

Université Michel De MONTAIGNE BORDEAUX 3  
Thèse pour le doctorat  
« Aménagement de l'Espace et Urbanisme »

présentée et soutenue publiquement  
par  
Corinne HOMMAGE  
22 décembre 2006

**Cohérence territoriale et cohésion sociale,  
de la formulation d'un projet territorial à l'émergence de  
nouvelles régulations : Politiques sociales et échelle de Pays**

Sous la direction de

Maurice GOZE

Professeur en Aménagement de l'Espace et Urbanisme  
Directeur de l'Institut d'Aménagement, Tourisme et Urbanisme  
- Bordeaux III -

Composition du Jury

Christel ALVERGNE, Maître de conférence en Aménagement de l'Espace et  
Urbanisme

Michel AUTES, Sociologue, Chargé de Recherche CNRS

Jean-Paul CARRIERE, Professeur en Aménagement de l'Espace et  
Urbanisme

Robert LAFORE, Professeur de Droit public

## Résumé de la Thèse

La recomposition des territoires autour d'une dynamique de projets solidaires a été enclenchée avec la LOADT (loi Pasqua de 1995) et la création des Pays ; cette loi « essaie de mettre en place à un niveau inférieur à celui du département, mais supérieur à celui du canton, un territoire viable dans les domaines économiques et sociaux, susceptible, sans institution obligatoire, de mettre en cohérence et en solidarité réciproque les deux niveaux : la commune et la « supra-communalité », reconnu comme nécessaire pour assurer à la fois de manière pérenne, la gestion de proximité et le développement local » (B.Leurquin).

Le niveau du pays n'est pas reconnu dans la hiérarchie (complexe) des collectivités territoriales, l'Etat et les Régions proposant de structurer l'espace en territoires de projet (pays, agglomération) ; la LOADDT (loi Voynet de 1999) privilégie l'approche territoriale : l'Etat propose de reconnaître un cadre unique pour la conception et la programmation locales du développement. Avec la loi Voynet est recherchée une cohésion pertinente entre Etat et territoires de projet reposant sur une réflexion supra-communale basée sur les territoires quotidiens, amorçant un véritable processus de recomposition des territoires et une meilleure coopération entre espaces urbains et ruraux.

La LOADDT marque des évolutions fondamentales dans le sens où elle reconnaît que l'aménagement et la cohésion du territoire national ne peuvent plus se fonder uniquement sur une politique nationale ou même régionale, mais doivent aussi s'appuyer sur les dynamiques de développement territorial, c'est-à-dire sur des projets de développement construits à l'échelle d'un pays ou d'une agglomération. La notion de pays consacrée par cette loi constitue un renouvellement du cadre de pensée en matière de développement avec l'affirmation de territoires de projet et des attendus en termes d'effets d'apprentissage qui, se diffusant, favoriserait l'apparition d'une nouvelle culture politique. La construction et la mise en œuvre des Pays supposent à la fois l'organisation de la coopération des acteurs à cette échelle et l'articulation permanente avec les intercommunalités existantes, toujours dans une optique de projet de développement. En outre ce projet doit être construit en association étroite avec les acteurs du territoire (participation des habitants via la création des Conseils de développement).

Le développement territorial apparaît dans ce contexte renouvelé comme une nouvelle forme de régulation porteur d'un projet politique global. Ces nouveaux territoires tirent leur validité de leur capacité à créer de la mobilisation interne, à produire de l'identité et des espaces de développement, à générer du changement par la négociation et le partenariat.

Le cadre du développement territorial (fondé sur les principes de développement, de territoire, d'identité, de logique de projet, de participation, de partenariat et de contractualisation) tend à renouveler le registre de l'action publique, à rééchelonner les territoires entre les niveaux local, national, européen voire mondial, cette restructuration territoriale pouvant apparaître comme révélateur de la transformation de l'Etat et de la complexité des dynamiques centrales / locales.

Le territoire se trouve au centre de nouveaux dispositifs d'action : ainsi le Pays participe d'une politique institutionnelle qui procède par invention de nouveaux formats territoriaux, marquant un glissement vers un nouveau paradigme, d'un Etat central à la reconnaissance d'une pluralité d'intérêts légitimes.

Les nouvelles dispositions relatives à l'intercommunalité (Loi Chevènement de 1999) accompagnent les recompositions des territoires de l'action publique et la montée en puissance de la question territoriale dans le champ des politiques publiques. Cette stratégie vise à promouvoir une conception ascendante de l'action publique par les démarches de contrat et de partenariat devant mieux prendre en compte les enjeux locaux de cohérence et de cohésion (question des inégalités socio-spatiales), objet de notre sujet de recherche.

Nous analysons en quoi le Pays pouvait constituer un nouvel espace d'action intersectoriel et multidimensionnel, à la fois lieu de production de territoires, de régulations institutionnalisées, de production de « référentiels négociés » et d'apprentissages de l'action publique locale. Nouvel espace de développement porteur et garant du projet du territoire, c'est-à-dire de l'affirmation politique d'une action collective de transformation du territoire et d'une action publique locale co-construite. Dès lors se pose la question d'une reconnaissance du « local » comme un corps intermédiaire, producteur de références collectives, définissant des espaces territoriaux de développement pertinents et des stratégies intermédiaires légitimes, par la mise en œuvre de politiques procédurales et constitutives.

Le territoire, comme nouvel objet d'action publique, va ainsi interroger à la fois les politiques publiques et les politiques sociales autour de dynamiques de projet dans des espaces de développement.

Nous avons situé notre recherche dans le champ de l'analyse des politiques publiques (P. Muller, B. Jobert), en introduisant les concepts de champ cognitif, de référentiels et matrice normative afin d'éclairer la production des orientations des politiques publiques et leur appropriation-traduction par les acteurs locaux, amenés à produire leur propre vision du monde.

Cette démarche de recherche s'est fondée d'une part sur les politiques de développement territorial comme objet d'étude et comme dispositif d'observation, d'autre part sur les politiques sociales, comme angle d'approche du développement durable, pour qualifier une « dimension locale » de la politique qui tente de s'affirmer. Notre sujet, défini dans une première partie, ancré fortement dans les évolutions contemporaines tant sociales que politiques, s'est articulé autour de trois questions :

La question territoriale avec la prise en compte de la réalité des territoires qui semble constituer désormais une composante obligatoire de l'action publique, à la rencontre d'exigences de proximité, d'équité, de qualité, dans un contexte de complexité avec l'effacement du modèle traditionnel.

La question sociale, avec son déplacement et une tentative d'en renommer les objets autour des termes d'exclusion et de désaffiliation. La question des inégalités sociales et spatiales posée au niveau local soulève la question des enjeux locaux de cohésion et la capacité des politiques sociales à prendre en compte les territoires, sous-tendue par le nouveau paradigme de restauration du lien social et de production de la société.

Le local qui devient à la fois une scène et un enjeu politique ; la Décentralisation a provoqué cette dynamique des territoires ouvrant un cycle d'innovation et de modernisation dans la mise en œuvre des politiques publiques de proximité ; dans ce contexte les Pays et les démarches contractuelles fondent un moyen de recomposition des espaces de développement par une articulation entre les différentes échelles territoriales.

Après avoir défini les termes principaux de notre sujet de recherche, nous nous sommes interrogés sur les fondements de la constitution des politiques publiques retenues, à travers leurs processus socio-historique et la qualification des paradigmes et référentiels sous-tendant cette activité politique. Notre logique démonstrative a ainsi pris appui dans un premier temps sur la production des politiques de développement territorial, considérées comme vecteur de nouvelles approches territoriales et de nouveaux principes d'action. La LOADDT (1999) qui institue une nouvelle approche territoriale (un territoire, un projet, un contrat) nous a fourni le cadre d'analyse des conditions d'émergence d'un véritable « projet de Pays » et de son contenu ; en effet la mise en œuvre de politiques constitutives permet une définition localisée du contenu et des modalités de l'action publique en développement local dans de nouveaux cadres spatiaux pour l'action publique.

En nous appuyant sur les processus de construction de projets territoriaux, nous avons mis en évidence les enjeux de mobilisations, les nouvelles configurations d'acteurs et de l'échange politique, ainsi que les effets produits en termes de cohérence territoriale et de prise en compte des problèmes publics. La production de territoire, par un travail d'identification collective et territoriale renouvelée, a enclenché une dynamique nouvelle de recherche cohérence territoriale et de solidarités politiques, avec le support de « répertoires argumentatifs » (J.P. Gaudin). Le cadre du développement territorial a fourni une opportunité cognitive normative » productrice de sens et d'ambitions collectives, outre l'apport de ressources nouvelles et le repositionnement des acteurs à la recherche de légitimité. Ces politiques de développement créent les conditions d'émergence de nouvelles formes d'action collective car elles sont des politiques procédurales, qui proposent des outils de concertation plus que des contenus.

Le processus collectif de construction de sens et de production d'un « référentiel » (dispositif de médiation et de concertation) a permis de formuler une vision politique collective autour du projet de territoire contenue dans la production d'un discours. Ce processus cognitif d'appropriation et de production de l'identité intercommunale, porteur d'enjeux et de valeurs a donné à voir comment le « territoire », principe de légitimité politique, s'articule avec le territoire comme moyen de régulation de l'action publique, et peut être porteur d'un projet politique. Ce projet territorial doit permettre le passage d'un intérêt local à un intérêt général territorial, fondé sur les principes du développement durable promus par la LOADDT.

Nos observations ont ainsi pu porter sur le cadre et les modes de formulation des « problèmes territoriaux » pour aboutir à un construit social et politique dont les Chartes de territoire constituent la traduction par la formulation d'un engagement collectif sur le devenir du territoire de développement.

Dans un deuxième temps notre logique démonstrative a reposé sur l'analyse plus précisément de la dimension sociale des diagnostics territoriaux et des projets de territoires. La démarche de projet territorial, en mettant en visibilité des enjeux cognitifs et sociaux, constitue plus largement un support de réflexion au positionnement de l'action sociale sur les territoires dans une visée de développement durable de la cohésion sociale.

Dans un troisième temps, l'analyse des apprentissages institutionnels et de la diffusion de nouvelles normes d'action publique, nous a permis de nous interroger

sur l'émergence de nouveaux modes de régulation de l'action publique locale, à partir des notions de réseau de gouvernance et de coordination d'acteurs, de développement durable comme nouvel axe politique localisé ; l'enjeu de renouvellement des pratiques sociales et politiques concernent plus largement la conception de l'Etat contemporain, les rapports avec la société civile (enjeu démocratique), les modes de gouvernement local.

Cette revalorisation du local accompagne un processus de « relocalisation » des politiques publiques, la territorialisation des politiques publiques constituant un mode de réponse à l'enjeu de cohésion socio-spatiale des territoires.

Le Pays, nouveau concept d'espace de projet, devient un outil des politiques de développement territorial, porteur de l'enjeu de production d'espace public; il est ainsi perçu comme nouvel espace d'organisation et d'ajustement territorialisé des pratiques, comme espace intermédiaire où peut s'effectuer des apprentissages et des médiations sociales.

« L'enjeu est d'arriver à produire localement des politiques publiques qui seraient en même temps des politiques de production de territoires et de cohésion sociale, fabriquant de l'intégration et de l'appartenance par la démocratie » (M. Autès).

Le Pays, lieu de débat politique, a soutenu une réflexion prospective collective qui met en perspective et en synergie l'activité des acteurs concernés. Le Pays, par ses trois angles d'approche, espace d'identification (fédératrice), espace de projet (global), espace de développement (durable), ouvre la perspective d'une interprétation stratégique des enjeux. Il constitue ainsi une nouvelle force de proposition et d'impulsion de dynamiques pour le territoire, renforçant les transversalités - reliant l'économique, le social, l'environnement - et les échanges porteurs de changements en capacité de résoudre les principales contradictions du territoire.

La deuxième partie de cette recherche a été orientée sur la dimension sociale des projets territoriaux, en tant que composante du développement durable. Elle a été appréhendée notamment dans la phase méthodologique d'élaboration de diagnostics territoriaux partagés, mettant en visibilité des attentes et besoins sociaux, dans leur caractère récurrent, et les écueils transversaux inhérents au territoire. La démarche de compréhension des processus sous-tendant l'émergence des problèmes sociaux et des phénomènes d'exclusion repérés, a conduit à apprécier la pertinence des réponses apportées par les acteurs locaux sur les territoires considérés.

Ce processus de compréhension partagée porte sur le partage du sens général, permettant la redéfinition de la situation en vue du portage d'une responsabilité politique permettant d'affirmer des droits fondamentaux et des choix sociétaux.

La construction locale d'une problématisation transversale (articulation des dimensions économiques, environnementales, sociales) pose les fondements d'une formulation politique de la question sociale et de la construction de régulations politiques et sociales. Notre démarche d'analyse de la production de référentiels partagés sur les questions sociales locales et du degré de prise en compte de la dimension sociale dans les projets territoriaux, a mis en lumière un déficit de considération et de reconnaissance du « social », pourtant composante essentielle d'un développement durable, un « social » négligé en quête de lisibilité, de sens et de légitimité.

L'observation des méthodes de repérage et de « sélection » des problèmes collectifs par les acteurs du territoire, a permis de mettre en évidence les processus de

« construits sociaux » visant à mieux articuler sectoriel et transversal, les apprentissages de référentiels partagés autour des questions sociales. Ce processus de construction partagée a abouti à l'amorce d'une définition partagée d'une action sociale souhaitable, pertinente et cohérente au regard des risques et des enjeux identifiés.

Ces enjeux cognitifs constituent le support à une démarche fondatrice de production de connaissance sociale, d'une « intelligence stratégique » et d'un projet social territorial ; l'action sociale localisée est un outil privilégié de lutte contre les exclusions par l'adaptation qualitative des réponses aux nouveaux besoins et attentes sociales, cette logique d'intervention locale adaptée et renouvelée associant territoire et politique dans une visée de changement social durable ; l'action sociale doit alors pouvoir être portée par une volonté et une responsabilité politiques fortes et une ambition sociétale.

Mais cela suppose aussi de développer de nouvelles compétences en termes d'observation sociale et de compréhension plus large des dynamiques sociales, d'évaluation, de gestion de projet, de stratégies territoriales. Dans cette acception le social constitue une ressource pour la connaissance des personnes et des groupes précarisés (l'exclusion sociale en milieu rural est encore relativement méconnue car diffuse et cachée, peu étudiée), une force d'expertise pour la connaissance des territoires et de ses habitants, soutenant une meilleure appréhension des priorités.

Ces enjeux de solidarités et d'équilibre territorial doivent avoir pour ambition un développement humain durable, enjeu démocratique majeur.