



Canadian Journal of Regional Science  
Revue canadienne des sciences régionales

## Autonomie locale ou centralisation : Moduler la gouvernance territoriale selon les caractéristiques sociologiques ?

Jean-Marc Callois

<sup>1</sup>Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) – département Territoires, Antony, France. Adressez vos commentaires à [jean-marc.callois@irstea.fr](mailto:jean-marc.callois@irstea.fr).

Soumis le 16 janvier 2016. Accepté le 1 août 2017.

© Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales 2017.

Callois, J-M. 2017. Autonomie locale ou centralisation : Moduler la gouvernance territoriale selon les caractéristiques sociologiques ? *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales* 40(2), 125-132.

Cet article vise étudier dans quelle mesure les caractéristiques sociologiques locales influent sur l'efficacité de la territorialisation de l'action publique. Il met l'accent sur un dilemme fondamental mais difficile à étudier : l'arbitrage entre connaissance du terrain et comportements opportunistes de la part des décideurs locaux. A partir d'une approche de modélisation théorique simple qui permet d'introduire des paramètres sociologiques dans l'analyse, il montre que les termes de ce dilemme reposent essentiellement sur trois éléments : le degré d'acceptation des comportements opportunistes, l'attachement/identification au territoire, et les liens entre les décideurs et les bénéficiaires des politiques. Ces résultats permettent d'envisager une modulation du degré de territorialisation selon les caractéristiques locales.

**Numéro spécial:** Nouvelles controverses du développement territorial.

**Rédacteurs invités:** André Torre, Eduardo Chia et Frederic Wallet

La nécessité d'une action publique plus proche du terrain est souvent mise en avant parmi les préconisations phares des multiples rapports sur l'amélioration des politiques. Un argument fréquemment avancé est que le monde est devenu tellement complexe, divers et évolutif qu'un appareil administratif d'Etat ne peut répondre avec la flexibilité nécessaire aux différents défis lancés à la puissance publique. Ce débat est particulièrement prégnant en France. L'Etat français s'est construit historiquement en luttant contre les particularismes locaux et les notabilités qui leur étaient liées. Cette culture administrative très centralisée se double d'une méfiance certaine envers une trop grande proximité du terrain, qu'elle prenne la forme d'une trop grande imbrication entre

les fonctionnaires et les bénéficiaires des politiques ou d'une influence directe des élus locaux sur la gestion de ces politiques. Il existe en France une tension constante entre pilotage par l'Etat central et décentralisation.

Le principe de décentralisation est classiquement justifié par les travaux fondateurs de Tiebout (1957) et Oates (1972). En l'absence d'économies d'échelle et d'externalités entre les juridictions, une détermination du niveau et des caractéristiques des biens collectifs au niveau local assure un bien-être plus élevé, en raison d'une meilleure prise en compte des préférences et des besoins locaux. Le choix de décentraliser ou non une politique et la définition de l'échelle géographique pertinente résulte alors du

croisement de plusieurs critères : variabilité spatiale des besoins ou des préférences, économies d'échelle, externalités spatiales. Dans ses revues de littérature sur le sujet, Oates (1999 ; 2005) précise les principaux mécanismes en faveur de la centralisation (capacité de redistribution, traitement des externalités spatiales) et de la décentralisation (connaissance plus fine des préférences et besoins locaux, meilleur contrôle par le citoyen de l'action des élus). Il insiste sur l'importance de prendre en compte les asymétries d'information dans l'étude de ces arbitrages, et note également le rôle potentiel de la corruption et des caractéristiques culturelles, en particulier au regard du risque de mauvais usage des crédits publics par les décideurs locaux. Dans une revue plus récente sur les liens entre décentralisation et croissance, Baskaran, Feld, & Schnellbach (2014) discutent l'argument selon lequel les gouvernements locaux seraient plus enclins aux pratiques de clientélisme. Le lien entre décentralisation et corruption a été étudié dans la littérature sur la fiscalité (Alexeev & Habodaszova 2012), mais les liens restent complexes à établir (Karlström 2015).

L'arbitrage entre la plus grande connaissance des besoins locaux et le risque d'un détournement des crédits publics au profit de ceux qui les gèrent ou de leurs proches reste encore un champ de recherche important pour la science régionale. Malgré l'existence de nombreux travaux de nature monographique sur les pratiques de clientélisme (Tafari 2003 ; Combes & Vommaro 2015), les travaux analysant la portée globale de ce phénomène sur la pertinence d'une gestion plus ou moins centralisée restent rares (Landy 2014). Or, bien qu'il existe des garde-fous institutionnels contre des pratiques de favoritisme ou de clientélisme (en France : contrôle de légalité, code des marchés publics, séparation de l'ordonnateur et du comptable...), il est possible de les contourner de manière plus ou moins apparente. Ainsi, une collectivité peut adopter en toute légalité un dispositif favorisant plus ou moins explicitement certains bénéficiaires. En outre, des consignes

informelles peuvent être données pour favoriser certains bénéficiaires (dans les marchés publics notamment, qui peuvent atteindre des montants importants).

La littérature sur la bonne gouvernance se focalise sur les institutions, mettant au second plan les conditions sociales et culturelles (Acemoglu & Robinson 2012), dont le rôle sur la performance des services publics a été encore peu étudié (Andrews & Wankhade 2015), alors que certains travaux empiriques suggèrent que les valeurs sociales sont des éléments sous-jacents importants à l'organisation institutionnelle et leur efficacité (Bjørnskov & Méon 2013), idée également défendue par Williamson (2010). Ainsi, spécifiquement sur la question du clientélisme, Lawson & Greene (2014) montrent l'importance des normes de réciprocité.

L'objet de cet article est de montrer l'importance des relations et des valeurs sociales dans l'analyse de la pertinence d'augmenter l'implication des élus locaux dans la gestion de certaines politiques. Cet article cherche donc à relier la littérature sur le fédéralisme fiscal (qui prend peu en compte les facteurs sociologiques) et celle sur le développement territorial (où ces facteurs sont importants). La territorialisation sera ici entendue comme une participation directe des élus dans la détermination des bénéficiaires des politiques, par opposition à la mise en œuvre par une administration « anonyme » de politiques dont seuls les grands principes font l'objet d'un débat politique (sachant qu'il existe en réalité tout un gradient dans l'autonomie que peut avoir une collectivité territoriale dans la mise en œuvre d'une politique). Afin de se focaliser sur le rôle des facteurs sociologiques, on discutera peu le rôle des caractéristiques classiques des biens publics (économies d'échelle, interactions spatiales entre juridictions par exemple), qui interagissent peu avec eux, pour se concentrer sur deux aspects où ils sont centraux : l'asymétrie d'information qui caractérise les publics cibles des politiques, et le risque d'allocation arbitraire de moyens publics (qui est une des principales justi-

fications historiques de la centralisation en France).

La première partie de cet article présente un cadre d'analyse des différents facteurs influençant les termes du dilemme entre gestion locale et territorialisation, et le rôle des caractéristiques sociologiques dans les différents mécanismes en jeu. Pour cela, un modèle théorique simple représente l'arbitrage entre comportement clientéliste et connaissance des caractéristiques des bénéficiaires, dans un contexte d'incertitude et d'asymétrie d'information. Ce modèle suggère que trois caractéristiques sociologiques principales sont à distinguer pour étudier la pertinence de la territorialisation : le degré d'acceptation des comportements opportunistes, l'attachement / identification au territoire, et les liens entre les décideurs et les bénéficiaires des politiques. La deuxième partie présente des illustrations empiriques de ces trois types d'éléments, qui corroborent certains résultats du modèle. La dernière partie discute les implications de ces résultats en matière de gouvernance territoriale.

### Les termes de l'arbitrage : un modèle simple

Classiquement, les avantages d'une gestion centralisée peuvent se résumer ainsi :

- Plus grande impartialité de l'administration (séparation des pouvoirs, protection du statut de fonctionnaire)
- Economies d'échelle dans le traitement administratif
- Capacité à mobiliser davantage d'expertise
- Capacité à gérer les externalités spatiales et à éviter les effets pervers de la concurrence entre collectivités : situations de dilemme du prisonnier pour l'attribution d'aides publiques, syndrome NIMBY ...

A l'opposé, la territorialisation présente les avantages suivants :

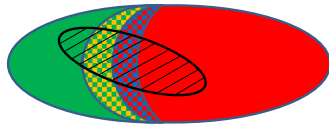
- Connaissance fine du terrain (besoins, préférences des habitants/acteurs)
- Capacité de dialogue
- Contrôle plus direct des citoyens sur l'action de leurs élus
- Agilité, capacité d'adaptation plus rapide par rapport à la lourdeur de l'Etat

Cet article étant focalisé sur le rôle des caractéristiques sociologiques, nous proposons un modèle simple focalisé sur deux mécanismes avec lesquelles ces caractéristiques interagissent fortement : la connaissance fine du terrain (par opposition à la neutralité supposée plus grande d'une administration d'Etat), et le risque de favoritisme. Afin de formaliser ce dilemme sans perdre la clarté de l'analyse, nous optons pour la représentation la plus simple qui soit, celle où les bénéficiaires potentiels des politiques entrent dans deux catégories : ceux pour lesquels il y aurait utilité à un soutien public, ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. Cette notion d'utilité du soutien public peut se décliner selon les différents types de politiques : par exemple une entreprise qui a un projet prometteur mais n'arrive pas à convaincre ses banquiers de la financer, ou un demandeur d'emploi qui sollicite le financement d'une formation professionnelle qui correspond à des offres d'emploi identifiées pour lesquelles la formation demandée augmentera significativement ses chances d'accès à l'emploi, ...

Posons, pour commencer, les notations suivantes :

- $N$ , la population totale potentiellement concernée (« public cible »)
- $R$ , le nombre de bénéficiaires « pertinents »
- $\lambda R$ , le nombre de « pertinents » faussement détectés comme non pertinents (« faux négatifs » par l'administration)
- $\mu R$ , le nombre de « non pertinents » faussement détectés comme pertinents (« faux positifs »)

Figure 1. Représentation de la population cible et de ses liens avec le décideur politique



- $b$  le bénéfice (collectif) d'avoir soutenu un bénéficiaire pertinent
- $c$  le coût d'application de la politique à un bénéficiaire.

Notons qu'on choisit de représenter les « faux positifs » à partir du pourcentage du nombre de vrais positifs, ce qui découle du fait que les faux positifs peuvent être représentés comme une « fluctuation » de l'ensemble des vrais positifs (cf. figure 1). Si l'information est parfaite ( $\lambda = \mu = 0$ ), le surplus social de l'application de la politique est  $(b - c) \cdot R$ . Dans le cas général, le surplus social est égal à  $(b - c) \cdot (1 - \lambda)R - c \cdot \mu R$ . lorsque la gestion se fait par une « administration anonyme ». La perte de surplus due à l'information imparfaite est donc :

$$\text{Perte de surplus (gestion Etat)} = b \cdot \lambda R + c \cdot (\mu - \lambda)R$$

Considérons maintenant le cas où le choix des bénéficiaires est du ressort de décideurs qui entretiennent des liens avec une partie du public cible. Nous faisons l'hypothèse qu'un lien personnel révèle totalement le type (pertinent/non pertinent) aux yeux du décideur. En particulier, ce modèle ne comporte pas d'incertitude absolue (ce qui dans le cas d'une politique d'aide aux entreprises par exemple est clairement irréaliste, c'est beaucoup plus réaliste pour d'autres politiques comme les aides sociales, les aides à la formation...).

L'organe délibérant sera ici considéré comme une entité ayant deux types d'informations pour prendre sa décision sur les différentes demandes :

- Les éléments fournis par l'administration,
- L'existence d'un lien avec le demandeur, ici considérée comme

une variable dichotomique : soit le demandeur est « connu » du décideur, soit il ne l'est pas.

La figure 1 propose une représentation graphique simple qui permet de visualiser la situation. La partie verte représente les « vrais positifs », et la partie rouge les « vrais négatifs ». Les parties hachurées sont les zones d'incertitude, où la qualité des bénéficiaires est difficile à détecter : en orange, les faux négatifs et en bleu les faux positifs. L'ellipse hachurée représente la population qui est « connue » des décideurs politiques.

Introduisons les notations supplémentaires suivantes :

- $p_{VP}$  : la probabilité qu'un « vrai positif » ait un lien personnel avec le décideur. Sur la figure 1, ce paramètre est le rapport entre la surface vert hachuré et la surface verte
- $p_{FP}$  : la probabilité d'un « faux positif » ait un lien personnel avec le décideur
- $p_{FN}$  : la probabilité d'un « faux négatif » ait un lien personnel avec le décideur
- $p_{VN}$  : la probabilité d'un « vrai négatif » ait un lien personnel avec le décideur

Le choix du décideur est alors dicté par un arbitrage entre deux éléments : la plus-value de l'intervention publique pour la collectivité, et son intérêt personnel à favoriser ses connaissances. Formellement, peut représenter l'utilité du décideur sous forme d'une combinaison linéaire entre le gain pour la collectivité et le gain (individuel) pour le décideur :

$$V_i(\text{accord}) = \text{Att} \cdot (b \cdot R_i - c) + C \cdot I_i$$

$$V_i(\text{refus}) = 0$$

Où :

- $\text{Att}$  s'interprète naturellement comme mesurant l'attachement à l'intérêt de la collectivité,
- $C$  s'interprète comme un paramètre de « clientélisme »,
- $R_{i,\text{perçu}}$  est une variable binaire qui vaut 1 si le demandeur est perçu comme pertinent. Dans le cas où le demandeur est inconnu ( $I_i = 0$ ), le décideur se fie à l'avis produit par l'administration, dans le cas où il est connu ( $I_i = 1$ ), le décideur connaît la vraie valeur du demandeur.
- $I_i$  est une variable aléatoire qui traduit l'intérêt que le décideur aura à aider un demandeur. Si on note  $F(\cdot)$  sa fonction de répartition, alors la probabilité qu'un demandeur non pertinent bénéficie quand même de la politique sera égale à  $\pi \cdot \pi = 1 - F(\text{Att} \cdot c / C)$

On peut ainsi déterminer le surplus collectif dans les quatre cas :

- Vrais positifs : pas de changement, le surplus (collectif) est égal à :  $(b - c) \cdot (R - \lambda R)$
- Faux négatifs : une proportion  $p_{FN}$  est détectée, il en résulte un surplus  $p_{FN} \cdot (b - c) \cdot \lambda R$
- Faux positifs : une proportion  $p_{FP}$  est détectée, mais parmi elle, une proportion  $\pi$  est aidée quand même, d'où un surplus  $-\mu \cdot ((1 - p_{FP}) + p_{FP} \cdot \pi) R \cdot c$
- Vrais négatifs : une proportion  $p_{VN}$  a un lien avec le décideur, qui décide pour une part  $\pi$  d'accorder quand même l'aide publique, d'où un surplus  $-(N - R - \mu R) \cdot p_{VN} \cdot \pi \cdot c$

En sommant ces quatre termes, on aboutit à :

$$\begin{aligned} \text{Perte de surplus (gestion décentralisée)} &= (1 - p_{FN}) \cdot (b - c) \cdot \lambda R \\ &+ \mu \cdot ((1 - p_{FP}) + p_{FP} \cdot \pi) R \cdot c + (N - R - \mu R) \cdot p_{VN} \cdot \pi \cdot c \end{aligned}$$

Au final, la décentralisation de la politique sera plus efficace si et seulement si cette perte est inférieure à

**Tableau 1.** Déterminants du taux de dépenses publiques locales 2005-2014 (27 pays)

Constante	0,165***	0,173***	0,061***	-0,75*	0,118
Superficie (km <sup>2</sup> )	4.10 <sup>7</sup>	3.10 <sup>7</sup>	1,33.10 <sup>7</sup>	3.10 <sup>7</sup>	4.10 <sup>7</sup>
Population (millions)	-1,9.10 <sup>-4</sup>	-7,7.10 <sup>-5</sup>	1,43.10 <sup>-3</sup>	-2,7.10 <sup>-4</sup>	-3,5.10 <sup>-5</sup>
PIB/habitant (k€)	1,9.10 <sup>-3</sup>	2,5.10 <sup>-3</sup>	-1,7.10 <sup>-3</sup>	9,9.10 <sup>-4</sup>	1,9.10 <sup>-4</sup>
Contrôle de la corruption		0,093*			
Confiance			0,0075***		
Communautés				0,011**	
Confiance dans le gouvernement					0,0023
R <sup>2</sup>	0,23	0,33	0,54	0,36	0,26

\*\*\* significatif au seuil de 1%, \*\* au seuil de 5%, \* au seuil de 10%

celle qui prévaut dans le cas d'une gestion étatique, autrement dit :

$$p_{FN} \cdot (b - c) \lambda R + p_{FP} (1 - \pi) \mu R c - (N - R - \mu R) p_{VN} \cdot \pi \cdot c > 0$$

Les deux premiers termes de cette expression correspondent aux effets vertueux de la connaissance fine du public, à savoir la détection de bénéficiaires pertinents supplémentaires et l'exclusion de bénéficiaires non pertinents. Le troisième terme, négatif, correspond au clientélisme pur, où des bénéficiaires totalement non pertinents sont choisis de façon arbitraire. En l'absence de clientélisme ( $Cl = 0$  d'où  $\pi = 0$ ), la relation est toujours vérifiée, car seul joue l'effet (toujours positif) d'une meilleure information sur les bénéficiaires. Dans le cas général, même si le clientélisme est très élevé, il peut être malgré tout pertinent de territorialiser la politique si le bénéfice du repêchage des « faux négatifs » est suffisamment élevé.

Ce modèle, bien qu'extrêmement stylisé qui permet de tirer plusieurs observations intéressantes. Du côté des variables économiques classiques, on observe que plus la politique a des bénéfices (collectifs), plus la décentralisation est pertinente. L'impact du coût de la politique est en revanche ambigu. Ceci est dû au fait que la connaissance du terrain permet toujours de détecter davantage de bénéficiaires pertinents, mais que les coûts globaux d'une politique territorialisée peuvent « dériver » sur le nombre de bénéficiaires. Par ailleurs, plus l'imperfection d'information ( $\lambda$  et  $\mu$ )

est importante, plus la territorialisation est pertinente.

L'intérêt du modèle est surtout de mieux cerner les aspects sociologiques pertinents à prendre en compte. C'est tout d'abord le ratio entre deux mesures de valeurs sociales (lié au paramètre  $\pi$ ) : la tendance à céder au clientélisme et l'attachement à l'intérêt du territoire. C'est ensuite la répartition des relations sociales au sein de la population cible, mesurée par les paramètres  $p_{FP}$ ,  $p_{FN}$  et  $p_{VN}$ . Ainsi, dans le cas où les liens personnels sont homogènes dans la population ( $p_{FN} = p_{FP} = p_{VN}$ ), la condition de basculement est indépendante des liens sociaux : seul compte le ratio attachement/clientélisme. En revanche, quand la population pertinente est bien mieux connue que la population non pertinente ( $p_{FP} \sim p_{FN} \gg p_{VN}$ ), la gestion territoriale sera plus pertinente même avec des taux relativement élevés de clientélisme

En conclusion, trois éléments de nature sociologique doivent retenir particulièrement l'attention : l'acceptabilité de la corruption, l'attachement au territoire (qui pose notamment la question du territoire de référence de la population et des élus), et la structure des liens sociaux (plus que leur intensité). Dans la partie suivante, nous proposons quelques éclairages empiriques sur le lien entre ces trois éléments et la pertinence de la territorialisation des politiques.

### Illustrations empiriques

Dans cette partie, à défaut de pouvoir présenter un test complet de notre modèle, nous examinons, à différentes échelles géographiques, le rôle des trois paramètres clés : la tendance au clientélisme, l'attachement à l'intérêt de la région, et la structure des réseaux entre élus et bénéficiaires.

#### Décentralisation et valeurs sociales : une analyse à l'échelon européen

L'acceptation de la corruption (équivalent du paramètre  $Cl$  du modèle) est une valeur qui connaît de grandes variations. Selon les données du World Values Survey, le pourcentage de personnes qui considèrent « non justifiable le fait d'accepter un pot-de-vin » (inférieur ou égal à 5 sur une échelle de 1 à 10) varie de 49% à 98%. selon les pays Les variations sont également fortes à des échelles infranationales : ainsi pour la France qui présente une moyenne de 84% sur cet indicateur, les valeurs à l'échelle des régions varient entre 77% et 95%.

Une façon simple de mesurer un lien entre le clientélisme et la pertinence de la décentralisation est d'examiner si la part de budgets publics décentralisés est reliée des indicateurs d'acceptation ou de tendance à la corruption. La base de données Eurostat fournit le montant des dépenses publiques des administrations publiques, et leur ventilation entre dépenses des administrations centrales, d'Etats fédérés (Allemagne, Autriche, Espagne, Suisse) et administrations locales. Il est possible de relier le taux de dépenses publiques locales et



**Tableau 2.** Importance de l'approche *Leader* et attachement aux collectivités

Région	Taux Leader PDRH	Région niveau plus proche	Département niveau plus proche	Commune niveau plus proche	CC niveau plus proche	Aucun territoire
Ile de France	25%	7%	8%	67%	7%	23%
Champagne-Ardenne	20%	2%	5%	68%	8%	23%
Picardie	28%	5%	7%	67%	11%	22%
Haute Normandie	30%	3%	5%	66%	14%	21%
Centre	28%	4%	5%	63%	11%	25%
Basse Normandie	50%	7%	4%	72%	20%	14%
Bourgogne	25%	9%	5%	57%	13%	28%
Nord Pas de Calais	33%	5%	3%	70%	13%	20%
Lorraine	40%	4%	3%	63%	11%	23%
Alsace	20%	9%	8%	64%	13%	19%
Franche-Comté	29%	7%	10%	63%	13%	18%
Pays de la Loire	70%	6%	11%	71%	16%	15%
Bretagne	50%	6%	5%	70%	17%	17%
Poitou-Charentes	44%	6%	11%	69%	16%	16%
Aquitaine	30%	4%	7%	63%	10%	26%
Midi-Pyrénées	41%	10%	10%	69%	13%	15%
Limousin	37%	9%	8%	64%	16%	19%
Rhône-Alpes	33%	5%	7%	67%	12%	21%
Auvergne	30%	10%	8%	66%	16%	22%
Languedoc-Roussillon	31%	9%	7%	75%	13%	21%
PACA	21%	5%	11%	66%	9%	22%
Coeff. de corrélation		0,06	0,07	0,46	0,67	-0,68

Source : LH2-BVA (2014); Epices (2013)

fédérales avec des indicateurs de valeurs sociales. Le tableau 1 donne le résultat de quelques régressions linéaires multiples entre la moyenne 2005-2014 du taux de dépenses locales et fédérales et les variables explicatives suivantes : superficie, population (2005), PIB/habitant (2005), Contrôle de la corruption (2005, source : <http>), Confiance générale (entre individus), Bon fonctionnement des communautés locales, Confiance dans le gouvernement (source : PNUD 2005).

Les résultats montrent que l'indicateur le plus robuste reste celui de confiance générale, en cohérence avec de nombreuses autres études sur le capital social. En revanche, la confiance dans le gouvernement n'est pas reliée à l'intensité de décentralisation, ce qui suggère que les déterminants fondamentaux sont liés aux comportements généraux entre les individus.

Un cas retient particulièrement l'attention. La Hongrie est le seul pays qui montre une variation forte du taux de dépenses locales sur la période 2005-2014, où il passe de 26% à 16%. La décroissance s'opère sur la période 2012-2013. Or, l'indicateur de contrôle

de la corruption, qui est en moyenne de 0,60 jusqu'à 2007, diminue fortement autour de 0,30 à partir de 2008. Bien qu'il ne s'agisse que d'un cas isolé à prendre donc avec prudence, le fait que cette diminution soit antérieure à la modification de la structure de la dépense publique suggère un effet causal depuis le niveau de corruption vers l'organisation institutionnelle et non l'inverse.

Au final, ces observations suggèrent l'existence d'un lien causal entre les valeurs liées à la « fiabilité » des relations sociales et la tendance des Etats à confier aux échelons locaux une part importante des dépenses publiques. Sans que cela soit une preuve de lien avec l'efficacité de cette décentralisation, cela corrobore néanmoins l'impact des valeurs sociales sur cette efficacité.

#### *Attachement au territoire et territorialisation : le programme Leader en France*

La notion d'attachement au développement de la région (équivalent du paramètre Att du modèle), qui dans notre modèle est un facteur limitant les risques de clientélisme, suppose

une capacité à s'identifier à son périmètre. Or, historiquement, le découpage départemental a souvent été pensé pour déstructurer les particularismes, notamment linguistiques, afin de renforcer le sentiment d'appartenance à la Nation. En 2014, lors des débats sur la fusion des Régions, un sondage a évalué le sentiment d'appartenance à différents niveaux de collectivités (LH2-BVA 2014). Les taux de réponses aux deux questions « êtes-vous attachés à votre région » et « vous sentez-vous proche de votre conseil régional », sont positivement, mais faiblement, corrélées ( $r=0,31$  pour 21 régions). Le ratio entre ces deux variables, varie de façon importante, de 0,03 à 0,13, et peut s'interpréter comme un indicateur de la perception de la cohérence du découpage des régions par leurs habitants.

Pour examiner le lien entre identification à un territoire et pertinence des démarches territoriales, on s'intéresse au programme européen *Leader*, archétype de la démarche « bottom-up ». Il repose sur l'idée que les acteurs locaux sont les plus à même de définir leurs priorités de dé-

veloppement, mais aussi de déterminer les projets de développement à soutenir. Fondé sur la définition de Groupes d'Action Locale (GAL), basés sur des territoires de taille intermédiaire entre la commune et le département, il accorde une grande autonomie à l'échelon local.

Au cours de la période 2007-2013, *Leader* était une sous-partie d'un dispositif plus vaste, le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH). Une mesure simple de l'intensité de l'approche *Leader* dans chaque Région, est la part que représentent les crédits *Leader* sur l'ensemble des crédits « développement rural ». En cohérence avec les observations sur la variété de l'approche territoriale selon les régions (Doré 2014), cet indicateur varie dans d'importantes proportions : de 20 à 70% (rapport Epices 2013).

Dans le tableau 2, on met en relation cet indicateur avec le degré de proximité avec les différents échelons donné par le sondage LH2-BVA (2014).

De façon remarquable, l'importance de l'approche *Leader* est le plus corrélée à l'attachement à l'échelon « communauté de communes » (le plus proche des GAL). Cette observation suggère que dans les régions à fort attachement territorial, les services de l'Etat ont été plus enclins à laisser les élus et autres acteurs locaux profiter de la flexibilité de l'approche *Leader*. Une explication alternative pourrait être le fait qu'un attachement fort à l'échelon local implique aussi une forte pression pour laisser de l'autonomie dans la gestion des crédits. Il n'est pas possible de discerner entre les deux mécanismes sans une étude précise des modalités d'arbitrage sur la ventilation des crédits dans les différentes régions, et la comparaison de la performance de *Leader* entre les différentes régions.

Ces résultats suggèrent que les valeurs sociales ont des implications significatives dans la manière de conduire les politiques territoriales. Ils corroborent l'idée qu'il y a un intérêt, pour l'efficacité des politiques publiques, à ce que le territoire dont les

élus ont la responsabilité ait un lien avec celui auquel s'identifient les habitants.

#### *Réseau de connaissance et intervention politique : le cas d'une politique régionale de développement territorial*

Le rôle de la structure des réseaux sociaux sur le risque que des décideurs locaux privilégient des projets non pertinents est difficile à évaluer de manière précise sans des enquêtes détaillées. Dans cette partie, nous essayons d'évaluer de manière indirecte la prédiction de notre modèle selon laquelle le risque de clientélisme est d'autant plus marqué que les décideurs connaissent mal le milieu social du public cible de la politique.

Pour cela, nous avons étudié la politique de soutien aux territoires de la région Auvergne, qui compte environ 1,3 millions d'habitants pour 26.000 km<sup>2</sup>, et se divise en 14 « territoires de projets » (Pays). Le conseil régional a mis en place une politique de développement territorial basée sur l'élaboration de priorités d'investissement par les structures de Pays, qui sont des regroupements d'intercommunalités. Ce programme a le double avantage d'être basé sur les initiatives des acteurs locaux et de couvrir un champ sectoriel très large : éducation, santé, logement, culture, aménagement urbain, tourisme... Pour la période 2015-2018, 900 projets ont été déposés et 678 retenus, pour un montant total d'environ 60 M€.

Afin d'évaluer l'ampleur des effets d'intervention politique, nous avons passé une journée d'entretien avec le service instructeur de la politique, pendant laquelle l'ensemble des dossiers individuels a été passé en revue, en pointant les dossiers qui avaient fait l'objet de pressions politiques et où la décision finale était différente des propositions du service instructeur. Par ailleurs, les dossiers ont été ventilés en deux catégories : celles qui correspondent aux domaines d'actions classiques des communes et celles qui sont en dehors de ce domaine. Cette catégorie « hors domaine » correspond essentiellement aux actions en faveur du développement économique, qui relèvent de

l'échelon régional, et pour lesquels les élus communaux et leurs services n'ont en général pas l'expertise nécessaire pour évaluer précisément leur pertinence. Nous faisons l'hypothèse que cette ventilation est une façon d'approcher la proximité entre décideurs et population cible (paramètres  $p_{VP}$ ,  $p_{FP}$ ,  $p_{FN}$ ,  $p_{VN}$  du modèle) : les ratios  $p_{FP}/p_{VN}$  et  $p_{FN}/p_{VN}$  seraient plus élevés pour les dossiers de secteurs de compétence des communes.

Les résultats (non détaillés par souci d'anonymat) montrent une grande hétérogénéité entre les 14 territoires dans la part de financements ayant fait l'objet d'une intervention politique, de 0% à 17%, avec une moyenne globale autour de 6%. Les variations entre territoires ne correspondent ni à des déterminismes politiques (parti dominant localement) ni de taille ou de degré d'urbanisation. Et surtout, on observe que si l'on restreint l'analyse aux seuls dossiers « hors domaine » du cœur de compétence des communes, le taux d'intervention politique est systématiquement plus élevé, et passe globalement à 15% (avec un maximum de 29%).

Au final, ces résultats corroborent l'idée que l'impact des interventions politiques est d'autant plus élevé que le type de bénéficiaire ciblé par la politique est éloigné du cœur de connaissance de la collectivité. Ce résultat n'est pas totalement intuitif, dans la mesure où l'on pourrait aussi s'attendre à ce qu'une plus grande connaissance aboutisse davantage à des effets de collusion.

## Conclusion

Cet article met l'accent sur un dilemme fondamental mais difficile à étudier pour justifier la pertinence de l'action publique : l'arbitrage entre connaissance du terrain et comportements opportunistes de la part des décideurs locaux. A partir d'une approche de modélisation simple qui permet d'introduire des paramètres sociologiques dans l'analyse, il montre que les termes de ce dilemme reposent essentiellement sur trois éléments : l'acceptation de la corruption,

l'attachement/identification au territoire, et les liens entre les décideurs et les bénéficiaires des politiques. L'acceptation de la corruption semble elle-même fortement reliée à l'indicateur de confiance entre individus, qui est l'indicateur de capital social cognitif le plus utilisé dans la littérature (Algan & Cahuc 2010).

Ces résultats ont plusieurs implications en termes de territorialisation de l'action publique. Tout d'abord, ils rappellent toute l'importance de veiller à ce que les assemblées territoriales reflètent le plus fidèlement possible la diversité des bénéficiaires potentiels. Ils plaident également fortement pour une clarification maximale des compétences entre les différents types de collectivités, afin de cibler au mieux la connaissance des besoins des publics concernés par les différentes politiques. Dans le cas des politiques économiques, étant donné le faible lien entre les élus et le monde de l'entreprise, le tournant pris par de nombreuses Régions de privilégier les outils d'ingénierie financière (fonds de garantie, fonds d'investissement) paraît particulièrement pertinent. En effet, la situation dans laquelle les élus régionaux sont amenés à émettre des avis sur des dossiers individuels de subvention présente non seulement le risque de clientélisme, mais également celui d'adoption de positions dogmatiques relativement déconnectées des réalités économiques.

Le cadre d'analyse développé dans cet article contribue également à la littérature relative à la compréhension des facteurs justifiant les différents montages organisationnels (Ostrom 2005 ; Ménard 2010). Sur le plan empirique, on peut observer une réelle diversité dans les valeurs sociales propices à la territorialisation, et ce à différentes échelles. Cette diversité, cohérente avec des études précédentes (Todd & Le Bras 2013 ; Callois & Aubert 2007), pourrait justifier des degrés de territorialisation différenciés selon les régions. On pourrait même imaginer des dispositifs qui seraient décentralisés dans certaines zones et pas dans d'autres. Cette option paraît *a priori* incompatible avec la culture égalitariste française, mais pourrait néan-

moins se construire sous forme d'expérimentation ciblant en premier lieu les régions aux valeurs les plus propices à la territorialisation, et qui pourrait se généraliser progressivement, en fonction du succès d'autres politiques déjà décentralisées. Il serait aussi possible de moduler le degré de territorialisation, entre une approche totalement territorialisée, et une situation où les critères resteraient contrôlés par l'Etat. Ce type d'innovation nécessiterait bien entendu de continuer à approfondir en parallèle la culture de l'évaluation dans l'administration publique.

## Références

- Acemoglu, D, & Robinson, J. 2012. *Why nations fail?* London: Profile books Limited
- Alexeev, M, & Habodaszova, L. 2012. Fiscal decentralization, corruption and the shadow economy. *Public Finance and Management* 12(1), 74-99.
- Algan, Y, & Cahuc, P. 2010. Inherited trust and growth. *American Economic Review* 100(5), 2060-2092.
- Andrews, R, & Wankhade, P. 2015. Regional variations in emergency service performance: does social capital matter? *Regional Studies* 49(12), 2037-2052.
- Baskaran, T, Feld, LP, & Schnellbach, J. 2014. *Fiscal federalism, decentralization and economic growth: survey and meta-analysis*. CESifo Working Paper Series No 4985.
- Bjørnskov, C, & Méon, PG. 2013. Is trust the missing root of institutions, education, and development? *Public Choice* 157(3), 641-669.
- Callois, JM, & Aubert, F. 2007. Towards indicators of social capital for regional development issues. *Regional Studies* 41, 809-821.
- Combes, H, & Vommaro, G. 2015. *Sociologie du clientélisme*. Paris: La Découverte.
- Doré, G. 2014. La contractualisation territoriale des régions françaises. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 2014 (1), 157-172.
- Epice. 2013. *Evaluation à mi-parcours de l'axe 4 du programme de développement rural hexagonal « Leader »*. [http](http://www.epice.fr)
- Karlström, K. 2015. *Decentralization, corruption and the role of democracy*, QoG Working Paper Series 201.
- Landy, F. 2014. *Gouvernance verticale, corruption et clientélisme*. *Revue Européenne des Sciences Sociales* 52(2), 105-131.
- Lawson, C, & Greene, KF. 2014. Making clientelism work: how norms of reciprocity increase voter compliance. *Comparative Politics* 47(1), 61-85.
- LH2-BVA 2014. *Les Français et la réforme territoriale. Sondage national auprès des Français*. [http](http://www.lh2-bva.com)
- Ménard, C. 2010. L'essor des modes d'organisation hybrides. *Cahiers de Friedland* 2010, 67-76.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York NY: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Oates, W. 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (3), 1120-1149.

- Oates, W. 2005. Toward a second generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance* 12, 349-373.
- Ostrom, E. 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Tafani, P. 2003. *Les clientèles politiques en France*. Monaco: Editions du Rocher.
- Tiebout, C. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5), 416-424.
- Todd, E, & Le Bras, H. 2013. *Le mystère français*. Paris: Seuil – La République des idées.
- Williamson, O.E. 2010. Transaction cost economics: the natural progression. *American Economic Review* 100 (3), 673-690.