



**cirad**

LA RECHERCHE AGRONOMIQUE  
POUR LE DÉVELOPPEMENT

# CAPES-COFECUB

Territoires, pauvreté et politiques publiques:  
une approche par la territorialisation

G. Massardier

**Inégalités politiques, politiques et actions publiques,  
territoires**

**Pistes de recherche**

Rio de Janeiro/UFRRJ-CPDA

4-5 novembre 2014

# PLAN

## **I/ POSER LES QUESTIONS SUR LES INEGALITES POLITIQUES ET LA TERRITORIALISATION DES PP**

1/ PARTIR DES DÉFINITIONS

2/ DIFFÉRENCIER TROIS TYPES DE QUESTIONS

## **II/ REPONSES DISPONIBLES ET QUESTIONS DE RCHERCHE**

1/ EFFETS DES PP TERRITORIALISÉES SUR LA PAUVRETÉ ET LES INEGALITES

2/ EFFETS DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISÉE SUR LE « CENS CACHÉ »

3/ PISTES DE RECHERCHE SUR LES INEGALITES POLITIQUES

# I/ POSER LES QUESTIONS SUR LES INEGALITES POLITIQUES ET LA TERRITORIALISATION DES PP

## 1/ PARTIR DES DEFINITIONS

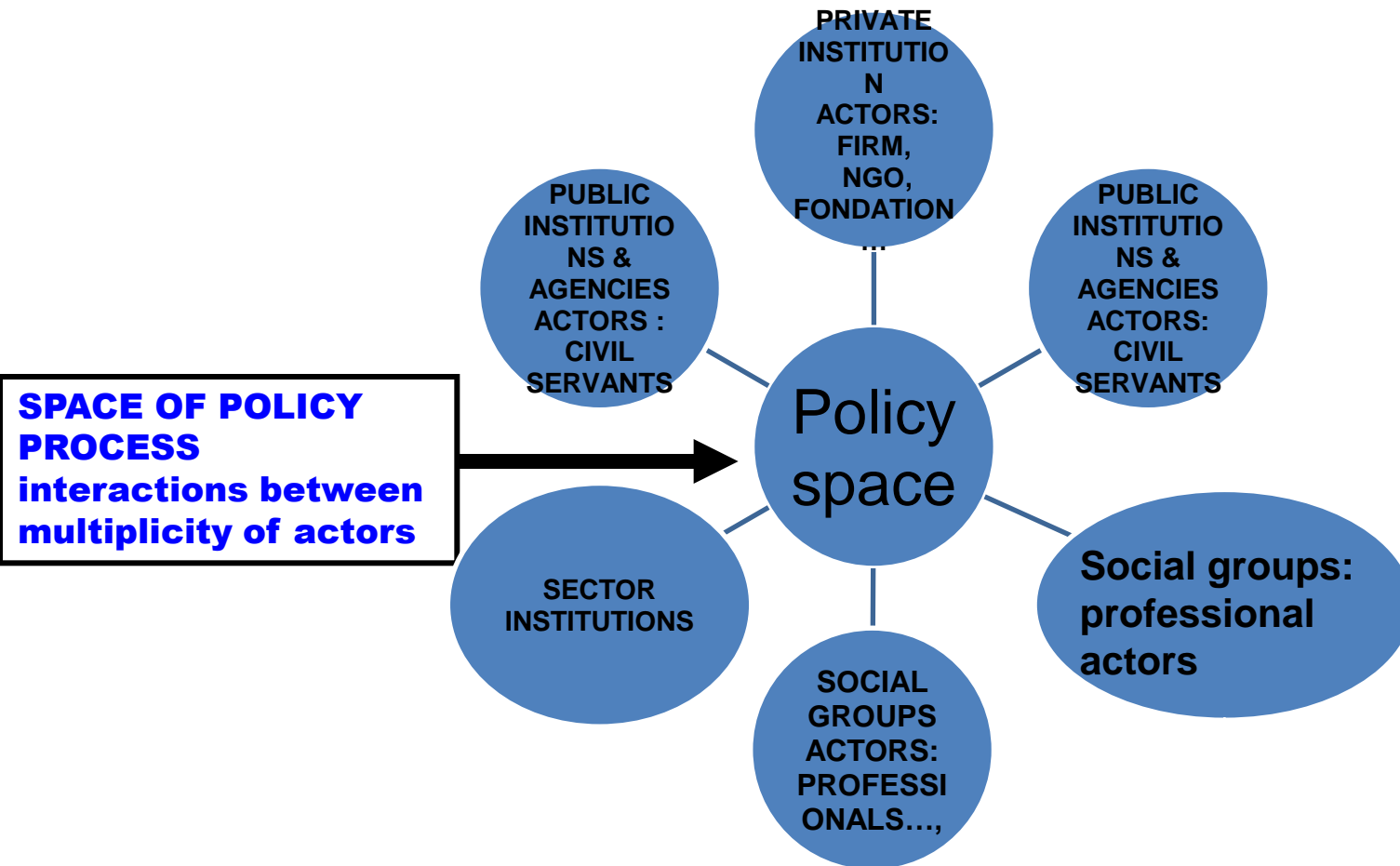
### **A. Politiques publiques:**

- « Intervention d'une autorité investie de la puissance publique et la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig, 1989).
- « Dispositif tangible de gestion d'un domaine collectivement assumé » (Massardier, 2008)
- Instruments: dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires (Hood, 1983; Lascoumes, Le Gales, 2004)
- Instrumentation: choix et usages des instruments qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action publique (Lascoumes, Le Gales, 2004)

## **B. Action Publique/*policy process* (Duran 1999; Massardier 2008; Hill, 2009)**

- Travaux sur la « décision » : « anarchie organisée » (Simon, 1960)
- Travaux sur l'implémentation: « action conjointe » (Wildavski, Pressman, 1972)
- Processus continu de décisions (Muller, Surel, 2008)
- Multiplication des acteurs pertinents dans le *policy process* → Action publique = processus « multiplexe » de fabrication des PP (Massardier, 2008; Lascoumes, Le Gales, 2007; Hill, 2009)
- Ajouter acteurs des territoires et leur pratiques de participation à l'action publique (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2013)
- *Policy making* contemporains: fabrique groupale des PP dans des espaces spécifiques : « gouvernance », « réseaux », « communautés de politiques publiques », « coalitions », « alliances développementalistes » (Papadopoulos, 1995, 2012; Sabatier, Jenkins-Smith, 1999; Rhodes, 1995; Massardier, 2006, 2014; Hill, 2009; Romano, 2011; Mognillansky, 2014; Fernandez y al., 2014)
- Paradoxe/énigme du *policy process*: multiplication des acteurs mais aussi regroupement des acteurs dans des espaces socio-politiques de fabrication des PP
- La question devient alors: y-a-t-il égalité d'accès à ces espaces d'action publique ? Comment devient-on gouvernant dans ces espaces ?

# Policy process space (network, coalition, policy community...)



## C. Territorialisation des PP (Duran-Thoening 1996/Duran, 2012)

- Pas de distribution uniforme des services/biens publics par une autorité publique centrale et/ou ses agences locales (Ex: Bolsa familia/PSE-SAF au Costa Rica/RSA en France)
- ➔ ne sont pas des politiques territorialisées mais des politiques uniformes implémentées par zonage territorial
- ➔ la majorité des dispositifs de lutte contre la pauvreté ne sont pas territorialisés
- Pas de définition administrative des territoires de PP et d'action publique
- Rapprochement maximal entre définition du problème publique/définition de la solution/territoires des problèmes/acteurs de ces territoires
- ➔ territoires de projets de PP
- Instruments de l'action publique territorialisée:
  - Appels d'offre/à projets : pôles de compétitivité, Leader + européen (Crespy, 2013; Chevallier, 2014)
  - *soft law* (SAGE; territoires de la citoyenneté; Leader + )
  - Comités, commissions...
  - contractualisation/ententes volontaire: (Gaudin, 1999, 2011; Crête, 2011)
- ➔ Définition du problème public + définition des dispositifs/instruments de PP + mise en œuvre = « logique de projet » (Pinson, 2009) territorialisé

# D/ Inégalités

- **Inégalités économiques:** de ressources; d'accès aux ressources
- **Inégalités sociales:** sexe, formation, profession
- **Inégalités géographiques:** ségrégation spatiale; déplacements; accès aux services/biens publics
  
- **Inégalités politiques = inégalités dans les pratiques de participation politique ou le ré-habillage de vieilles questions**
  
- Courant *behaviorist* (Mc Closki, 1971; Bachrach, Baratz, 1962; Verba, 1963): inégalité dans la participation politique (contrairement à la théorie politique des classiques → 1 citoyen= 1 voix)
  - Les « citoyens » participants sont une petite minorité (engagement militant) → 5 %
  - Abstention électorale inégalement répartie: marginalisation sociale et inégalité de participation politique (Lancelot, 1968; Doppelt, Shearer, 1999)
  - Travaux classiques sur la participation au *policy process*: Dahl et la « polyarchie » (1971); Cobb, Elder et l'entreprénariat de politique publique (1972)
  
- Faits politiques qui répondent à des règles sociologiques : « Cens caché » (Gaxie, 1978) :
  - Déterminismes sociaux (âge, sexe, position sociale, niveau d'instruction, histoire personnelle, socialisation politique) : « Compétence politique » inégalement répartie
  - Ségrégation électorale, auto-exclusion des questions politique (Dormagen, Braconnier, 2007; Goirand, 2000)
  - « Impuissance sociale » à intervenir dans la décision politique
  
- Peut-on parler d'un « Cens caché » pour la participation au *policy process* ?

## 2 / DIFFÉRENCIER TROIS TYPES DE QUESTIONS

### A. La territorialisation des PP a-t-elle un effet sur la réduction des inégalités économiques, sociales, géographique ?

- Quelles sont les effets des politiques territorialisées sur les inégalités ?
- Ou: les politiques territorialisées sont-elles plus égalitaires que les politiques « classiques » ?
- Égalitaires entre individus ? (économiques, sociales)
- Égalitaires entre secteurs ? (redistribution entre secteurs: ex politiques agricoles et dualité)
- Égalitaires entre territoires ? (redistribution entre territoires)

### B. La territorialisation PP de réduction des inégalités politiques produit-elle un effet ?

- Politiques participatives : accès égalitaire aux espaces formels de *policy making* ? Réduction des inégalités politiques ?
- Procédures participatives réduisent-elles le « cens caché » ?
- *Empowerment* (formation...) réduit-il les inégalités politiques ?



## C. *Policy process* territorialisé réduit-il les inégalités politiques ?

- Les travaux des pluralistes (Dahl, 1971) sont-ils toujours d'actualité ?
- Accès aux espaces de *policy making* est-il plus égalitaire ?
- La territorialisation renforce-t-elle l'ouverture ou la sélectivité *du Policy making* ouvert ou sélectif ?
- Comment devient-on gouvernant dans ces espaces d'action publique ?
- La territorialisation (rapprochement des 'problèmes' des territoires et 'espaces' territoriaux de prise de décision) réduit-elle le « cens caché »?

# II. REPONSES DISPONIBLES ET QUESTIONS DE RECHERCHE

## 1/ EFFETS DES PP TERRITORIALISÉES SUR LA PAUVRETÉ ET LES INEGALITES

### A. Quelques remarques préalables:

- Question méthodologique : comment isoler la variable « territorialisation » dans ces « effets » ?
- Pas de lien entre système politique (déconcentration, décentralisation, fédéralisme, territorialisation) et réduction des inégalités (Dupuy, 2012)
- Pluralité des situations: autant de réponses qu'il n'y a d'exemples évalués
- Dilemme entre développement endogène des territoires et compétition entre territoires inégaux → renforcement des territoires fortement dotés en ressources : exemple des politiques régionales de l'UE et de la « concentration spatiale des activités » (Devoluy, 2004)
- « Dilemme entre croissance et inclusion » (Fernandez, Hernandez Asensio, Trivelli, Schejtman, 2014)

### B. Mesure de la réduction de la pauvreté:

- Evaluation à partir de critères socio-économiques (revenu mensuel nominal per capita, accès à l'électricité et à l'égout...) : exemples Territorios da cidadania au Brésil (Mattei, Tecchio, 2013)
- Études qui concluent à l'abaissement général de la pauvreté

## 2. EFFETS DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISÉE SUR LE « CENS CACHÉ » : UN *POLICY MAKING* SÉLECTIF

### A. Les effets des procédures territorialisées d'action publique

#### a. Procédures participatives :

- La perpétuation du « sens caché » (Schneider, Kunrath Silva, Moruzzi Marques, 2004 ; Larue, Barbier, 2011; Talpin, 2013)
- La figure des « concernés » (Claes-Mekdade, 2001)
- La sélection de « nouvelles élites » comme « noyau de participants » (Massardier, Sabourin, Avila, Lecuyer, 2012 ; Talpin, 2013): renforcement de la notabilité locale

#### b. Contractualisation:

- les ressources financières primes (participation croisées; circuits financiers classiques).
- Procédure de mise en concurrence : l'action publique des « excellents » (Crespy, 2013)

### B. « Coalitions », « réseaux d'action publique » territorialisés , « communautés territoriales de politiques publiques » (Sabatier, 1993; Sabatier, Wieble, 2009; Keating, 2008)

- Coalitions qui promeuvent l'égalité : « coaliciones pro inclusion » (Fernandez y al., 2014)
- Participation politique pluraliste/polyarchie/Primauté de l'expertise/petits et grands élus (Dahl et la suite; Beal, 2013)
- « Capacités politiques » de « communautés territorial de politiques publiques » (Pierre, Painter, 2005; Keating, 2008; Massardier, 2009): interaction entre édiles locales et groupes d'intérêts
- ➔ Policy making groupal sélectif renforcé par la territorialisation ?
- ➔ Comment devient-on gouvernant de ces espaces territorialisés de politique publique ?
- ➔ Comment devient-on « entrepreneurs » (Cobb, Elder, 1972) de politiques publiques territoriales ?

### 3/ PISTES DE RECHERCHE

Quelles sont les pistes de recherche sur le  
« Cens caché » dans les politiques et l'action publique ?

Domaines	Questions des recherche	recherches
Politiques publiques	Les politiques publiques territorialisées de réduction des inégalités sociales, économiques et géographiques permettent-elles de réduire les inégalités politiques ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- identifier les instruments et leur instrumentation</li> <li>- trouver une méthodologie pour isolée la variable territoriale</li> <li>- trouver une méthode pour isoler les effets des politiques sur les inégalités</li> </ul>
	La variable territoriale est-elle pertinente pour la réduction des inégalités politiques ?	Evaluation de l'effet de ces politiques sur les différents types de participation politique (vote, mobilisations sociales, investissement dans organisations politiques et/ou professionnelles, intégration des espaces de concertation...)
	Les politiques de la participation politique directe ont-elles un effet sur la réduction des inégalités politiques ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Description du design de ces politiques (implication des élus ? ...)</li> <li>- Observation des pratiques internes des espaces de concertation (qui participe ? Qui parle ? Qui décide ? Qui décide de quoi ? Qui participe sur le long terme ?</li> <li>- Répertorier les domaines livrés à la participation directe</li> </ul>

Domaines	Questions de recherche	Recherches
Action publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Quels sont les acteurs les plus insérés dans le <i>policy process</i> ?</li> <li>- les acteurs des territoires réduisent-ils le « cens caché »?</li> <li>- Les acteurs des territoires sont-ils prégnant dans le <i>policy process</i> ? Lesquels ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cartes des acteurs investis dans les espaces du <i>policy process</i> (<i>caractéristiques et trajectoires sociales...</i>)</li> <li>-Typologie des acteurs « territoriaux »</li> <li>-Reconstitutions des coalitions d'action publique</li> <li>- spécificités socio-politiques des acteurs des territoires...</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Quelles sont les ressources les plus pertinentes (expertises, financements, niveau d'action...) ?</li> <li>-Les ressources territoriales (identités, représentations, savoirs locaux...) sont prégnantes dans les espaces du <i>policy making</i> ?</li> <li>-Quid de la ressource du multi-niveaux ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- isoler la/les ressources qui produisent de la centralité dans les coalitions d'action publique</li> <li>- isoler les ressources propres au territoire et mesurer leur pertinence par rapport aux autres ressources</li> <li>-</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelle sélection à l'entrée des espaces du <i>policy making</i> ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- caractéristiques sociales: <ul style="list-style-type: none"> <li>•des acteurs membres des espaces</li> <li>• des acteurs qui restent</li> <li>•centraux dans ces espaces ?</li> </ul> </li> </ul>

Domaines	Questions de recherche	Recherche
Régime politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Démocratisation ou limitation du pluralisme ?</li> <li>-La variable territoriale est-elle de nature à ouvrir les espaces d'action publique ?</li> <li>- les espaces d'action publique territorialisée vérifient-ils l'hypothèse du pluralisme limité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Degré d'ouverture:</li> <li>•pluralisme des acteurs dan les coalitions d'action publique</li> <li>• rôle des ressources et acteurs territoriaux dans la pluralisation</li> <li>• Rôle dans la limitation du pluralisme</li> </ul>

# Bibliographie

- Barbier Rémi, Larue Corinne, « Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape », *Participation*, n° 1, pp. 67-104
- Beregué Julio A. y al., « Determinantes de las dinamicas de desarrollo territorial rural en America Latina », RIMISP, 2011
- Claes-Mekdade C., « Qu'est-ce qu'une population concernées ? L'exemple camarguais », *Géocarrefour*, 76 (3), 2001, pp. 217-223
- Chevalier, Pascal, *Action locale et développement rural en Europe. Le modèle européen LEADER 2007-2013*, Peter Lang, 2014
- Cobb R.W., Elder C. D., *Participation in American Politics, The Dynamics of Agenda-Building*, Allyn and Bacon , 1972
- Crête, Jean, (dir) *Politiques environnementales et accords volontaires: Le volontarisme comme instrument de politiques environnementales au Québec*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2011
- Dahl Robert, *Qui gouverne ?*, Armand Colin, 1971
- Devoluy Michel, *Les politiques économiques européennes: enjeux et défis*, Seuil, 2004
- Doppelt Jack, Shearer Ellen, *Non voters. America's no Shows*, Sage, 1999
- Dupuy Claire, « Inégalités territoriales », dans Pasquier Romain, Guigner Sébastien, Cole Alistaire, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 277-283
- Dormagen Jean-Yves, Braconnier Céline, *La démocratie de l'abstention: Aux origines de la démobilisation électorale en milieux populaires*, Folio, 2007
- Fernandez Maria I., Hernandez Asensio Raul, Trivelli Carolina, Shejtman Alexander, « La coaliciones transformadoras y los dilimas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de America Latina: analisis a partir de seis estudios de caso », in Cliche Gilles, *Territorios en movimientos*,. Hacia un desarrollo inclusivo, RIMISP, Teseo, 2014, pp. 195-235
- Gaxie Daniel, *Le cens caché*, Seuil, 1978
- Gaudin Jean-Pierre, *gouverner par contrat*, Presses de Science Po, 1999
- Gaudin Jean-Pierre, « Contractualisation », dans Pasquier Romain, Guigner Sébastien, Cole Alistaire, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 91-97
- Goirand Camille, *La politique des favelas*, Karthala, 2000
- Hill Mickael, *The Public Policy Process*, Pearson, 2009
- Hood Christopher, *The Tools of Government*, Palgrave Mcmillan, 1983
- Jenkins William, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson, 1978
- Keating Mickael, *Thirty Years of Territorial Politics* », *West European Politics*, 31 (1-2), 2008, pp. 60-81
- Lancelot Alain, *L'abstentionnisme électorale en France*, Presses de la FNSP, 1968



- Lascoumes Pierre, Callon Michel, Barthes Yannick, *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique, Seuil, 2001
- Lascoumes Pierre, Le Gales Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004
- Massardier Gilles, « Redes de politicas publicas », in Saravia Enrique, Ferrarezi Elisabete, *Políticas Publicas. Coleânea*, vol. 2, ENAP, 2016, pp. 167-185
- Massardier G., *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2008
- Massardier G., « Coalized Policy Process and Democracy », Session: CS03 Public Policy Analysis and Administrative Science, Session: Governing policies by coalitions, partial regimes, and democracy, July, 22, 2014, IPSA Congress (à paraître)
- Mattei Lauro, Tecchio Andréia, « Caracterização e evaluation da pobreza nos seis territorios da cidadania selecionados », in IICA, *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, Serie desenvolvimento rural sustentavel, vol. 19, 2013, pp. 213-238
- Moguillansky Graciela, « Alianzas y estrategias para un desarrollo territorial inclusivo », in Cliche Gilles, *Territorios en movimientos*,. Hacia un desarrollo inclusivo, RIMISP, Teseo, 2014, pp. 237-261
- Négociations (Gaudin, 1999, 2011) ;
- Painter Martin, Pierre Jon, « Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes », In Painter Martin, Pierre Jon (eds), *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, 2005
- Pasquier Romain, Simoulin Vincent, Weisbein Patrick, La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, 2nd édition LGDJ, 2013
- Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de de Sciences Po, 2009
- Reed Mark S., « Stakeholders participation for environmental management: A literature review », *Biological Conservation*, 141, 2008, pp. 2417-2431
- Romano Jorge, « Redes de politica Publica na trajetoria do setor publico agricola brasileiro », in Bonnal Philippe, Pereira Leite Sergio, *Análise comparada de Políticas Publicas. Um agenda em Transformação*, Mauad, 2011
- Sabatier Paul A., Jenkins-Smith Hank C., « The advocacy Coalition Framework. An assesment », in Sabatier Paul A., *The Theories of Policy Process*, Westwiew Press, 1999, pp.
- Schneider, Kunrath Silva, Moruzzi Marques, *Políticas Publicas e Participação Social no Brasil Rural*, UFRGS Editora, 2004
- Simon Herbert A., *The New Science of Managment Decision*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1960
- Talpin Julien, « Sélectionner les bons citoyens. Cercles de la participation et processus de filtrage au sein d'institution de démocratie participative », dans Le Naour Gwenola, Massardier Gilles, *L'action publique sélective*, LGDJ, 2013, pp. 147-164
- Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, PUF, 1989