



HAL
open science

L'instrumentation des interventions territoriales de l'État

Renaud Epstein

► **To cite this version:**

Renaud Epstein. L'instrumentation des interventions territoriales de l'État. Informations sociales, 2023, n° 209-210 (5), pp.54-62. 10.3917/inso.209.0054 . hal-04853799

HAL Id: hal-04853799

<https://hal.science/hal-04853799v1>

Submitted on 6 Jan 2025

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.

L'instrumentation des interventions territoriales de l'État

Renaud Epstein

À partir des années 1980, la territorialisation, en lien avec la décentralisation, marque le passage de l'uniformité des politiques locales vers leur différenciation. Aux instruments hiérarchiques traditionnellement utilisés par l'État pour intervenir dans les territoires s'ajoutent alors des instruments plus incitatifs qui ont accompagné la montée en puissance des collectivités dans la gouvernance des territoires. Ils ont été complétés depuis les années 2000 par de nouveaux instruments d'inspiration néomanagériale qui ont permis à l'État de retrouver une capacité à orienter les initiatives territoriales par l'émulation. Dans ce contexte, quel degré d'autonomie attribuer aux collectivités ?

La territorialisation des politiques publiques est née de la décentralisation. Elle n'avait pas sa place dans le modèle d'administration républicaine du territoire issu de la III^e République qui a prévalu jusqu'au début des années 1980. Ce modèle était en effet caractérisé par l'uniformité des règles et la standardisation des actions déployées localement, de façon indifférenciée, par des administrations intégrées verticalement. Les lois Defferre de 1982 - 1983 changent la donne en partageant la responsabilité de l'administration territoriale entre collectivités décentralisées et services déconcentrés de l'État. Le local, conçu comme circonscription à administrer et espace à aménager, laisse alors la place au territoire, entendu comme espace gouverné par des institutions politiques disposant d'un certain degré d'autonomie vis-à-vis du pouvoir central. À mesure de la montée en puissance des collectivités territoriales dans la conduite des politiques qui leur ont été transférées et, au-delà, dans la conception de projets de développement globaux mettant en jeu des politiques publiques relevant de la compétence d'autres niveaux de collectivités et de l'État, la territorialisation s'est imposée à l'agenda des acteurs publics. Érigée en mot d'ordre transversal des réformes sectorielles à partir de la fin des années 1980, la territorialisation des politiques publiques correspond ainsi à un changement de modèle d'administration. Il s'agit désormais d'adapter la mise en œuvre des politiques nationales à des contextes différenciés, tout en assurant leur cohérence transversale avec les politiques qui avaient été décentralisées.

Depuis le début du XXI^e siècle, les relations entre l'État et les territoires se sont progressivement – mais profondément – transformées. Ce renouvellement s'est appuyé sur l'accumulation de réformes institutionnelles, portant alternativement sur la distribution des compétences entre l'État et les collectivités¹ ou entre collectivités de différents niveaux², sur les périmètres des collectivités et des intercommunalités³ et sur l'organisation des

¹ Acte II de la décentralisation en 2003.

² Loi du 28 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi Maptam) ; loi 3Ds du 9 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

³ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales françaises (loi RCT) ; loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ; loi du 16 janvier 2015

administrations étatiques à l'échelle centrale et territoriale⁴. Combinées, ces réformes ont profondément transformé la manière dont les politiques de l'État se déclinent localement.

Le présent article analyse ces transformations en considérant les instruments utilisés par l'État pour intervenir dans les territoires. Il se compose d'une partie théorique justifiant l'intérêt d'une approche par les instruments d'action publique, puis d'une partie empirique et historique analysant les instruments qui structurent l'intervention territoriale de l'État et leur évolution.

Analyser l'action publique et ses transformations par les instruments de l'État

Au croisement de la sociologie et de la science politique, l'analyse des politiques publiques s'est longtemps concentrée sur trois variables principales, résumées dans la figure des « trois I » : les idées, les intérêts et les institutions (Palier et Surel, 2005). Depuis une vingtaine d'années, une nouvelle approche centrée sur les instruments d'action publique, qui permet de combiner ces trois variables, renouvelle la discipline (Lascoumes et Le Gales, 2004). Les politiques publiques se définissent certes par des finalités, des contenus et des acteurs, mais elles peuvent aussi s'envisager sous l'angle des outils et des technologies qui les structurent. Loin de relever d'un simple choix technique, le fait d'adopter tel ou tel instrument pour l'action publique est révélateur de valeurs et porteur de représentations spécifiques des enjeux à traiter. L'instrumentation de l'action publique (i.e. le choix des instruments utilisés) influe sur la distribution des ressources et sur les relations entre acteurs, produisant des effets de longue durée sur les politiques menées. De ce fait, les instruments constituent d'excellents traceurs permettant de suivre et d'analyser le changement dans l'action publique. Ils permettent en outre de conduire des réformes en faisant l'économie d'une explicitation de leurs finalités ou d'un accord entre les parties prenantes.

Au fil du XX^e siècle, l'extension des interventions de l'État a conduit à une accumulation de politiques et de programmes organisés autour d'instruments diversifiés. Les recompositions contemporaines de l'État s'appuient sur une nouvelle vague d'innovations instrumentales. C'est pourquoi les travaux sur l'instrumentation de l'action publique recourent fréquemment à la construction de typologies. Il en existe plusieurs dizaines dans la littérature, qui distinguent les instruments suivant différents critères. La typologie proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (*ibid.*) s'organise autour de cinq grandes familles d'instruments : législatifs et réglementaires ; économiques et fiscaux ; conventionnels ; normes, standards et « bonnes pratiques » ; et instruments communicationnels et informatifs.

relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁴ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf) ; révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007 ; réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) en 2010 ; modernisation de l'action publique (MAP) en 2012.

Les instruments bureaucratiques classiques : lois et règlements

Les instruments législatifs et réglementaires renvoient à l'idéal-type wébérien de l'État bureaucratique et de l'autorité « légale-rationnelle ». Ces instruments ont une fonction prescriptive. Ils encadrent les comportements sociaux en prenant appui sur des dispositifs de contrôle et de sanction des contrevenants. Sur un registre plus symbolique, ils servent à légitimer la domination étatique, qui s'exerce au travers de règles générales énoncées suivant des procédures de décision formalisées.

La législation et les règlements sont au fondement de l'État moderne et demeurent ses instruments archétypiques. Cependant, il en a perdu le monopole. Son activité législative et réglementaire est en effet encadrée par les traités et les conventions internationales, ainsi que par le droit européen. En outre, les vagues successives de décentralisation, de privatisation et de libéralisation ont progressivement rogné le périmètre sur lequel s'exerce directement l'autorité de l'État sur le mode du « *command and control* ». L'affaiblissement de la tutelle étatique sur la société porte néanmoins plus directement sur le volet « *command* » que sur le volet « *control* ». Car en même temps qu'il a délégué à des tiers (collectivités territoriales, organismes publics et privés, associations, etc.) la mise en œuvre de larges pans de l'action publique, l'État a étendu ses dispositifs de régulation et de contrôle. C'est ce dont rend compte la notion d'État régulateur, qui renvoie à deux évolutions interdépendantes des politiques publiques : « [La première évolution est celle d'un] *État qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre. La deuxième évolution, qui découle de la première, est le renforcement des capacités de contrôle étatique à travers le développement de l'audit, de l'évaluation, du benchmarking, du contrôle de qualité, etc.* » (Hassenteufel, 2008, p.326).

Les instruments économiques et fiscaux : impôts, taxes et subventions

Les instruments économiques et fiscaux regroupent, d'une part, les impôts et les taxes servant à extraire des ressources dans la société pour les redistribuer ou pour financer des équipements et des services collectifs et, d'autre part, les subventions et les déductions fiscales utilisées pour orienter les comportements des agents économiques.

Tout comme les instruments législatifs et réglementaires, les instruments économiques et fiscaux tirent leur force de la loi. Celle-ci, cependant, ne suffit pas pour garantir leur légitimité. Cette dernière dépend en partie de leurs effets économiques et sociaux, dont l'appréciation fait l'objet de luttes politiques et sociales entre divers groupes porteurs d'intérêts concurrents. Car en matière économique et fiscale, le choix des instruments et leur paramétrage a des effets à la fois directs et indirects sur la distribution des ressources entre secteurs d'activité, entre territoires, entre groupes sociaux, entre entreprises et ménages, entre État et collectivités des différents niveaux, etc.

Les instruments conventionnels, symboles de l'État animateur

À partir des années 1980, avec le remplacement d'un État dirigiste par un État animateur (ou mobilisateur), de nouveaux instruments dits « conventionnels » viennent compléter les

instruments traditionnels de l'État (législatifs, réglementaires, économiques et fiscaux). Ces nouveaux instruments procèdent de rapports moins hiérarchiques qu'auparavant. En effet, l'État animateur cherche moins à imposer sa volonté à la société par la contrainte qu'à infléchir les volontés individuelles et les stratégies collectives de ses membres par la négociation, les incitations et la communication.

Le passage d'un État dirigiste à un État animateur s'est traduit par l'extension d'une forme de gouvernement par contrat, dans lequel l'État négocie avec d'autres acteurs leur participation à ses politiques plutôt que de les leur imposer. En ce sens, les instruments conventionnels ont une fonction mobilisatrice et impliquent l'association horizontale des diverses parties prenantes à la définition des objectifs et des actions des politiques publiques. Ils participent en outre à la légitimation d'un État critiqué pour la rigidité et la lourdeur de sa bureaucratie, qui impose des normes inadaptées et rapidement obsolètes dans un monde en changement rapide. Le caractère horizontal de la gouvernance contractuelle est cependant discuté par ceux qui pointent l'asymétrie des relations au profit de l'État, et l'absence de sanction de ce dernier en cas de non-respect de ses engagements. La dimension négociée de ces conventions est par ailleurs limitée lorsqu'elles sont établies au terme d'appels à projets qui mettent en concurrence les acteurs et les incitent à mettre en conformité leurs projets avec les attendus étatiques. Ces exemples d'instruments, qui ont connu un essor spectaculaire au cours des dernières années, relèvent en cela de ce que Michel Foucault nommait la « conduite des conduites ».

Les normes, standards et « bonnes pratiques » : des instruments de gouvernement à distance

Ces appels à projets peuvent être réunis, avec les normes, les standards et la promotion des « bonnes pratiques » *via* leur certification ou leur labellisation, dans une quatrième famille d'instruments à caractère incitatif qui occupent une place croissante dans la boîte à outils étatique. Plutôt que de chercher à imposer ses règles ou de les négocier directement avec les parties concernées, l'État laisse se développer des ajustements directs au sein de la société tout en les cadrant à l'aide de ces instruments incitatifs de gouvernement à distance qui activent des mécanismes d'émulation concurrentielle et de normalisation. Au final, s'ils se présentent comme respectueux de l'autonomie des acteurs et de leurs initiatives, les instruments de cette catégorie ont de puissants effets disciplinaires, qui conduisent les acteurs locaux à se conformer, en toute liberté, aux normes prescrites (Epstein, 2020).

Les instruments communicationnels et informatifs

Les exigences croissantes des citoyens en matière de transparence et de participation obligent les autorités publiques à associer les premiers à leurs décisions et à rendre compte de leur action pour préserver leur légitimité. Dans cette perspective, l'État a multiplié les innovations instrumentales allant de l'évaluation des politiques publiques à l'open data, en passant par les diverses procédures consultatives de la démocratie participative et par les autorités administratives indépendantes chargées de garantir la transparence et la fiabilité des informations fournies au public. Comme les deux familles d'instruments précédentes, celle-ci

se déploie aux échelons infranationaux sur un mode incitatif. La contrainte exercée sur les politiques territoriales apparaît plus limitée encore que dans les familles précédentes, les exigences associées aux instruments communicationnels et informatifs étant essentiellement procédurales.

Recomposition de l'État et renouvellement de l'instrumentation de ses interventions territoriales

La typologie de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès est éclairante pour caractériser les modes d'intervention de l'État dans les politiques territoriales, que celles-ci relèvent de sa compétence ou de celles des collectivités. En la matière, l'évolution de l'instrumentation de l'État constitue un bon révélateur des recompositions de ce dernier comme des transformations de l'action publique territoriale. Elle permet d'identifier, schématiquement, deux périodes marquées par des dynamiques distinctes. La première, qui s'étend du début des années 1980 au début des années 2000, est caractérisée par la combinaison de la décentralisation et de la déconcentration, qui a ouvert la voie à une territorialisation négociée des politiques publiques entre collectivités et services déconcentrés de l'État. La seconde est marquée par l'accumulation des réformes institutionnelles qui, en même temps qu'elles organisent la dissociation entre décentralisation et déconcentration, renouvellent l'instrumentation des politiques territoriales.

Décentralisation et territorialisation

Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont mis fin à la tutelle étatique sur les collectivités locales en même temps qu'elles leur ont donné le pouvoir de lever l'impôt et leur ont transféré de vastes compétences en matière d'urbanisme (communes), d'action sociale (départements), de développement économique et d'aménagement du territoire (régions). Les options retenues pour organiser la décentralisation, fondée sur le transfert de blocs de compétences et l'octroi aux collectivités de dotations globales libres d'emploi, devaient garantir l'autonomie de chaque échelon dans sa sphère d'autorité. Elles ont cependant rapidement suscité d'importants problèmes de contextualisation et de coordination de l'action publique dans les territoires, dans le contexte d'émergence de nouveaux enjeux comme l'exclusion socio-urbaine, qui prennent des formes différenciées selon les territoires et traversent les découpages sectoriels de l'action publique. Dans le système institutionnel issu de la décentralisation, traiter ces problèmes complexes et labiles supposait à la fois d'adapter les objectifs et les réalisations des politiques publiques aux contextes locaux, et de transcender les découpages administratifs pour articuler des compétences et des ressources fragmentées entre de multiples mains.

En réponse à ces enjeux, l'État s'est engagé dans la territorialisation de ses politiques *via* ses services déconcentrés et en prenant appui sur des instruments conventionnels. Dans tous les secteurs de l'action publique territoriale, jusqu'aux plus régaliens comme la sécurité, les préfets ont signé des contrats avec les collectivités, sur la base de projets élaborés collectivement par les parties prenantes. Cette forme de gouvernement par contrat a été

rapidement adoptée par d'autres institutions nationales, qui, à l'image des caisses d'allocations familiales, ont multiplié les offres contractuelles à destination des collectivités.

Le recours à l'instrument contractuel – ou plus exactement au triptyque instrumental « diagnostic, projet, contrat » – et les espaces de négociation territoriale qu'il a instituée a permis de répondre au double enjeu de contextualisation et de coordination des politiques publiques. Les contractualisations territoriales ont servi de cadre au déploiement d'actions et de pratiques innovantes, issues des initiatives locales plutôt que des administrations centrales. Ces instruments ont aussi fourni un cadre pour la coopération entre services de l'État, collectivités et divers partenaires territoriaux, en organisant leur rapprochement sur les registres cognitif (diagnostic), stratégique (projet) et opérationnel (contrat). Ils devaient aussi contribuer à la transparence de l'action publique, en publicisant les négociations entre responsables politiques et administratifs, qui relevaient jusqu'alors de l'arrangement occulte entre préfets et notables.

Les effets des contractualisations sur ce triple plan de la contextualisation, de la coopération et de la démocratisation de l'action publique locale ont été largement discutés (Gaudin, 1999). Les politiques développées dans le cadre des contrats institués par l'État ont en effet été marquées par une tension entre différenciation et standardisation. Ces instruments ont permis d'organiser des partenariats entre acteurs d'un même secteur, mais leurs effets sur le décloisonnement de l'action publique n'ont été que partiels et fragiles. Enfin, la généralisation des contractualisations a pu contribuer à l'opacification des processus de décision et à une dilution des responsabilités, toutes deux préoccupantes sur le plan démocratique.

Renouveau instrumental néomanagérial des politiques territoriales

Depuis l'adoption de la Lolf en 2001, les réformes néomanagériales visant à accroître la performance publique ont profondément recomposé l'État et renouvelé ses modes d'intervention dans les territoires. Les services déconcentrés ont été les grands perdants de ces réformes. Entre les transferts horizontaux de leurs compétences vers les collectivités et la verticalisation du pilotage des politiques par les indicateurs nationaux, ces services ont vu leurs ressources et leurs marges de manœuvre se réduire. Simultanément, leur rôle d'intermédiaire entre les administrations centrales et les collectivités territoriales a été mis à mal par le mouvement d'agencification de l'État, dont une part croissante des programmes ont été confiés à des agences nationales. Disposant d'une large autonomie vis-à-vis des administrations centrales, ces agences peuvent court-circuiter les services déconcentrés de l'État pour nouer des relations directes avec les acteurs locaux.

Si l'intervention étatique dans les politiques territoriales demeure largement inscrite dans des cadres conventionnels, le mode d'élaboration des contrats a changé de nature. Dans de nombreux domaines, les négociations contractuelles qui mettaient aux prises services déconcentrés et collectivités ont laissé place à des appels à projets, appels à manifestations d'intérêt et autres appels à labellisation, qui incitent les acteurs territoriaux à développer des expérimentations et des projets innovants répondant aux priorités nationales. Plutôt que d'imposer hiérarchiquement ou de négocier localement le contenu des politiques territoriales, l'État organise ainsi l'émulation des territoires. Il les met en concurrence pour

l'accès à de nouvelles ressources, distingue symboliquement et financièrement ceux qui font la preuve de leur capacité d'innovation et les incite à s'inspirer d'expériences promues comme des « bonnes pratiques », dont la qualité est attestée par des certifications, des labellisations et parfois des évaluations.

Ces instruments incitatifs de gouvernement à distance sont d'autant plus efficaces qu'ils se sont déployés dans un contexte d'austérité budgétaire après la crise de 2008. Celle-ci a justifié, d'une part, une réduction de l'intervention directe de l'État dans les territoires *via* la révision à la baisse des implantations territoriales de nombreux services publics et, d'autre part, le renforcement de l'encadrement étatique des finances locales *via* des réformes successives, qui ont réduit l'autonomie fiscale des collectivités locales. La suppression progressive de taxes sur lesquelles était assise la fiscalité locale (taxe professionnelle et taxe d'habitation), dont le produit a été remplacé par des transferts nationaux, a fait dépendre de façon croissante les finances locales de transferts étatiques. Cela a permis à l'État de contrôler les dépenses locales en imposant des baisses, des gels, puis un strict encadrement des dotations des collectivités territoriales. L'approfondissement de l'autonomie de ces dernières, organisé par l'Acte II de la décentralisation, a donc eu lieu dans un cadre de plus en plus contraint. Ce cadre a renforcé l'efficacité des instruments incitatifs permettant aux collectivités et à leurs partenaires territoriaux d'accéder à des ressources supplémentaires.

L'analyse de l'instrumentation des interventions territoriales de l'État permet de saisir les dynamiques de territorialisation à l'œuvre depuis les premières lois de décentralisation ainsi que leur évolution. Elle révèle de nouveaux rapports entre l'État et les territoires dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. La déclinaison verticale d'actions et de normes définies à Paris a laissé place à leur adaptation territoriale, négociée dans le cadre de contractualisations qui se sont multipliées au cours des années 1980 et 1990. Depuis le début des années 2000, cette adaptation territoriale des politiques publiques procède de façon croissante d'instruments incitatifs, qui s'appuient sur les capacités d'innovation des territoires et sur la valorisation sélective de leurs initiatives. S'ils jouent un rôle grandissant dans les interventions territoriales de l'État, les instruments incitatifs n'ont cependant pas remplacé les instruments hiérarchiques – législatifs, réglementaires, économiques ou fiscaux – dans sa boîte à outils. Ces derniers y occupent toujours une place déterminante, mais ils se combinent désormais avec les premiers pour renforcer les capacités d'orientation étatique des politiques développées par les collectivités et par leurs partenaires territoriaux.

Bibliographie

Aust J., Crespy C., Epstein R. et Reigner H., 2013, Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires, *Sciences de la société*, n° 90, p. 3-21.

Epstein R., 2020, Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie, *Revue française de science politique*, n° 70, p. 101-117.

Epstein R. et Pinson G., 2021, De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples, *in* Frinault T., Le Bart C. et Neveu É. (dir.), *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, p. 21-32.

Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 280 p.

Hassenteufel P., 2007, L'État mis à nu par les politiques publiques ?, *in* Badie B. et Déloye Y. (dir.), *Les temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 462 p.

Lascombes P. et Le Gales P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.

Palier B. et Surel Y., 2005, Les « trois I » et l'analyse de l'État en action, *Revue française de science politique*, n° 55, p. 7-32.