



**HAL**  
open science

## Le développement territorial: une voie innovante pour les collectivités locales ?

Pierre-Antoine Landel, Bernard Pecqueur

► **To cite this version:**

Pierre-Antoine Landel, Bernard Pecqueur. Le développement territorial: une voie innovante pour les collectivités locales ?. Jean-Paul Carrière; Abdellilah Hamdouch; Corneliu Iatu. Développement durable des territoires, Economica-Anthropos, pp.31-45, 2016, 978-2-7178-6882-1. halshs-01384875

**HAL Id: halshs-01384875**

**<https://shs.hal.science/halshs-01384875>**

Submitted on 20 Oct 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : UNE VOIE INNOVANTE POUR LES COLLECTIVITES LOCALES ?**

**Pierre-Antoine Landel<sup>1</sup>**  
**Bernard Pecqueur <sup>2</sup>**

### **Introduction**

La décentralisation "à la française » ne fait pas "du renforcement de l'autonomie locale un but en soi, mais un simple moyen de préserver l'unité et l'indivisibilité de la République". (Lebreton, 2003). L'État conserve son rôle de stratège, les collectivités restent sous contrôle d'un ensemble d'orientations, de règles et de normes qui leur sont extérieures.

Alors que les rapports critiquant ce mode de décentralisation se succèdent, la décentralisation dans son ensemble n'a toujours pas fait l'objet de travaux d'évaluation de son impact global, mais plusieurs approches sectorielles ont pu être menées par des organisations nationales : Un rapport de la Cour des Comptes de 2007 évalue à 6 milliards d'euros par an, le montant des dispositifs d'aide au développement économique mis en place par les collectivités. Il souligne la complexité et le manque de coordination des dispositifs existants, ainsi que leur coût de gestion. Un rapport de l'IGAS publié en 2013<sup>3</sup> estime à 136 milliards d'euros les dépenses publiques totales en faveur de l'emploi hors formation professionnelle, dont 20 milliards des collectivités locales pour l'année 2010. Au delà de ces informations, des travaux de recherche sur l'évaluation des politiques territoriales été menés (Matyjasik, 2010<sup>4</sup>), sans que l'on puisse disposer d'un

---

<sup>1</sup> UMR PACTE, Université grenoble Alpes, pierre-antoine.landel@ujf-grenoble.fr

<sup>2</sup> UMR PACTE-Territoires, Université de Grenoble-Alpes, Bernard.pecqueur@ujf-grenoble.fr

<sup>3</sup> Borel P., Ferras B., Le Coz G. , 2013, Evaluation de la politique territoriale de l'emploi.

Cartographie, bilan et recommandations (MAP).Paris : Inspection Générale des Affaires Sociales, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000681.pdf>

<sup>4</sup> <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00543239/document> Nicolas Matyjasik, 2010 L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels, Université de Bordeaux,

jugement général sur les politiques mises en œuvre depuis 30 ans et leurs effets en termes de développement territorial durable.

En tant qu'acteurs puis observateurs de ce processus, notre ambition n'est pas de pallier ce déficit, mais de contribuer à le questionner, en particulier dans le champ du développement économique. Notre questionnement porte sur le profond décalage entre l'évolution de la pensée économique et les pratiques politiques issues de la décentralisation. Notre hypothèse est que les logiques politiques mobilisées dans le cadre ces réformes ne permettent pas d'accompagner le tournant territorial de l'économie.

Dans une première partie, ce chapitre interroge les référentiels mobilisables dans le cadre ces politiques d'aide au développement. La seconde partie ouvre à un questionnement sur les conditions de définition, puis de mise en œuvre des aides des collectivités dans le champ du développement économique. Enfin, la troisième partie ouvre des pistes de travail pour penser la territorialisation des aides au développement économique dans une perspective plus en adéquation avec les principes du développement territorial durable.

## **1- Les fondements théoriques d'une intervention économique décentralisée**

La décentralisation (lois de 1982-1983) arrive en France dans un contexte d'essoufflement de la grande croissance dite des « trente glorieuses ». En conférant aux institutions locales et régionales le statut de collectivité territoriale, elle ouvre des perspectives nouvelles d'initiatives pour ces collectivités, mais leur impose aussi de nouveaux défis. Le marché étant l'instance régulatrice de base, et assurant la coordination des acteurs, l'État avait « originellement » la tâche d'exercer une régulation correctrice des imperfections du marché, les collectivités intervenant comme troisième instance régulatrice. La crise l'action publique centrale en a fait des instances régulatrices concurrentes de l'État. Plus de trente ans après la décentralisation et au moment où se joue le troisième acte de celle-ci, on peut faire l'hypothèse d'une crise renforcée de l'action publique décentralisée (affaiblissement des moyens mais aussi perte du sens de l'action).

Interrogeons nous tout d'abord sur les questions à résoudre, nouvellement apparues, par les collectivités territoriales.

### **1-1 Les défis actuels**

**1.1.1 La mondialisation** ou la fragilisation des territoires inscrits dans des modèles de compétitivité - prix

La globalisation des échanges et les délocalisations favorisent un mécanisme typiquement fordiste de minimisation des coûts de production, en séparant les populations productrices des populations consommatrices. Les cadres de l'échange sont de moins en moins les États-Nations, mais plutôt les « régions » au sens anglo-saxon ou les « territoires » au sens où l'expression se développe en Europe ; c'est à dire des

configurations spatialisées construites et non données. Cette évolution conduit à la remise en cause du modèle de type ricardien de l'échange international à base d'« avantages comparatifs » entre nations liés à des différentiels de productivité et de compétitivité par les prix. Les biens qui sont comparés sont « génériques » c'est à dire entièrement indépendants des contextes géographiques de production.

Cependant, plus l'accès des acteurs au vaste monde est facilité, plus il nécessite des instances de médiation que sont les « territoires ». Ceux-ci fonctionnent comme un niveau d'agrégation méso économique dédié à la recherche de solutions à des problèmes collectifs. Nous formulons ici l'hypothèse que l'avantage comparatif, à l'aune de la globalisation devient pour beaucoup de produits, un « *avantage différenciatif* ». Les biens différenciés sont alors réputés « spécifiques », c'est à dire fortement dépendant de leur contexte géographique et valorisant une ressource territoriale, elle même spécifique. Il s'agit donc pour les territoires non plus de se spécialiser dans un schéma comparatif, mais plutôt d'échapper aux lois de la concurrence lorsqu'elles sont impossibles à suivre en visant la production pour laquelle ils seraient (dans l'idéal) en situation de monopole. Un tel type de comportement remet en cause le découpage par systèmes productifs nationaux (espaces donnés), puisque les initiatives ne résultent pas d'une politique centralisée à l'échelle d'un État-Nation mais de groupes d'acteurs mobilisés pour résoudre un problème productif particulier. C'est donc là un premier défi pour les gouvernements locaux que sont en France les collectivités territoriales.

### **1.1.2. L'affirmation de la question environnementale**

Le modèle fordiste se fondait sur l'idée de l'infinité des ressources, que l'on peut renouveler en cas d'épuisement par d'autres. Encore récemment, un club reconnu réagissait à la question de l'épuisement des ressources en rappelant que la gestion de la rareté est précisément l'objectif de la science économique. Ainsi, « notre ambition d'économistes est de lutter contre la rareté, sans faire le moins du monde le procès de la croissance » (Le cercle des économistes, 2007). On poursuit ainsi le rêve du prélèvement infini. Le fordisme est bien l'héritier de ce rêve où l'on peut surmonter les limites et repousser les limites de la rareté<sup>5</sup>.

Mais aujourd'hui émerge la conscience de la fin de l'abondance non contrôlée et non gérée de la ressource donnée par la nature. « De plus en plus nous nous heurtons à de multiples limites. La finitude que nous éprouvons ainsi est fort différente de celle des Anciens : elle ne relève plus d'une sagesse a priori, mais de l'échec même, sur de multiples fronts de l'affirmation moderne de l'infini. Cette finitude concerne en premier lieu nos ressources énergétiques, minérales, en eau douce et pour finir, biotiques » (D. Bourg et K. Whiteside, 2010, op. cit., p. 29). Indéniablement, la contrainte environnementale a un impact fondamental sur le rapport de nos sociétés avec leur paysage et leurs ressources. Les instances publiques sont soumises à une injonction au développement durable et à la lancinante question de la génération, de la pérennité et du renouvellement des ressources. Or, l'instance locale, niveau des pratiques au quotidien, semble assez appropriée pour gérer ces ressources (B. Pecqueur et P. Vieira 2015).

---

<sup>5</sup> Bourg et Whiteside (2010) évoquent à ce propos l'économiste Robert Solow qui défend l'idée que la destruction par la génération précédente d'une part du capital naturel qu'elle a reçu, ne lèse pas la génération suivante.

C'est donc le deuxième défi pour les gouvernements locaux

### **1.1.3. La disjonction des lieux de consommation et de production**

Le fordisme, tel qu'on l'a vu et on le voit encore à l'œuvre, fixe le travailleur sur son espace de production. Du travail à l'habitat, il ne doit pas y avoir de longs espaces ni de longues distances. L'usine et le logement sont proches. Ainsi, la représentation dominante d'un territoire économique reste celle d'une micro nation dans laquelle on peut retrouver l'égalité comptable du modèle national selon laquelle, tout ce qui est produit donne lieu à un revenu entièrement dépensé (en consommation ou en épargne). Les territoires sont alors de petits systèmes productifs complets et cohérents. Or, aujourd'hui, on observe une disjonction croissante entre lieux de production (travail) et lieu de résidence (repos). Ces deux espaces ont tendance à s'éloigner l'un de l'autre. La cause principale en est la mobilité croissante des individus. Selon Jean Viard (2011, page 48), « cinq kilomètres, [c'est] la distance moyenne parcourue en France [quotidiennement pour chaque français] jusqu'en 1950 (...) Aujourd'hui, nous parcourons en moyenne quarante-cinq kilomètres par jour. Soit neuf fois plus qu'en 1950 ». Cela entraîne un fractionnement des territoires continus. Ces derniers font moins clairement système. Ces évolutions sont analysées dans les travaux portant sur l'économie « résidentielle », qui explorent les conséquences à venir de la disjonction proposée ici à partir de la théorie de la base (M. Talandier et L. Davezies, 2009)<sup>6</sup>. Il en ressort notamment que la dépense peut aussi impulser un développement.

C'est le troisième défi pour les gouvernements locaux.

## **1.2 Le tournant territorial de l'économie**

### **1.2.1. L'émergence du développement local**

Le développement local (Pecqueur 1989) apparaît dès les années quatre-vingt comme une nouvelle dynamique d'acteurs qui porte des formes kaléidoscopiques d'organisation territoriale. Les districts industriels sont revendiqués comme innovants en Italie et constituent des formes d'organisation industrielle originales (Novarina 2012). Aux Etats-Unis, ce sont les « clusters » (Silicon Valley et route 121 à Boston) qui donnent le ton de l'innovation ancrée géographiquement.

Ce qui est remarquable n'est pas seulement l'importance quantitative (en nombre, en densité, en volume...) de ces modes d'organisation territoriale, mais plus l'absence d'analyse du phénomène longtemps tenu pour négligeable tant dans la théorie économique standard, que dans les analyses de la globalisation. C'est l'approfondissement de la crise qui va susciter l'intérêt que l'on commence seulement à porter à ces formes nouvelles.

---

<sup>6</sup> Selon ces auteurs le principe de cette théorie dite de la base, « repose sur l'identification de deux grands secteurs économiques locaux : le premier contribue à capter les revenus de l'extérieur, l'autre travaille à satisfaire la demande locale »

L'opérateur fondamental de ces formes nouvelles repose sur la notion d'*externalité* formalisée par A. Marshall. Celui-ci montre notamment que les économies d'échelle peuvent aussi provenir d' « effets externes » produits par le contexte productif (la culture du lieu, son histoire, etc.), dont les firmes ancrées territorialement peuvent naturellement bénéficier. Il y a donc bien une régulation locale des externalités et un espace ouvert pour les produire à l'échelle des territoires.

### **1.2.2. Différentes entrées du développement territorial, malentendus et imprécisions:**

Le concept de « territoire » recouvre des définitions qui vont du très large territoire éthologique que les animaux délimitent vis à vis de leurs semblables jusqu'au « territoire de pouvoir » selon l'expression de C. Raffestin (1980), qui est l'étendue d'exercice du pouvoir. Pour leur part, Lévy et Lussault (2003) recensent pas moins de huit définitions pour en proposer finalement une neuvième (!) en guise de synthèse. Il semble que l'on puisse s'accorder dans la littérature francophone<sup>7</sup> sur les principales caractéristiques.

En premier lieu, la dynamique compte davantage que le territoire lui-même comme un objet fini qui aurait dépassé un seuil. Ce qui importe dans l'observation du phénomène, c'est la dynamique d'autoorganisation d'acteurs en vue de résoudre un problème commun.

En second lieu, la dynamique observée s'inscrit dans un espace géographique. On est confronté à une apparente contradiction dans la forme des territoires : à la fois, les dynamiques d'acteurs sont « ancrées » territorialement, mais les territoires sont des « objets mobiles », dans la mesure où les acteurs se déplacent dans de vastes migrations internes quotidiennes (voir § 1.1.3.). Cette contradiction accentue le malaise des collectivités territoriales qui confondent souvent leur espace (territoire donné) avec le territoire qui se constitue à l'occasion d'un problème collectif à résoudre (territoire construit). L'articulation des deux est complexe et pose un problème de légitimité à la collectivité : faut-il se situer au niveau le plus élevé de collectivité- région- ou département- ou bien aux niveaux « de base » -intercommunalité voire communes-?

En troisième lieu, la dynamique est « problem solving ». En d'autres termes, le territoire est directement lié au problème à résoudre qui en constitue la raison d'être. Cela implique des territoires à la fois provisoires et incomplets. On ne peut donc engager une véritable analyse systémique tant sont ouverts et partiels les regroupements d'acteurs. L'analyse des districts industriels et des « Systèmes productifs Locaux » à l'origine des approches du développement territorial, ne constituent en effet, qu'un cas particulier de système complet, peu représentatif de la richesse des dynamiques territoriales.

---

<sup>7</sup> Si le concept de « territoire » est assez foncièrement français ou latin le mot apparaît plus récemment dans la littérature anglo-saxonne selon une acception relevant de la science politique. Stuart Elden (1971 pour la première édition et 2013 pour la plus récente), dans *The birth of Territory*, donne un bel aperçu de l'adoption progressive du concept dans la littérature anglo-saxonne.

Ainsi, le passage du développement local<sup>8</sup> au développement territorial sous tend une réflexion sur les nouvelles formes de compétitivité (par la spécificité et l'innovation), sur les modalités d'accès au marché mondial globalisé mais aussi sur l'autonomie territoriale.

La concrétisation de la territorialisation à travers la décentralisation à la française a toujours mis à distance la question de l'autonomie. Le paragraphe suivant cherchera à mettre en évidence les contradictions et la crise de sens de l'action publique des collectivités territoriales qui en résultent.

---

<sup>8</sup> La première édition de l'ouvrage « le développement local » (Pecqueur 1989) date de 1989 et il a été réactualisée sous le titre « le développement territorial » (Campagne et Pecqueur, 2014) développant le passage du local au territorial qui minore la question des échelles et des systèmes fermés et s'emploie à analyser les modes d'organisation des acteurs territoriaux (gouvernance, mobilité, proximité)

## **II La décentralisation à la française, dans le champ du développement économique**

### **2-1 La décentralisation comme réponse à la crise**

L'histoire de la décentralisation, en France, est fortement marquée par la prégnance de l'égalité des territoires (Estèbe, 2015). La puissance du concept a limité les possibilités de prise en compte des particularités locales. Il a conduit à la juxtaposition de deux formes de souveraineté : celle de l'Etat, qui lui confère le monopole de l'organisation territoriale quelle que soit l'échelle considérée, et celle des 36.600 communes dotées de la clause de compétence générale, qui leur permet de "se saisir des affaires qui les concernent". Ce système a perduré durant un siècle, sur la base d'un maillage fin du territoire en services publics, de transferts financiers importants à partir de l'Etat et d'un accès aux réseaux issus des grands opérateurs de l'Etat. En a résulté une organisation spatiale hiérarchisée, en fonction de spécialisations décidées au niveau central.

La crise pétrolière de 1973, consécutive à un choc monétaire modifie fondamentalement le contexte : l'inflation s'emballe et le chômage traduit un changement de paradigme installé dans la durée. La crise est l'occasion d'affirmation du projet comme mode d'adaptation quasi universel. Peuvent y être associées nombre de luttes locales associant de puissantes mobilisations collectives, affirmant la pertinence du local comme espace de développement. Le slogan "Vivre au Pays" va être un creuset de formation de nouvelles générations de militants locaux. Il exprime une multitude d'aspirations qui visent à favoriser l'initiative locale : accès au foncier, maintien des services, relance d'activités, qui reposaient sur une forte aspiration à l'affirmation de la participation et de la démocratie au quotidien.

Une des premières réactions de l'Etat central a été d'impulser et d'accompagner la mise en œuvre de procédures de développement local, tels que les Plans d'Aménagement Rural ou les Chartes Intercommunales d'Aménagement Rural. Ces initiatives ont marqué l'affirmation d'élus locaux engagés dans des actions d'animation qui vont bousculer les habitudes et remettre en cause les "arrangements locaux", témoins de la « reproduction d'un système de régulation croisée entre élus et fonctionnaires qui se contrôlent et se protègent mutuellement » (Crozier, 1975).

#### **Une décentralisation sous contrôle**

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a fourni le cadre à ces réformes, au travers des lois de 1982 puis 1983<sup>9</sup>. La décentralisation a été faite par "l'Etat vers les grands notables locaux. Elle n'a pratiquement pas été amorcée des exécutifs territoriaux vers la population. Elle s'est arrêtée en route." (Thoenig, 1992). Loin de la pensée autogestionnaire, Gaston Deferre, Maire de Marseille depuis la libération, s'est en effet

---

<sup>9</sup> [Loi n° 82-213](#) du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

[Loi n° 82-623](#) du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales

[Loi n° 83-8](#) du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État



appuyé sur des Sénateurs, Maires de grandes villes, Présidents de Conseils généraux pour concevoir la réforme qui concentre les pouvoirs aux mains des Présidents d'exécutifs. La loi élude deux questions clés : la démocratie locale et l'intercommunalité qui feront l'objet d'une première loi en 1992<sup>10</sup>. La pratique révèle une forte tendance à la réplication aux différentes échelles locales du système de fonctionnement de l'Etat, reproduisant à tous les niveaux, la centralisation des pouvoirs existant au niveau national.

C'est dans ce contexte que s'est construite la Fonction Publique territoriale, le plus souvent en homothétie avec celle de l'Etat, comme en témoignent les organigrammes des services des collectivités territoriales. Placés sous la seule autorité des Présidents d'exécutifs, ceux-ci sont très souvent construits sur la structure en râteau de l'administration préfectorale, subdivisés en directions, services, missions etc. Certes, l'évolution des champs d'intervention justifie la multiplication des niveaux, les alternances politiques contribuant à les renforcer. C'est ainsi qu'après 30 ans de décentralisation, il n'est pas rare de voir apparaître des organigrammes à 6 ou 7 niveaux hiérarchiques, faisant dire aux observateurs que "les collectivités locales ont fait en 30 ans, ce que l'Etat avait construit en 200 années".

## **2-2 Un changement de référentiel dans le champ du développement économique**

Jusqu'en 1981, les interventions économiques des collectivités étaient strictement encadrées par l'Etat. Sous le double effet de la crise et de l'aspiration au local, précédemment décrits, le décalage s'est accru entre l'interventionnisme des collectivités et les limites imposées par le droit. Plutôt qu'à une répartition claire des compétences, la décentralisation de 1982 aboutit à la généralisation de la clause de compétence générale à toutes les collectivités. De plus, elle affirme le principe de l'absence de hiérarchie entre collectivités. Si dans le champ de l'intervention économique locale, la réforme ne s'est pas traduite par des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités, ni par l'attribution de moyens spécifiques, elle a pris la forme "d'une restructuration de l'espace public local autour d'un référentiel mettant en avant le développement économique local" (Gerbaux, Muller, 1992).

La loi reconnaît une compétence économique aux collectivités locales, tout en l'encadrant au travers de deux dispositifs. Le premier distingue les aides aux entreprises en difficulté et les interventions en faveur du développement économique. Le second autorise les aides directes aux entreprises en conditionnant leur attribution par les communes et les départements à l'autorisation du Conseil régional, ce qui préfigure un leadership de la Région sur ce domaine, qui ne sera confirmé qu'en 2015, à la faveur de la loi "Notre"<sup>11</sup>; La vigueur de la crise a rapidement conduit les collectivités à faire preuve de la plus grande prudence vis à vis des aides aux entreprises en difficulté. Par contre, les interventions économiques se sont considérablement développées, les aides aux entreprises étant estimées à 1,6 milliards d'euros en 1988 (Revue du Trésor, 1990). Si on

---

<sup>10</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

<sup>11</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

y ajoute les aides à l'emploi, elles auraient atteint 20 milliards d'euros en 2010<sup>12</sup>. Les structures intermédiaires (SEM associations) se sont multipliées rendant d'autant obsolète la distinction entre aides directes et aides indirectes, et caduque la notion de "chef de filat" régionale.

Cette évolution a renforcé les capacités d'intervention des départements, des communes et intercommunalités. Au final, "tout le monde fait tout" au travers d'une multitude d'aides de plus en plus indirectes, qui mettent en concurrence l'ensemble des collectivités, à différentes échelles. Ces dernières se sont dotées d'instruments d'interventions multiples sur l'environnement et les services aux entreprises : foncier, immobilier, communication, information, formation, qui ont radicalement modifié les outils d'intervention économique locale.

### **2-3 Des effets limités**

30 ans plus tard, l'ampleur du chômage et l'affirmation des inégalités (Davezies, 2012) posent la question de l'efficacité des politiques mises en œuvre, voire de leur impact. L'observation des stratégies des collectivités posent la question de la représentation qu'ont les responsables politiques locaux du développement territorial. Plusieurs constats s'imposent.

La primauté va "à ce qui se voit" : les élus locaux se transforment en "attrapeurs d'entreprises et agents immobiliers", au travers d'une offre surdimensionnée en zones d'activités de toutes natures. Les entreprises sont perçues comme des éléments mobiles qu'il s'agit de maintenir ou de capter, au prix de dispositifs coûteux et peu efficaces en termes de création d'activités. A quelques exceptions près, on est loin d'une animation partagée du tissu économique local. La priorité va plus à l'emploi qu'au développement territorial durable. Nombre de municipalités créent leurs propres services d'aides aux demandeurs d'emploi, en exploitant directement le capital de relations locales, avec une efficacité qui reste largement à démontrer.

Dans un contexte de réduction des finances locales, on aurait pu penser à un renforcement des stratégies de coopération entre les collectivités. Au contraire, chacun continue à sécréter son propre système de normes et de règles d'intervention, ce qui lui permet de se distinguer des autres partenaires, mais complique d'autant plus l'accès aux financements. Une esquisse de réponse se trouve dans les conférences des exécutifs rassemblant autour de la Région, les Présidents de Conseils généraux et maires des grandes villes. Les espaces ruraux en sont de facto exclus. En fait, l'autre type de réponse trouvée est tout simplement le cumul des mandats, qui permet à un nombre très réduit d'élus de répondre à la nécessité de coordination.

Cette situation n'est que peu propice au changement et à l'innovation. Alors que ces derniers résultent d'échanges et de coopération entre des acteurs d'origines diverses, la décentralisation "à la française" ne les a que peu favorisés. L'analyse du champ de l'agriculture montre que les politiques mises en œuvre ont le plus souvent conforté les

---

<sup>12</sup> Source : DGCL, en additionnant les interventions des régions (2 milliards d'euros), des départements (1,7 milliards d'euros) et des communes et intercommunalités (1,6 milliards d'euros) - <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/decentralisation-bilan-aides-aux-entreprises.html>

modèles dominants, appuyés par l'Etat et l'Union européenne, pendant que les systèmes alternatifs, le plus souvent territorialisés, ne bénéficiaient que d'appuis limités. L'analyse de la transition vers l'agriculture biologique, montre que dans certaines conditions, ce sont ces coordinations d'acteurs territorialisés qui permettent d'accompagner des transitions .

L'ensemble de ces malentendus de la décentralisation ont été décrits par divers auteurs, (Van Reybrouck, 2014; Desage, Guéranger, 2011...). Ceux-ci résultent d'un conflit de définition entre démocratie "représentative" et démocratie "participative". Les dispositifs en œuvre ont renforcé le pouvoir des exécutifs au détriment de celui des assemblées délibératives, confortant une catégorie d'élus professionnels locaux. Or, la relance de la vie politique locale exigerait le renforcement du débat public nécessaire à l'expression du bien commun. Elle pourrait être qualifiée de démocratie "délibérative". La question porte sur les possibilités de convergence avec les acquis du développement territorial.

### **III La voie du développement territorial**

L'amplification des crises et des mutations à accompagner, économiques, sociales, environnementales, puis énergétiques et aujourd'hui climatiques, justifie des transformations majeures dans la conception de la décentralisation. S'il est illusoire de croire à l'arrivée du "grand soir institutionnel », ce sont des postures nouvelles qu'il s'agit d'interroger.

#### **3.1 Passer des souverainetés locales à la construction de projet de territoires**

C'est l'autonomie dans la gouvernance des territoires qui a été beaucoup questionnée dans le monde académique. Elle place la coordination au cœur des processus de développement, les acteurs ayant une plus ou moins grande capacité à se grouper pour créer leurs propres organisations, règles et normes, face à des problèmes à résoudre localement. Les travaux sur l'autonomie territoriale amènent à poser la question du rapport entre autonomie et indépendance. Alors que « l'indépendance peut être définie comme la capacité d'un groupe ou d'un collectif de ne pas être dépendant, l'autonomie peut être conçue comme la capacité de se donner, de façon collective, ses propres règles de fonctionnement, (...) tout en intégrant la réalité du monde extérieur » (Leroux, 2010, p. 161).

La décentralisation a affirmé des territoires « donnés par l'histoire ». Nous proposons de les dénommer « territoires de projets », en ce sens qu'ils sont des réceptacles de procédures qui leur sont externes. Faute de pouvoir se différencier par des domaines d'intervention spécifiques, ou par des volumes financiers significatifs, chaque niveau d'intervention secrète son propre système de normes, qui lui permet de se distinguer de l'autre. Les territoires de projets deviennent ainsi une juxtaposition de normes et de règles, qui limitent leur autonomie. La majorité de leurs énergies est employée à inscrire leurs projets dans ce système de normes, voire à les contourner.

Le recours au concept de projet de territoire induit un changement d'optique radical. . Les acteurs du territoire deviennent le sujet du projet, au travers d'un processus de

pronominalisation qui mérite d'être explicité. C'est le sens de la dénomination « projet de territoire », qui pose comme hypothèse que le territoire serait doté de suffisamment d'autonomie pour être l'auteur de son propre projet, ce qui passe par une connaissance fine de sa situation, sa capacité à définir une représentation partagée de son devenir et à concevoir puis mettre en œuvre une stratégie lui permettant de relier la situation de départ aux objectifs à atteindre. Le projet ainsi défini s'impose aux partenaires externes, et le territoire acquière une capacité à coordonner des normes qui lui sont externes.

	<b>Territoire de projets</b>	<b>Projet de territoires</b>
<b>Auteurs du projet</b>	partenaires institutionnels extérieurs aux territoires	acteurs du territoire, engagés dans une logique de coordination
<b>Caractéristiques du territoire</b>	Territoires « donnés » par l'histoire et les procédures	Territoires « construits » par les acteurs du territoire
<b>Temporalités</b>	liées à la procédure mise en œuvre	longues
<b>Ressources mobilisées</b>	mobilisation de ressources génériques et spécifiques au territoire	processus continu de révélation, construction et coordination de ressources spécifiques au territoire
<b>Moyens financiers et humains</b>	dépendants des procédures mobilisées	Stabilisés au travers d'une recherche d'autonomie financière et humaine
<b>Principes de gouvernance</b>	juxtaposition de systèmes de normes issues des partenaires externes	Recherche de coordination de normes externes, voire production de systèmes de normes spécifiques au territoire,

*Source : Pierre-Antoine Landel*

Au final, le territoire devient le support de la confiance entre les différents acteurs dont les buts principaux sont, dans un monde en réseau et globalisé, de diminuer les incertitudes, et d'éviter les ruptures. En France, différents essais ont pu être observés, au travers des lois sur les « Pays », ou d'autres processus de territorialisation des politiques publiques. Aucune de ces politiques n'a été poursuivie, alors que semble-t-il certaines dynamiques perdurent sur la longue durée. Ainsi, l'autonomie serait la condition de base pour approcher le concept de projet de territoire.

### **3.2 Promouvoir une ingénierie territoriale**

Le cadre conceptuel du développement territorial s'est traduit par l'affirmation de 4 types de compétences, décomposées en 4 entrées principales : le diagnostic territorial, la prospective, la contractualisation et l'évaluation. Ces quatre champs de métiers sont en cours de développement, au travers de formations universitaires. Elles s'intègrent dans les organigrammes des collectivités, mais posent d'importantes questions au regard de leur efficacité réelle. L'exhaustivité des diagnostics rend inopérant leurs usages, l'inadéquation entre prospective et diagnostic amène à mettre en œuvre des stratégies

inadaptées au regard des moyens mobilisables. Le décalage entre évaluation et action les rend inefficaces. Enfin, les approches développées soulignent la difficulté à traiter deux questions. La plus difficile porte sur les dispositifs participatifs et leur mise en œuvre opérationnelle. La seconde porte sur la relation entre élus et techniciens, qui reste le plus souvent totalement éludée. Elle est pourtant au cœur de nombre de questionnements sur la démocratie locale, et le renforcement des organisations territoriales.

Répondre à ces questions amène à interroger les connaissances mobilisées dans le champ du développement territorial. Ces dernières résultent de l'articulation entre des connaissances issues du territoire, des connaissances importées, et des connaissances issues de l'action au travers de dispositifs de capitalisation de l'expérience. Cela nécessite l'affirmation de postures d'articulation entre des acteurs de statuts différenciés, et éloigne celles inscrites dans des dispositifs hiérarchisés. Les travaux de recherche développés sur la révélation et le développement de la ressource territoriale suscitent l'invention d'articulations nouvelles entre ressources et compétences, des territoires et des acteurs. Elle est la condition de l'émergence de l'intelligence collective qui donne corps à des projets territoriaux durables mêlant innovation relationnelle et résultats soutenables.

### **3.3. Renforcer l'ancrage territorial des activités**

Les travaux sur la ressource territoriale permettent de mobiliser des différenciations spatiales dans des logiques de spécification. Certains les distinguent de la ressource patrimoniale (Landel, Senil, 2015), qui repose sur une différenciation par le temps, en intégrant l'histoire longue des territoires. Celle-ci est faite d'innovations, de développement, de crises, de rupture, de projets, qui produisent des objets patrimoniaux, dont la mobilisation va être utile en temps de crise.

Le projet patrimonial place la coordination au centre des processus de développement, les acteurs ayant une plus ou moins grande capacité à se grouper pour créer leurs propres organisations, règles et normes, face à des problèmes à résoudre localement. Alors que la ressource territoriale s'appuie sur une coopération interne pour mieux s'insérer dans la compétition externe et répondre à un problème conjoncturel, la ressource patrimoniale vise à dépasser rapidement la compétition interne (la sélection) par une coopération élargie, à la fois interne et externe au territoire, et à fixer une permanence permettant au projet de s'inscrire dans la durée, et de s'ancrer au territoire.

### **3.3. Innover dans les modes d'intervention**

De nombreuses innovations sont en mouvement. Sans les citer toutes, on retiendra en premier lieu la question de la créativité notamment en milieu urbain issue des approches de R. Florida (2002). L'acquisition de technologie ne suffit plus, il faut la créativité. En second lieu, on notera la nécessité de reconsidérer le statut de la ressource foncière. Longtemps considérée comme une réserve d'espace dont la gestion relevait de la régulation par le marché, aujourd'hui, le foncier est au cœur des procédures de concertations intercommunales comme le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). Il est l'espace de rapprochement entre aménagement et développement territorial.

Enfin, on observe l'apparition de formes de co-construction de solutions à des problèmes collectifs avec des formules inédites comme le « Living Lab » (Niitamo et alii 2006). Celui-ci, inventé dans les pays scandinaves il y a une vingtaine d'années consiste en un processus de rapprochement entre consommateurs ou usagers et producteurs afin de co-définir le produit ou le système de produits les plus pertinents pour résoudre le problème posé. Ce travail de ré articulation entre autorités locales élues et acteurs sociétaux est l'objet d'études menées notamment par les géographes québécois du groupe CRISES (J.L. Klein et Harrisson 2006) sous le vocable d' "innovation sociale". Il constitue l'axe majeur de la rénovation de l'action publique locale.

## Conclusion

Au cœur des défis qui attendent les autorités publiques locales françaises pour se mettre en phase avec la dynamique émergente de territorialisation, se trouve la question du renouveau démocratique et de la prise de parole par les acteurs-citoyens, ce que les modalités actuelles de l'action publique locale, notamment en matière de planification et d'aménagement du territoire ne garantissent pas.. La politique publique locale reste fort éloignée du besoin démocratique et continue de fonctionner comme une entité exogène qui veut garantir « l'égalité territoriale » niant ainsi la spécificité des constructions sociales qui s'élaborent dans les territoires.

## Bibliographie :

- **Bourg D.** et **Whiteside K.**, 2010, *Vers une démocratie écologique, le citoyen, le savant et le politique. La république des idées.* Paris : Le Seuil.
- **Boutillier S.**, 2015, *Les grandes étapes de la pensée économique du territoire,* Cahiers du Lab. RII, working paper, n°296, aout, 30 pages.
- **Boutinet J.P.**, 2000, *Anthropologie du projet,* Paris, P.U.F., 350 p.
- **Campagne P.** et **Pecqueur B.**, 2014, *Le développement territorial, une réponse émergente à la mondialisation,* éditions Charles Léopold Mayer, 268 pages.
- **Courlet C.** et **Pecqueur B.**, 2013, *L'économie territoriale,* Presses Universitaires de Grenoble, 142 pages.
- **Crozier, M.** et **Thoenig, J.-C.**, 1975. *La régulation des systèmes organisés complexes,* *Revue Française de Sociologie* 16 (1), 3-32.
- **Davezies L.**, 2012, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale,* Paris, Seuil, La république des idées, 111 p.
- **Davezies L.** et **Talandier M.**, 2014, *l'émergence des systèmes territoriaux productivo-résidentiels,* *Territoires Productifs.*
- **Desage F., Guéranger D., et Gerbaux F.**, 2011, *La politique confisquée, Sociologie des réformes et institutions intercommunales,* Editions du croquant, Savoir/agir, 233 p.

- **Di Meo G.**, 1998, De l'espace aux territoires : éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie, *L'Information Géographique*, vol. 62, n°3, pp. 99-110.
- **Estèbe P.**, 2015, *l'égalité des territoires*, Paris, PUF, collection La Ville en débat, 88 p.
- **Florida R.**, 2002, *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books.
- **Klein, J. L., & Harrisson, D.** (Eds.), 2006, *L'innovation sociale: émergence et effets sur la transformation des sociétés*. PUQ.
- **Landel P.A.**, 2005, *D'une Agriculture modernisée à une agriculture territorialisée : quelle place pour l'expertise agronomique dans les politiques décentralisées*, 10p. in Prévost P., *Agronomes et Territoires*, L'Harmattan, Biologie, Ecologie, Agronomie
- **Lebreton G**, 2003, *régionalisme européen et décentralisation à la française*, dans Boutin C et Rouvillois F., 2003, *Décentraliser en France, idéologie, histoire et prospective*, actes du colloque du Centre, Caen, 28 et 29 novembre 2002, édition Combats pour la liberté de l'esprit.
- **Le cercle des économistes** (et Erik Orsenna), 2007, *Un monde de ressources rares*, Perrin éditeur, Paris, 208 pages.
- **Levy J. et Lussault M.**, 2003, *Dictionnaire de la Géographie*, éditions Belin, Paris, 1034 pages.
- **Matyjasik N.**, 2013, Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles, in *Revue Française d'Administration Publique*, 2013/4 n° 148, L'évaluation des politiques publiques, état(s) de l'art et controverses, p 907-921
- **Muller P.**, 2002, Les interventions économiques locales, *revue Pouvoirs*, Presses Universitaires de France, n° 60, La décentralisation, pp 99 à 114.
- **Novarina G.**, 2012, L'ancrage territorial de l'économie : du district industriel à la métropole, *Revue d'Économie Politique*, n°53, pp. 16-25.
- **Niitamo, V. P., Kulkki, S., Eriksson, M., & Hribernik, K. A.**, 2006, State-of-the-art and good practice in the field of living labs. In *Proceedings of the 12th International Conference on Concurrent Enterprising: Innovative Products and Services through Collaborative Networks. Italy: Milan*, pp. 26-28.
- **Pecqueur B.**, 1989, *Le développement local*, éditions Syros, 147 pages.
- **Pecqueur, B.**, 2006, Le tournant territorial de l'économie globale. *Espaces et sociétés*, 124(2), 17-32.
- **Pecqueur B. et Vieira P.**, 2015, *Territorial resources and sustainability: analysing development in a 'post-Fordist' scenario*, in F. Mancebo and I. Sachs eds., *transitions to sustainability*, Springer, Heidelberg, New York, Londres, pp. 141-158.
- **Raffestin C.**, 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, UNIGE, Genève.
- **Roig C.** 1966. Théorie et réalité de la décentralisation. In: *Revue française de science politique*, 16e année, n°3, pp. 445-471
- **Senil N. et Landel P.A.**, 2015, *De la ressource territoriale à la ressource patrimoniale*, à paraître

- **Talandier M. et Davezies L.**, 2009, *Repenser le développement territorial ? (Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés)*, éditions du PUCA, série Recherche, 144 pages.
- **Thoenig J.C.**, 1992, La décentralisation, 10 ans après, in revue Pouvoirs, Presses Universitaires de France, n° 60, La décentralisation, pp 5 à 17.
- **Van Reybrouck D.**, 2014, *Contre les élections*, traduit du néerlandais, Actes Sud, Babel Essai, 217 p.
- **Viard J.**, 2011, *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie*, éditions de l'Aube, Paris, 164 pages.