessité de co-produire l'action publique, c'est-à-dire à la nécessité d'obtenir l'adhésion de différents partenaires à une politique commune. Il y a donc nécessité de recourir à des processus formalisés et/ou informels qui permettent d'obtenir un tel consensus.

Diverses modalités sont envisageables au nombre desquelles se range la planification, auquel les lois d'aménagement du territoire font largement appel. Mais on peut aussi envisager d'autres procédures telle que la médiation, c'est-à-dire une négociation entre intérêts représentés et reconnus comme divergents. D'autant plus que se pose la question des partenaires à impliquer dans les politiques liées aux territoires.

Le consensus est une ressource nécessaire aux acteurs politico-administratifs pour mener leur politique, mais c'est une ressource partagée avec de multiples partenaires existant comme potentiel. Les nombreuses oppositions des populations concernées par la construction d'infrastructures routières ou ferroviaires montrent à l'évidence que le consensus n'est jamais assuré.

Compte tenu du caractère de plus en plus pluraliste des processus décisionnels, il apparaît nécessaire d'organiser l'ouverture des processus de décisions à des acteurs traditionnellement exclus de la prise de décision que sont les représentants de la société dite civile : usagers des espaces et leurs représentants, mais aussi et plus largement les citoyens. Une telle organisation conduit à redistribuer les ressources à disposition des différents acteurs, ce qui autorise plus d'échanges, et permet des coalitions d'intérêts plus diversifiés, capable de dépasser les relations classiques de clientélisme.

Toutefois une telle organisation n'est pas toujours facile à réaliser compte tenu de la structuration irrégulière de ce type d'acteur. Ici encore, les analyses présentées permettront d'illustrer les différentes voies mobilisées jusqu'ici. Il n'est pas sûr qu'il faille organiser cette ouverture des systèmes décisionnels au moyen de procédure rigide. Il apparaît cependant indispensable de la prévoir.

### ■ *Organiser l'évaluation des politiques publiques*

Le troisième et dernier élément que nous voulons mentionner concerne l'organisation de l'évaluation des politiques publiques, notamment en tant qu'élément d'amélioration du fonctionnement du système d'action publique. L'amélioration des processus de décisions passe avant tout par une capacité des acteurs à faire un retour sur les processus en cours. Ce n'est pas tant la qualité des méthodes ou des résultats des évaluations obtenues qui permettent un meilleur fonctionnement des systèmes de décision publique, mais bien les questionnements que tout processus d'évaluation suppose de la part des acteurs.

Certes l'évaluation conduit à une meilleure connaissance des enjeux, des problèmes voire des effets des actions publiques menées. Elle conduit également à recourir à une expertise généralement plus diversifiée que dans le cadre de l'aide à la décision (ex-ante) classique.

Mais c'est en tant que moment organisé de « questionnements » que le processus d'évaluation peut produire une aide à la décision. La démarche évaluative conduit, par définition, à

s'interroger sur les objectifs théoriques et réels de la politique évaluée, sur ce qui est qualifié d'effet de politique (et de ce qui en est exclu), ainsi que sur les voies de transformation possibles. Ce processus d'interrogation est assez inhabituel dans le langage administratif français et il constitue de ce fait un apport important pour une meilleure gouvernabilité des politiques. Pour beaucoup d'acteurs administratifs, l'évaluation est ainsi l'occasion d'un éclaircissement des problèmes et l'amorce ou l'officialisation de coopérations concrètes. En matière de politique liée aux territoires, l'évaluation est également un moyen de responsabilisation des acteurs au regard des enjeux territoriaux de leurs actions. À condition toutefois que l'évaluation soit réellement organisée sur un mode pluraliste, et que ce pluralisme ne reproduise pas les vieux schémas habituels d'opposition sectorielle, avec les phénomènes de méfiance systématique et d'évitement qui les caractérisent.

C'est dans ce cadre que l'évaluation des politiques publiques peut être considérée comme source d'opportunités pour l'action. C'est dans ce sens qu'elle doit être organisée.

### Conclusion

Les nombreuses présentations qui ont été faites tout au long de ces journées sont riches d'enseignements pour la gestion des territoires. En conclusion à ce rapide panorama des éléments de la décision publique, que peut-on dire du point de vue de l'organisation d'une aide à la décision ?

Face aux réformes annoncées du système décisionnel territorial au travers notamment de la réforme de la Loi d'aménagement du territoire ou de l'intercommunalité, je rappellerai l'importance de l'organisation des relations entre les échelons décisionnels, tant il est vrai que la coordination, l'échange et la négociation sont à la fois les moteurs et les contraintes du fonctionnement des systèmes publics territoriaux. Toute transaction a un coût qu'il s'agit de minimiser par un effort d'organisation.

Dans ce cadre l'enjeu que constitue un processus organisé d'aide à la décision est bien un enjeu d'ingénierie sociale, de « façonnage insti-

tutionnel » pour reprendre le vocable de Wachter (Wachter, 1994). Plus généralement, l'aide à la décision, si tant est qu'elle soit nécessaire, nécessite une réelle compréhension du réel ; ce qui conduit nécessairement à développer un intérêt plus grand de la part des milieux de la recherche pour les systèmes d'action concrets. Les efforts des chercheurs sont certainement à

soutenir pour être à la hauteur des attentes. Mais cela nécessite également une plus grande acceptation de la part des acteurs des politiques analysées pour se prêter aux règles du jeu de la recherche. Ce qui renvoie à la question plus globale de la place de la recherche dans les processus de décision. ■

### Résumé

Cet article, est tiré d'une communication présentée lors du colloque « gestion des territoires ruraux : connaissances et méthodes pour la décision publique », qui a eu lieu à Clermont-Ferrand les 27-28 avril 1998. Son objet est de traiter de l'inscription territoriale des politiques publiques. On constate en effet un enchevêtrement des espaces considérés par l'action publique, lié à une fragmentation à la fois horizontale et verticale des processus de décisions. Une telle « parcellisation » des territoires soumis à l'action publique conduit à une non-lisibilité des lieux de décision, et pose la question de l'effectivité des politiques mises en œuvre.

Le développement de l'analyse des politiques publiques observées ces dernières années permet toutefois de distinguer les principaux facteurs de succès des politiques à incidence spatiale. On peut ainsi citer :

- l'importance de la mise en réseau des différents acteurs du système politico-administratif : il apparaît finalement plus important de faciliter l'enchevêtrement des niveaux de décision plutôt que de renforcer les compétences de l'un d'eux ;
- le consensus nécessaire à l'accomplissement de l'action publique : la logique actuelle de « coproduction » de l'action publique, rend nécessaire l'adhésion de différents partenaires à une politique commune ;
- l'importance de l'évaluation des politiques publiques : il apparaît nécessaire de développer la capacité des acteurs à faire un retour sur les processus en cours.

Ces trois éléments sont développés dans cet article. En conclusion, quelques recommandations sont émises en ce qui concerne les moyens d'une aide à la décision.

### Abstract

This article reproduces a paper delivered at the Conference entitled « Gestion des territoires ruraux: connaissances et méthodes pour la décision publique », in Clermont-Ferrand on April 27-28, 1998. It deals the issue of the spatial incidence of public policies. There is a complicated overlapping of the territories concerned with public action due to the fragmentation both horizontal and vertical of public decision. This fragmentation leads to a difficulty to recognize where decisions are taken and questions the effectivity of public policies.

However, the main factors of success for policies with spatial incidence can now be determined because of the development of public policy analysis these last ten years. Among them :

- networking politico-administrative actors : facilitating the overlapping of the different tiers of government appears to be more important than strengthening any one of them ;
- the consensus needed to achieve public action : the current logics of public policy « co-production » requires the different partners to support a common policy ;
- the last factor is the importance of public policy evaluation : it is necessary for the different actors to develop their ability to assess the process in progress.

The article develops these three points and presents some recommendations as concluding remarks.

### Bibliographie

CROZIER, M., THOENIG, J.C., 1976. *La régulation des systèmes organisés complexes, Le cas du système de décision politico-administratif local en France*, Revue Française de sociologie, 16 (1).

DURAN, P., THOENIG, J.C., 1996. *L'État et la gestion publique territoriale*, Revue Française de Sciences Politiques, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

INSEE, INRA, 1998. *Les campagnes et leurs villes*, 203 p.

LACOUR, C., PUISANT, S. (eds), 1992. *Aménagement du territoire et environnement*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, vol 3.

NEMERY, J.C., WACHTER, S., (eds) 1994. *Gouverner les territoires*, DATAR/Éditions de l'aube, 206 p.

WACHTER, S., 1994. *La décentralisation*, in. Nemery, J.C., Wachter, S., (eds) 1994, *Gouverner les territoires*, DATAR/Éditions de l'aube, pp. 49-59.