

La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives

Jean-Marc Callois ^a et Patrick Moquay ^b

Prise au sens large, la territorialisation des politiques n'a rien d'un phénomène nouveau. En effet, l'adaptation locale de la norme, par négociation entre les administrations d'État et les élus locaux est une pratique déjà fort ancienne (Crozier et Thoenig, 1975). Ce phénomène n'a rien d'étonnant : le territoire est un des éléments centraux de la définition de l'activité politique avec la population et les institutions. C'est un objet de manifestation et une source de légitimation du pouvoir, qui comporte des dimensions symboliques et identitaires très fortes (Gaudin, 1986).

Ce qui est récent, en revanche, est la transformation contemporaine des modes d'intervention de l'État, par l'institutionnalisation de l'action publique collective à de nouveaux échelons territoriaux (Duran et Thoenig, 1996). L'adaptation de l'intervention en fonction des besoins locaux spécifiques est ainsi reconnue et explicitée. Le but de cet article est de présenter les éléments qui justifient la territorialisation des politiques dans le cas du développement rural, ainsi que les lacunes à combler en matière de compréhension de l'efficacité de ces politiques.

La première partie présente les éléments du nouveau modèle d'action publique qu'institue la territorialisation. Celle-ci s'est traduite dans des procédures pilotées par les services déconcentrés de l'État, puis décentralisées, dont nous esquissons un historique (deuxième partie). Il ressort de cet historique que les politiques rurales ont fait une large place à la territorialisation. La

troisième partie revient sur cette adéquation de la territorialisation au contexte rural. Des conditions déterminantes de réussite de ces politiques territorialisées tiennent au contexte social et institutionnel. Aussi, la quatrième partie revient, à partir de travaux récents, sur le rôle des caractéristiques socioculturelles spécifiques à chaque territoire dans l'activation de leur potentiel de développement. Enfin, une dernière partie donne quelques éléments de perspectives, et discute notamment les besoins importants en matière d'évaluation des politiques territoriales.

Un nouveau modèle d'action publique

La territorialisation peut être présentée comme un modèle d'action publique, alternatif aux régulations sectorielles et aux mesures génériques (notamment macro-économiques) longtemps caractéristiques de l'intervention étatique. La montée en puissance des dispositifs territorialisés traduit ainsi une évolution des modes d'intervention de l'État (Duran et Thoenig, 1996).

La territorialisation de l'action publique recouvre tout d'abord – et dans tous les cas – le principe d'une différenciation des interventions selon les contextes locaux d'application. Cette différenciation est censée permettre une adaptation des interventions aux conditions locales, qui tiennent par exemple à la spécificité des secteurs d'activités et des problèmes rencontrés. Elle permet aussi, en principe, un ajustement des réponses proposées par les pouvoirs publics aux demandes formulées

Les contacts

a. Cemagref, UMR METAFORT, 24 avenue des Landais, BP 50085, 63172 Aubière Cedex
b. Engref, UMR METAFORT, 24 avenue des Landais, BP 50085, 63172 Aubière Cedex

1. Cf. Faure et Douillet (2005) pour de telles illustrations sectorielles.

2. En fait, la pensée décentralisatrice est à l'œuvre dès le milieu des années 1970 ; divers projets de réforme seront avancés, sans pour autant être menés à bien avant l'alternance de 1981.

par les populations, demandes qui sont susceptibles de différer d'un territoire à l'autre, du fait de divergences démographiques, professionnelles ou économiques, sociales ou idéologiques. En cela, la territorialisation des politiques publiques peut heurter le modèle traditionnel, universaliste, de l'intervention publique en France, qui reposait en principe sur des normes générales censées garantir le respect du principe d'égalité. Dans cette première acception, la territorialisation peut tout à fait s'appliquer à des programmes qui restent sectoriels, mais dont le contenu diffère selon les enjeux locaux : politiques territoriales de l'habitat, du patrimoine, voire de formation, d'éducation ou de sécurité¹ ...

Une manifestation seconde de la territorialisation des politiques publiques est l'intégration des interventions sectorielles en une stratégie (globale ou transversale) de développement territorial. Le territoire est ici à la fois un niveau opérationnel d'intégration et un référent – puisque c'est à l'égard de ses caractéristiques propres que les différentes actions sectorielles sont censées prendre sens. En cela, chaque action contribue au développement du territoire de manière systémique, par son articulation au sein d'un ensemble de mesures censées agir en synergie. Ce programme local doit permettre à la fois la cohérence de l'action et une certaine concentration des interventions. Affichant des priorités stratégiques, il reflète en effet les arbitrages locaux quant aux domaines visés et aux moyens consacrés – même si les acteurs impliqués ont généralement la tentation de laisser largement ouverts les champs d'intervention privilégiés.

Enfin, l'idée de territorialisation renvoie de plus en plus au principe d'un portage local, institutionnel ou collectif, du programme d'action (Douillet, 2003). Notons que ce principe n'exige pas en soi de forme aboutie de décentralisation ou de participation. Les services déconcentrés de l'État peuvent être porteurs de programmes territorialisés. Cependant, sous l'effet de la diffusion des théories et pratiques du développement local, la territorialisation s'accompagne généralement d'une prise en charge des programmes par les acteurs locaux concernés.

L'émergence institutionnelle de la territorialisation

Dans le cas français, le thème de la territorialisation des politiques de développement a émergé

de façon relativement marginale, au sein même des administrations d'État, avant de prendre de l'ampleur dans le cadre de la réforme de la décentralisation et sous l'effet de la diffusion de modèles internationaux.

La territorialisation des politiques de développement a tout d'abord été le fait de secteurs innovants de l'appareil d'État. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a régulièrement joué un rôle moteur dans l'expérimentation et la diffusion de telles pratiques de territorialisation. La création des parcs naturels régionaux, en 1967, visait précisément la mise en œuvre, pilotée par l'État sous forme d'administrations de mission, de programmes d'aménagement d'espaces ruraux dont les qualités naturelles et patrimoniales devaient être préservées et valorisées, notamment pour former un espace de loisir et de ressourcement pour les populations urbaines. Avec les contrats de pays lancés en 1975, la DATAR proposera un nouveau dispositif d'intervention territorialisé – même si la mise en œuvre de ce dispositif, pilotée par les sous-préfets sans réel effort de diagnostic, conduira à une certaine banalisation des interventions.

En parallèle, le ministère de l'Agriculture crée les plans d'aménagement rural (PAR), élaborés généralement à l'échelle de petites régions agricoles. Ces PAR, lancés en 1970 et poursuivis jusqu'au début des années 80, sont certes partis de problématiques essentiellement sectorielles (agricoles et, ici ou là, sylvicoles) mais ont rapidement tendu à prendre en considération un ensemble plus large de préoccupations caractéristiques des espaces ruraux concernés, par exemple en matière d'habitat, de déplacement ou encore de maintien des petits commerces.

Ces initiatives reflètent – et renforcent – la diffusion progressive au sein des administrations des théories du développement local. Elles s'accompagnent d'ailleurs souvent du recrutement de chargés de mission ayant une expérience des pratiques de développement. Ces chargés de mission, qui joueront le rôle d'animateurs et de coordinateurs locaux, vont importer et adapter des méthodes d'intervention issues des programmes de coopération.

À partir des années 1980, la réforme de la décentralisation vient consacrer le principe d'une responsabilité locale accrue en matière d'aménagement et de développement². Les dis-

positifs précités seront progressivement confiés aux collectivités locales : les contrats de pays passent sous la responsabilité des établissements publics régionaux dès 1978, et déboucheront sur des politiques contractuelles régionales différenciées (territorialisation en abyme de dispositifs de territorialisation !) ; les services de l'État s'effaceront peu à peu du pilotage des parcs naturels régionaux au profit des collectivités locales, jusqu'à en confier l'initiative aux régions dans les années 1980 ; enfin les plans d'aménagement rural, mis en œuvre par l'administration, seront remplacés en 1983 par les chartes intercommunales, dont l'initiative et le pilotage reviennent aux communes.

Les recompositions territoriales institutionnelles des années 1990, autour des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des pays, prolongeront ce mouvement en instaurant comme norme l'élaboration d'un projet de développement, à l'échelle intercommunale, porté par les institutions locales en association avec les acteurs économiques et sociaux (Guérin et Moquay, 2002). L'expérience d'élaboration concertée de programmes d'aménagement et de développement, portée notamment par les parcs naturels régionaux, donne lieu à des démarches de formalisation et de transfert, telles que la charte de territoire (Gorgeu *et al.*, 1997), inspirant les futures chartes de développement durable des pays. La politique des pays, relancée en 1995 et réformée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, synthétise en quelque sorte ces évolutions en mettant en place un mode de gouvernance mixte, en partie représentatif, en partie participatif (en s'appuyant sur des conseils de développement représentant les activités économiques, sociales, culturelles et associatives).

La territorialisation des politiques de développement marque surtout le sacre de l'échelon intercommunal, même si la taille des ensembles territoriaux ainsi constitués reste extrêmement variable selon les projets. L'engagement des acteurs locaux, et en premier lieu des élus, a été fortement encouragé par les politiques nationales, ainsi que par les politiques contractuelles régionales voire départementales. Les incitations financières se sont révélées décisives, mais ont donné lieu à des effets d'aubaine qui alimentent dorénavant les critiques. Au-delà de ces aspects financiers, c'est également un modèle qui se trouve diffusé, celui du « projet de territoire »,

document stratégique par lequel la collectivité énonce ses priorités et ordonne – du moins en principe – ses actions futures.

En même temps qu'il s'imposait en France, ce modèle de définition et de mise en œuvre des interventions publiques en matière de développement était également porté sur la scène internationale. Les années 1990 ont vu les grandes institutions internationales prôner des formes de décentralisation – principalement vues d'ailleurs comme un moyen de minorer le rôle des administrations étatiques. Les politiques européennes, notamment les politiques structurelles ou politiques de cohésion, ont également conforté ces démarches de territorialisation (Smith, 1995). Elles ont diffusé des modèles opérationnels d'organisation et de portage, en même temps qu'elles légitimaient des principes d'action autour de l'élaboration de programmations stratégiques pluriannuelles territorialisées. Ainsi, les programmations régionales ont-elles été expérimentées dans les plans intégrés méditerranéens, puis généralisées dans les plans de développement des zones rurales. LEADER, le programme d'initiative communautaire concernant le développement rural a décliné ces principes à une échelle plus locale, en insistant sur l'association des acteurs privés à la définition et à la mise en œuvre des actions. Dans le nouveau règlement de développement rural pour la période 2007-2013, l'approche LEADER a été érigée en axe à part entière, confortant ainsi la place des approches intégrées dans le développement rural. Dans les deux parties suivantes, nous examinons les éléments objectifs qui permettent d'évaluer la pertinence de ce choix.

Une approche bien adaptée aux zones rurales

Comme l'ont montré les différentes procédures citées ci-dessus, c'est surtout dans les zones rurales que la territorialisation des politiques de développement s'est affirmée. Cette visibilité plus grande de la territorialisation des politiques rurales tient à différents facteurs. Les premiers ont trait, par contraste, aux caractéristiques des zones urbaines. La sensibilité des enjeux de pouvoir urbain a longtemps interdit de fait l'établissement d'un pouvoir d'agglomération. En a témoigné l'échec successif des différentes formules institutionnelles proposées par l'État aux agglomérations, du moins jusqu'au succès très récent (initié en 1999) des communautés d'ag-

3. À l'exception notable des stratégies d'urbanisation, du moins lorsque la commune se trouve dans un contexte dynamique, ou *a fortiori* est soumise à des pressions foncières importantes (étalement urbain notamment).

glomération. Face à la timidité des coopérations urbaines, l'échelon communal est longtemps resté l'échelon décisif, tant symbolique qu'opérationnel, des politiques d'aménagement urbain. En l'absence de recomposition institutionnelle, la territorialisation se fondait dans l'affirmation de politiques municipales – qui pouvaient témoigner de réels choix stratégiques. Dans l'espace rural, la stratégie municipale est généralement dénuée de réelle portée, faute de moyens³ ; les pratiques de coopération intercommunale s'y sont toujours développées plus facilement ; la territorialisation des politiques de développement, entendue comme l'élaboration et le portage à l'échelon d'une petite région ou d'un pays d'un programme intégré de développement, s'est implantée d'autant plus facilement que les alternatives n'étaient guère nombreuses ni prometteuses.

Par ailleurs, un certain nombre de caractéristiques sociologiques favorisaient l'appropriation progressive de ces nouvelles manières de faire par les acteurs ruraux. L'interconnaissance entre les responsables locaux (élus locaux, mais aussi responsables socioprofessionnels et associatifs), par exemple, y est facilitée par la taille démographique restreinte des territoires considérés. Des travaux d'ethnologie politique (Abélès, 1986) ont également montré comment les réseaux politiques locaux étaient établis depuis longtemps à une échelle supra-communale (et, incidemment, comment ils perduraient sur le long terme). Les notables ruraux ont toujours eu pour fonction d'assurer ce lien entre la population locale et les institutions englobantes. Ce qui change, en apparence, est la montée en puissance d'autres acteurs, d'autres sources de légitimité, notamment dans l'action associative. Mais il ne faut pas négliger le fait qu'en milieu rural, la césure entre le monde des élus et la population n'est pas aussi nette qu'en ville, pour des raisons sociologiques et démographiques – ne serait-ce que parce que le pourcentage des actifs qui accèdent à des fonctions électives est de très loin supérieur en zone rurale qu'en milieu urbain.

Enfin, sur le fond, l'élaboration de stratégies intégrées est adaptée aux caractéristiques économiques et aux opportunités de développement des zones rurales. La plupart des problèmes de développement ne sauraient trouver d'éléments de réponse à l'échelle d'une commune, alors même que la localisation des activités économiques dessine fréquemment des entités relativement homogènes, du moins sur le plan des activités

dominantes, des problèmes rencontrés ou des enjeux de développement. Travailler à cette échelle supra-communale, en recherchant des réponses adaptées aux enjeux identifiés, semble un gage d'efficacité, dans un contexte marqué par la raréfaction des ressources publiques et la compétition accrue entre acteurs économiques comme entre territoires (pour l'attraction de résidents, d'entreprises, de services, etc.). Les démarches de valorisation de productions agricoles de qualité, autour de terroirs, les initiatives visant à conforter des systèmes productifs locaux, par des efforts de formation ou de commercialisation, ne peuvent se raisonner qu'à l'échelle de territoires suffisamment vastes pour rassembler les acteurs intéressés et disposer de ressources (humaines ou financières) suffisantes.

Inversement, l'intégration des différentes problématiques sectorielles est cruciale dans le monde rural, car la faiblesse des moyens ou la fragilité de différents secteurs peuvent s'avérer constituer de redoutables facteurs de blocage s'ils ne sont pas correctement anticipés. Une mauvaise appréciation de l'offre de services, alors que l'on cherche à attirer de nouveaux actifs, par exemple, peut ne constituer en zone urbaine qu'une incohérence passagère, ou un gaspillage regrettable ; en milieu rural, cela peut être un obstacle rédhibitoire. La prise en compte des interactions entre domaines d'activité et entre actions de développement y est donc cruciale. C'est précisément l'ambition, en théorie, de la territorialisation des politiques de développement. Toutefois, celle-ci se base également sur une autre hypothèse importante : les caractéristiques sociologiques et institutionnelles spécifiques à chaque territoire influent de manière significative sur leur potentiel de développement. La section suivante discute cette hypothèse au regard des résultats empiriques.

Le rôle du tissu social et institutionnel dans le développement local : quelques éléments empiriques

L'approche territoriale est basée sur deux postulats importants. D'une part, l'idée que les caractéristiques sociologiques et institutionnelles locales jouent un rôle sur le niveau et le type de développement qu'il est possible de mettre en œuvre, et d'autre part, l'idée que les politiques doivent être adaptées à ces caractéristiques locales. Le rôle des facteurs sociologiques et institutionnels sur le développement est depuis longtemps mis

en avant par les praticiens du développement local. Cependant, ce n'est qu'assez récemment que des éléments empiriques précis ont été apportés, notamment dans le cadre des travaux sur le capital social (Putnam, 1993), ainsi que des recherches en économie néo-institutionnelle (North, 1990).

Dans l'ensemble, ces travaux empiriques confirment qu'une plus forte cohésion locale, des relations sociales plus intenses, une confiance plus grande entre les individus, sont associées non seulement à un dynamisme économique plus élevé (Berthet et Palard, 1997), mais également à de meilleurs résultats en matière de santé, de sécurité et de comportement civique (Durlauf et Fafchamps, 2004). Toutefois, ces résultats dépendent fortement du contexte (pays en développement ou industrialisé, zone rurale ou quartiers urbains sensibles, etc.). De plus, il faudrait se garder de les interpréter comme la preuve univoque qu'une forte cohésion sociale assure mécaniquement de meilleures performances en matière de développement, et ce pour deux raisons. Premièrement, le sens de causalité entre cohésion et développement est loin d'être établi. Une forte cohésion peut être la conséquence et non la cause d'un bon dynamisme. Ces deux aspects peuvent aussi avoir une cause commune, comme par exemple la qualité des institutions locales. À ce stade de la recherche, il est très difficile d'établir précisément les causalités en jeu. Deuxièmement, la cohésion locale peut avoir des effets négatifs, qui sont essentiellement liés à une trop grande fermeture par rapport au monde extérieur. En effet, le terme de cohésion, souvent mis en avant par les tenants des politiques territoriales, est très vague. Il convient de préciser à quel groupe d'individus il s'applique, et quels sont les rapports que ce groupe entretient avec les autres composants de la société. Ainsi, une forte cohésion peut signifier l'existence de comportements d'exclusion, voire de discrimination, qui peuvent être nuisibles tant au niveau social qu'économique. D'autre part, un trop grand encastrement social peut favoriser des logiques d'assistanat et d'enfermement dans des routines préétablies, deux caractéristiques nuisibles à l'efficacité de long terme. Les travaux de North (1990) ont montré combien une organisation sociale qui semble efficace parce qu'elle répond à des besoins précis, peut se révéler une source de blocage du développement.

Au regard de ces résultats, il paraît nécessaire de distinguer trois aspects pour analyser les

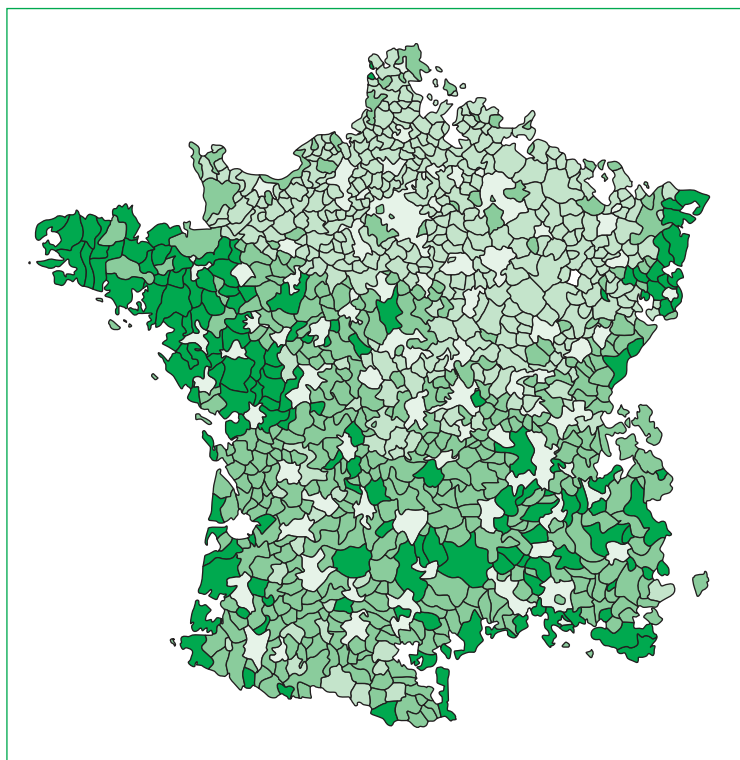
caractéristiques sociologiques et institutionnelles pertinentes pour le développement (Collois, 2004). Les deux premiers aspects sont rattachés à la littérature sur le capital social, le troisième à la recherche sur les institutions :

- la cohésion locale, dénommée *bonding* dans la littérature sur le capital social. Cette caractéristique stabilise l'environnement des individus, ce qui permet de nouer des relations de confiance, facilite les échanges, l'entraide et la création de biens publics locaux. D'après ce qui précède, la cohésion locale est favorable au développement, sauf lorsqu'elle devient trop importante, où elle favorise l'enfermement et l'inertie ;
- l'ouverture sociale vers l'extérieur (ou *bridging*), qui consiste en l'ensemble des liens sociaux qui amènent des ressources nouvelles dans le territoire considéré. Ces ressources peuvent consister en des informations sur la technologie ou les marchés, ou encore par exemple sur de nouveaux partenaires commerciaux ;
- les caractéristiques institutionnelles locales, qui interagissent de façon complexe avec les deux aspects précédents.

La plupart des recherches sur le capital social et le rôle des institutions dans le développement concernent les pays en développement. Il existe cependant des travaux récents au niveau européen (notamment Beugelsdijk et van Schalk, 2005), qui confirment l'importance de distinguer la cohésion (*bonding*) et l'ouverture sociale (*bridging*). Dans le cas des zones rurales françaises, Collois et Aubert (2005) ont développé des mesures statistiques de la cohésion et des liens extérieurs, et testé leur relation avec le dynamisme de l'emploi. La carte 1 reproduit la répartition spatiale de l'indice de cohésion locale⁴. Il est remarquable de constater que les zones à forte cohésion correspondent à grands traits aux zones où la famille rurale traditionnelle était intégrée (Todd, 1990), ainsi qu'aux zones à revendication régionaliste forte (Alsace, Bretagne, Savoie...). Le test empirique conclut également à un rôle positif des deux formes de capital social, *bonding* et *bridging*, sur la croissance.

Si la littérature sur le capital social a développé des indicateurs permettant des études statistiques, la mesure des caractéristiques institutionnelles reste à ce jour beaucoup plus délicate. En effet, les configurations institutionnelles présentent une très grande variabilité entre territoires, et ce même

4. Cet indice est construit à partir d'indicateurs tels que la densité de lieux de socialisation, la densité associative, l'intensité de coopération agricole et la part de ménages ayant leur nom dans l'annuaire (indicateur de confiance).



▲ Carte 1 – Un indice de cohésion locale (calculé sur le référentiel restreint au sens de l'INSEE).

pour un pays centralisé comme la France. Aussi, les données utilisées proviennent pratiquement toutes d'enquêtes de terrain, à l'exception des travaux menés à l'échelle nationale, qui utilisent des indicateurs inappropriés pour des études au niveau de territoires ruraux (par exemple, La Porta *et al.*, 1998). En effet, sociologie et institutions entretiennent entre elles des relations complexes (encadré 1), qui commencent tout juste à être élucidées. Les études de cas analysées par Callois et Aubert (2005) suggèrent que l'efficacité des institutions locales est dans une large mesure conditionnée par la qualité de la cohésion locale. Même en présence de leaders influents, les caractéristiques sociologiques locales semblent peser un poids important dans les processus de développement.

Un champ encore largement inexploré est la façon d'adapter les politiques territoriales aux caractéristiques sociales et institutionnelles. Si les résultats précédents corroborent l'idée d'un rôle de la sociologie et des institutions locales sur le développement, ils suggèrent également que les territoires dépourvus d'un capital social fort et/ou aux institutions déficientes, seraient inadaptés à la mise en œuvre de politiques territoriales. Il

Encadré 1

Caractéristiques sociologiques et institutions

En sciences sociales, on considère comme « institution » toute règle qui est « instituée », c'est-à-dire qui fait l'objet d'une reconnaissance de la part d'un groupe humain. Les valeurs et normes sociales font donc partie des institutions, même si dans le langage courant, le mot institution désigne plutôt les institutions formelles telles que les règles de droit ou l'organisation administrative.

Tantôt normes sociales et institutions formelles se renforcent mutuellement, tantôt elles agissent de manière substituable. Ainsi, dans les pays en développement, un capital social fort peut compenser une déficience des institutions formelles. Dans le cas des États-Unis, Alesina et La Ferrara (2002) ont montré que la confiance entre individus et la confiance des individus envers les institutions publiques n'étaient pas reliées entre elles. Cependant, il n'est pas évident que ce résultat implique l'absence de relations entre caractéristiques sociologiques et institutionnelles dans les pays développés, tant est grande la diversité des environnements institutionnels. La comparaison du fonctionnement du secteur agricole dans les différents pays de l'Union européenne, où existe pourtant une politique agricole commune, l'illustre assez bien. Ces recherches méritent donc d'être largement approfondies, dans la mesure où les politiques territoriales agissent précisément sur le système institutionnel local.

semble effectivement que ce ne soit pas le même type de politique territoriale qui doit être mis en œuvre selon le degré de capital social d'un territoire. Ainsi, dans les zones à forte cohésion, la politique devrait viser non seulement à tirer parti de cette cohésion (par exemple en encourageant les actions collectives), mais aussi à développer l'ouverture du territoire pour limiter les effets négatifs de la cohésion. À l'inverse, dans les zones à faible cohésion, souvent plus ouvertes que les précédentes, un travail beaucoup plus important doit être fait pour développer les habitudes d'action collective, notamment à travers le financement d'actions relativement ciblées et dont le risque économique est faible.

Perspectives

Les résultats précédents mettent en évidence l'existence d'un manque important en matière d'évaluation des politiques territoriales. En effet, si les recherches récentes en développement régional valident l'hypothèse d'un rôle des caractéristiques sociologiques et institutionnelles sur le développement, les données empiriques sur la meilleure façon de concevoir et de mettre en œuvre une politique territoriale restent à ce jour bien minces. Il s'agit là d'une dimension qui nécessite des efforts importants en matière de recherche publique.

L'évaluation des politiques territoriales pose de redoutables problèmes méthodologiques et des pièges d'interprétation considérables. En effet, toute politique territoriale possède des coûts d'entrée très importants. Elle nécessite de faire se rencontrer et se connaître des acteurs locaux aux intérêts parfois divergents, notamment sur le court terme. Elle nécessite l'apprentissage de nouvelles méthodes de travail de la part des acteurs des territoires et aussi – et ce n'est pas le plus facile – de la part des administrations en charge de la mise en place et de la surveillance de ces politiques.

Ce n'est donc que sur le moyen à long terme, lorsque la politique aura été pleinement appropriée par les acteurs et administrations concernés, que les coûts initiaux pourront être réellement amortis, et que l'efficacité de la politique pourra être appréhendée, notamment s'il s'agit de la comparer à celle d'une politique plus classique de type « *top-down* ». Les coûts de mise en œuvre de ces politiques « complexes » (impliquant un grand nombre de participants) commencent seulement à pouvoir être mesurés de manière précise (Mc Cann *et al.*, 2005).

Naturellement, les politiques de long terme, comme le programme d'initiative communautaire LEADER, ont déjà donné lieu à de nombreux

travaux d'évaluation. Toutefois, l'évaluation se concentre souvent sur le fonctionnement courant de la mise en œuvre (Ray, 2000), alors qu'il existe de nombreux impacts indirects encore très difficiles à appréhender. Ainsi, une politique peut induire une recomposition importante des jeux d'acteurs, par exemple un nouveau positionnement des socioprofessionnels, l'affirmation de nouvelles compétences (techniciens du développement local), et surtout l'émergence de nouveaux leaderships politiques (Faure et Douillet, 2005). Les politiques territoriales posent également des questions importantes encore très mal résolues quant au rôle des institutions publiques d'échelon « élevé », en particulier autour des questions de l'ingénierie territoriale et du contrôle de la mise en œuvre, notamment au sein des services de l'État (Moquay, 2005).

Toutes ces questions nécessitent un effort de recherche important, d'autant plus nécessaire que par définition, la réalité de terrain des politiques territoriales est fortement variable entre les territoires. Dans des territoires à « capital social élevé », une mobilisation spontanée se fera à coût peu élevé, et les contraintes administratives pourront être davantage des freins que des leviers (bien que le rôle de l'État garde sa légitimité, notamment pour prévenir des logiques de repli identitaire, voire de discrimination). Dans d'autres territoires, on constatera une forte rémanence des pratiques politiques traditionnelles et des fonctionnements institutionnels par guichets, malgré un discours sur le projet (intégré) de territoire (Douillet 2003). L'enjeu sera alors d'enclencher une véritable dynamique collective au-delà de l'emploi convenu d'un vocabulaire parfois factice autour des notions de « réseaux », de « structuration » ou de « durabilité ». Il apparaît donc que l'État central doit bien conserver un rôle fort de garant de l'équité sur tout le territoire, tout en acceptant que les modalités précises d'intervention puissent être adaptées aux caractéristiques de chaque territoire, dans un souci d'efficacité. □

Résumé

Cet article fait le point sur une tendance lourde des politiques de développement rural : leur territorialisation croissante, avec une implication de plus en plus forte des acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de développement. Nous montrons que l'approche territoriale présente une réelle pertinence, notamment dans le cas des zones rurales, et que de nombreux éléments empiriques suggèrent que la qualité des partenariats locaux influe de manière significative sur la valorisation du potentiel de développement. Cependant, la territorialisation des politiques ne peut être efficace que si elle est mise en œuvre sur le long terme. De plus, il existe un risque d'amplification des inégalités entre territoires et au sein des territoires, d'où un rôle de l'État à maintenir et à redéfinir.

Abstract

This article presents a major trend of rural development policies: their growing territorial character, coming together with an increasing involvement of local actors in conceiving and implementing development strategies. We discuss how the territorial approach can be really appropriate, especially for rural areas. Empirical results suggest that the quality of partnerships has a significant effect on the implementation of local development potentials. However, to be efficient, the territorialisation of development policies has to be implemented at a sufficiently long time scale. Finally, there is a real risk of increasing inequalities between and inside territories. The State has therefore still a role to play, even if this role has to be redefined.

Bibliographie

- ABELES, M., 1986, Le degré zéro de la politique : réseaux de pouvoir et espace intercommunal dans le canton de Quarré-les-Tombes, *Études rurales*, n° 101-102, p. 231-269.
- ALESINA, A., LA FERRARA, E., 2002, Who trusts others ?, *Journal of Public Economics*, n° 85, p. 207-234.
- BERTHET, T., PALARD, J., 1997, Culture politique réfractaire et décollage économique : l'exemple du Nord-Est vendéen, *Revue française de science politique*, 47(1), p. 29-47.
- BEUGELSDIJK, S., VAN SCHALK, T., 2005, Social Capital and Growth in European Regions : An Empirical Test, *European Journal of Political Economy*, 21(2), p. 301-324.
- CALLOIS, J.-M., 2004, Capital social et développement économique local : pour une application aux espaces ruraux français, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2004-4, p. 551-578.
- CALLOIS, J.-M., AUBERT, F., 2005, *Towards indicators of social capital for regional development issues*, Regional Growth Agendas, international conference of the Regional Studies Association, University of Aalborg.
- CROZIER, M., THOENIG, J.-C., 1975, La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France, *Revue française de sociologie*, n° 16, p. 3-32.
- DOUILLET, A.-C., 2003, Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue française de science politique*, 53(4), p. 583-606.
- DURAN, P., THOENIG, J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, 46(4), p. 580-623.
- DURLAUF, S.-N., FAFCHAMPS, M., 2004, Social capital, in *Handbook of economic growth*, S. DURLAUF, P. AGHION.

FAURE, A., DOUILLET, A.-C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

GAUDIN, J.-P., 1986, Pouvoirs locaux et territoires : une approche des espaces politiques, *Études rurales*, n° 101-102, p. 21-33.

GORGEU, Y., JENKINS C. et al., 1998, *La charte de territoire. Une démarche pour un projet de développement durable*, Paris, La documentation française.

GUÉRIN, M., MOQUAY, P., 2002, Intercommunalité, pays : les recompositions territoriales, in *À qui appartient l'espace rural ?*, P. PERRIET-CORNET, La Tour d'Aigues, L'aube/DATAR, p. 105-132.

LA PORTA, R., LOPEZ DE SILANES, F., SCHLEIFER, A., VISHNY, R.-W., 1998, Law and Finance, *Journal of political economy*, n° 106, p. 1113-1155.

MCCANN, L., COLBY, B., EASTER, K.-W., KASTERINE, A., KUPERAN, K.-V., 2004, Transaction Cost Measurement for Evaluating Environmental Policies, *Ecological Economics*, vol. 52, n° 4, p. 527-542.

MOQUAY, P., 2005, L'État territorialisé, ou l'arroseur arrosé : les ambiguïtés de l'État face aux recompositions territoriales en France, in *Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, L. BHERER, J.-P. COLLIN, E. KERROUCHE et J. PALARD, Ste-Foy (Qc), PUL, p. 85-116.

NORTH, D.-C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

PUTNAM, R.-D., 1993, *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton university press.

RAY, CH., 2000, The EU LEADER programme : rural development laboratory, *Sociologia ruralis*, vol. 40, n° 2, p. 163-171.

SMITH, A., 1996, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan.

TODD, E., 1990, *L'invention de l'Europe*, Paris, Le Seuil, coll. Points.