

Trente ans de politiques publiques locales territorialisées

Nadine LEVRATTO *

INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, le territoire est devenu une échelle incontournable de l'action publique. Longtemps cantonnée à un rôle secondaire derrière les politiques nationales ou sectorielles, l'action territorialisée s'est imposée dans un contexte de mondialisation, de concurrence accrue entre régions et de montée des enjeux liés à l'innovation et à la transition écologique. Les politiques publiques de développement ne se contentent plus de compenser des déséquilibres spatiaux ; elles cherchent désormais à valoriser les atouts propres aux territoires et à renforcer leur capacité de résilience.

Cette évolution s'explique en grande partie par les transformations de la pensée économique sur le territoire. Initialement conçu comme un simple espace géographique sur lequel se déployaient des politiques centralisées d'aménagement, le territoire a progressivement été redéfini comme un espace d'interactions économiques. Les travaux de Becattini (1991) sur les districts industriels ou ceux de Porter (1998) sur les clusters ont mis en évidence l'importance des concentrations géographiques d'activités et des effets d'agglomération. Dans le même temps, les analyses menées en économie géographique et régionale, et renouvelées par des auteurs comme McCann (2015) et Rodríguez-Pose (2018), ont souligné le rôle décisif des dynamiques locales dans la compétitivité globale.

Au-delà des logiques purement productives, le territoire a aussi été appréhendé comme une construction institutionnelle et organisationnelle. L'importance des proximités (organisationnelles, institutionnelles, cognitives) et la mise en avant de la gouvernance multi-niveaux ont contribué à déplacer le regard vers les dispositifs d'action collective et la coordination entre acteurs publics et privés. Enfin, dans un

* EconomiX, CNRS, université Paris Nanterre ; nadine.levratto@parisnanterre.fr

contexte de transition écologique et énergétique, le territoire est de plus en plus pensé comme un acteur de transformation et d'expérimentation. Les travaux récents sur l'éco-innovation (Galliano & Nadel, 2015) et les recommandations internationales (OCDE, 2020) insistent sur la capacité des territoires à articuler développement économique, durabilité et inclusion sociale.

Suivant l'approche de Capello (2019), cet article repose sur l'idée que l'évolution des conceptions théoriques du territoire et celle des politiques publiques territorialisées sont parallèles et interdépendantes : les avancées théoriques nourrissent l'action publique, tandis que les pratiques territoriales stimulent la recherche académique. Nous essayons ainsi de rendre compte de cette interdépendance entre l'économie géographique d'une part, et la montée en puissance des politiques publiques territorialisées d'autre part. La suite de l'article se structure de la manière suivante. La première section traite du territoire comme ressource, une approche dominante dans les années 1990 et 2000, qui a inspiré des politiques de compétitivité centrées sur l'innovation, l'attractivité et la mise en concurrence des espaces. La seconde section aborde le territoire comme construction collective et acteur de transition, conception plus récente qui accompagne l'intégration des enjeux de durabilité et de résilience dans l'action publique.

1. LE TERRITOIRE COMME RESSOURCE ET LES POLITIQUES DE COMPÉTITIVITÉ

Depuis les années 1990, le territoire est largement pensé comme un *réservoir de ressources localisées* susceptibles d'accroître la compétitivité. Cette conception prolonge les travaux sur les districts industriels (Becattini, 1991) et les clusters (Porter, 1998), qui mettent en avant les avantages des concentrations spatiales d'entreprises. Le territoire est alors associé à des ressources tangibles (infrastructures, main-d'œuvre qualifiée, capital physique) et intangibles (savoir-faire, capital social, traditions productives) qui confèrent aux espaces locaux un avantage comparatif durable.

Dans cette perspective, l'économie régionale et urbaine s'intéresse à l'*ancrage spatial des externalités* qui favorisent la diffusion des connaissances, l'apprentissage collectif et les effets d'agglomération. A ce sujet, des auteurs comme Rodriguez-Pose (2001) soulignent que la performance économique dépend de la capacité d'un territoire à mobiliser ses ressources spécifiques dans un contexte de mondialisation croissante.

Cette vision du territoire a inspiré de nombreuses politiques publiques dans les années 1990 et 2000. À l'échelle européenne, les *fonds structurels*, en particulier le FEDER, ont financé des infrastructures, des projets d'innovation et des programmes visant à accroître l'attractivité économique des régions. La Stratégie de Lisbonne (2000) affirmait explicitement l'objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». En France, la mise en place des *pôles de compétitivité* en 2005 constitue l'illustration la plus emblématique de cette logique. Ces pôles, structurés par l'Etat mais dont la

composition relève de l'écosystème local, ont pour objectif de renforcer la compétitivité industrielle par la concentration d'entreprises, de laboratoires de recherche et d'institutions publiques autour de thématiques stratégiques. Ils s'inscrivaient dans une approche où le territoire sert avant tout de *support à l'innovation technologique et à la croissance*. Cette logique a été renforcée par les politiques régionales d'innovation et par l'accent mis sur la différenciation territoriale. Les régions étaient encouragées à valoriser leurs atouts spécifiques pour attirer entreprises et investisseurs, dans une logique de mise en concurrence des territoires à l'échelle nationale et européenne.

Cependant, cette conception du territoire comme ressource n'est pas exempte de critiques. Tout d'abord, elle tend à renforcer les *inégalités territoriales* ; les espaces déjà dotés en infrastructures, en capital humain et en institutions performantes sont mieux placés pour bénéficier de ces politiques. Comme l'a souligné Rodriguez-Pose (2018) avec la « *revenge of the places that don't matter* », les territoires délaissés ou périphériques risquent de voir s'accroître leur marginalisation. Ensuite, la focalisation sur la *compétitivité économique* laisse souvent en retrait les dimensions sociales et environnementales. Le territoire est réduit à une fonction instrumentale, à un réceptacle de ressources à exploiter. Cette approche néglige le rôle des dynamiques institutionnelles, de la gouvernance locale et des enjeux de durabilité, qui deviennent pourtant de plus en plus centraux au fil des années 2000. Enfin, les évaluations de ces politiques donnent des résultats contrastés. Si certains pôles de compétitivité ont permis en France de stimuler des dynamiques d'innovation, d'autres se sont révélés dépendants des financements publics, sans effets structurants à long terme. La logique de mise en concurrence entre territoires a également pu créer des effets de duplication ou de dispersion des ressources. Une conception plus ensembliste lui a succédé.

2. LE TERRITOIRE CONSTRUIT ET LES POLITIQUES DE TRANSITION ET DE RÉSILIENCE

À partir des années 2000, une évolution importante se dessine. Le territoire n'est plus seulement envisagé comme un réservoir de ressources à mobiliser, mais comme une *construction institutionnelle et organisationnelle*. Cette approche met en avant le rôle des acteurs et des règles qui structurent l'action collective. La littérature sur la gouvernance multi-niveaux (Hooghe & Marks, 2001 ; Lascombes & Le Galès, 2007 ; Ortega-Argilés, 2022) insiste sur la nécessité de coordonner plusieurs échelles – Union européenne, État, régions, collectivités locales, acteurs privés – dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Parallèlement, les travaux sur les *proximités* géographiques, organisationnelles et institutionnelles montrent que la performance d'un territoire dépend de la qualité des relations entre acteurs (Pecqueur, 2000). Dans cette perspective, le territoire devient une construction collective où se tissent des interactions sociales, politiques et économiques. Cette approche a conduit les politiques publiques à mettre davantage l'accent sur la gouvernance locale et la participation des acteurs.

Ce changement de conception est renforcé par la montée en puissance des *enjeux environnementaux et sociaux*. Les engagements internationaux (Protocole de Kyoto, Stratégie Europe 2020, COP) et la prise de conscience des défis globaux (changement climatique, crises économiques et sociales, pandémie) modifient en profondeur les finalités des politiques territoriales. Le territoire est désormais perçu comme un *acteur de la transition* capable d'expérimenter des solutions adaptées à ses spécificités locales. L'action publique intègre alors progressivement des objectifs de durabilité (réduction des émissions, efficacité énergétique, économie circulaire) et de résilience (capacité à s'adapter aux chocs) suivant les différents rapports du GIEC, déclinés régionalement. Les initiatives de l'ADEME en France (contrats de transition écologique, programmes territoriaux de transition énergétique, etc.) illustrent cette tendance, en encourageant les collectivités à élaborer des stratégies intégrées.

À l'échelle européenne, le développement de la *spécialisation intelligente* (Foray, 2015) constitue un tournant important : les régions sont incitées à définir des trajectoires de développement fondées sur leurs atouts spécifiques, tout en intégrant innovation, inclusion sociale et durabilité. Plus récemment, le *Pacte vert européen* (Green Deal) a renforcé cette orientation en inscrivant la transition écologique et numérique au cœur de la politique de cohésion.

Cette nouvelle conception transforme profondément les politiques publiques. Le territoire n'est plus un simple espace réceptacle de ressources, mais un *acteur collectif* qui participe activement à la construction de trajectoires de transition. Les politiques privilégient désormais les dynamiques ascendantes (*bottom-up*), les expérimentations locales et l'innovation sociale. En France, le programme *Territoires d'industrie* illustre ce basculement. Loin de se limiter à l'attractivité économique, il vise à renforcer la résilience des bassins industriels en mobilisant les acteurs locaux autour de projets de reconversion, de transition énergétique ou de montée en compétences. De même, les contrats de transition écologique cherchent à articuler développement économique et protection de l'environnement en associant collectivités, entreprises et société civile. Ces politiques illustrent l'importance accordée à la *coopération* et à la *durabilité* plutôt qu'à la seule compétitivité. Cette évolution s'accompagne d'une révision des outils. Les indicateurs de performance économique (croissance, productivité, emploi) sont complétés par des indicateurs de durabilité (empreinte carbone, efficacité énergétique, inclusion sociale). La résilience territoriale (Martin & Sunley, 2015) devient un critère central, reflétant la capacité des territoires à s'adapter aux crises et à se réinventer.

Le passage d'une conception du territoire comme ressource à celle du territoire comme acteur de transition traduit un élargissement des finalités de l'action publique. Alors que les politiques des années 1990-2000 privilégiaient la compétitivité et l'attractivité, les politiques qui leur succèdent valorisent plus amplement la *co-construction*, la *durabilité* et la *résilience*. Cette transformation ouvre la voie à une action territoriale plus intégrée, qui cherche à concilier performance économique, justice sociale et transition écologique.

3. TERRITOIRES ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE, QUELLES PERSPECTIVES POUR UNE INTÉGRATION DES POLITIQUES LOCALISÉES ?

L'évolution des politiques publiques territorialisées au cours des trois dernières décennies a conduit à élargir progressivement leurs finalités dont les objectifs affichés sont passés de la compétitivité économique à la durabilité, sans oublier la cohésion sociale. Aujourd'hui, de nouveaux défis placent les territoires au cœur de stratégies renouvelées qui portent sur la transition écologique, la résilience face aux crises et l'inclusion sociale.

La lutte contre le changement climatique et la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) redéfinissent en profondeur le rôle des territoires. L'OCDE (2020) insiste sur l'importance d'une approche territorialisée des ODD, afin de tenir compte des spécificités locales dans la réduction des émissions, la préservation des ressources naturelles ou l'adaptation aux risques climatiques. Les instruments de politique publique s'orientent ainsi vers la transition énergétique (plans climat-air-énergie territoriaux, stratégies régionales pour la neutralité carbone), la mobilité durable, l'économie circulaire ou encore l'efficacité énergétique du bâti. Ces dispositifs reflètent une conception du territoire comme acteur de transformation, capable d'expérimenter et de diffuser des solutions adaptées aux réalités locales.

Cette dynamique se traduit également par une reconfiguration des partenariats institutionnels et économiques. Les collectivités locales, les entreprises et la société civile sont de plus en plus incitées à coopérer dans des logiques de co-construction et d'innovation sociale. Par exemple, les initiatives de « territoires à énergie positive » ou les projets de « villes durables » mettent en évidence la capacité d'expérimentation locale, tout en servant de laboratoires pour de futures politiques nationales et européennes. Cette montée en puissance des initiatives territoriales confirme l'importance de la gouvernance multi-niveaux, dans laquelle l'action locale ne peut être dissociée des orientations nationales et internationales.

Le précédent changement a été renforcé par la pandémie de Covid-19 et les tensions géopolitiques récentes qui ont rappelé la vulnérabilité des systèmes productifs et sociaux aux chocs globaux. Dans ce contexte, la résilience territoriale est devenue un objectif majeur. Elle ne se limite pas à la continuité économique, mais concerne aussi la cohésion sociale et la capacité d'innovation organisationnelle. Afin de renforcer les relations entre les acteurs d'un même territoire et, ainsi, améliorer sa capacité de résistance aux chocs externes tout en plaçant le climat et l'environnement au cœur des démarches, les politiques publiques s'orientent de plus en plus vers des instruments favorisant la relocalisation de certaines activités stratégiques, le renforcement des circuits courts et la diversification des bases productives locales. Comme souligné par Rodríguez-Pose (2018), l'incapacité de certains territoires à « capter » les bénéfices de la mondialisation nourrit des fractures sociales et politiques et exige des réponses territorialisées. La résilience suppose donc de renforcer à la fois la compétitivité, la durabilité et l'inclusion.

Dans ce cadre, l'enjeu n'est plus seulement d'optimiser l'allocation de ressources, mais de penser le territoire comme un espace stratégique de régulation et d'adaptation. Cela conduit à dépasser la vision strictement sectorielle des politiques publiques pour promouvoir des approches transversales reposant sur des combinaisons telles que transition énergétique et politique industrielle, inclusion sociale et innovation, ou encore aménagement urbain et mobilité durable. Des expériences menées dans plusieurs régions européennes démontrent que ces synergies renforcent l'efficacité des interventions et sont à même d'enclencher un processus de développement localement impulsé.

Bordées par les objectifs de développement économique d'un côté et l'impératif écologique de l'autre, les politiques publiques territorialisées convergent alors vers une approche intégrée combinant compétitivité, durabilité et cohésion. Ce décroisement est déjà perceptible au niveau des politiques européennes (Levratto, 2024) qui tendent à articuler innovation, inclusion et durabilité dans une logique de spécialisation intelligente. Cette intégration à la maille locale de domaines d'intervention habituellement dissociés est également mentionnée par McCann (2015) et les débats autour de la politique régionale post-2020 qui insistent sur la nécessité de renforcer l'efficacité et la pertinence territoriale des interventions publiques.

Cette territorialisation de l'action publique implique de dépasser les logiques de guichet ou de guirlandes de dispositifs, pour privilégier une vision stratégique et systémique du développement territorial. Les territoires doivent être pensés comme des systèmes complexes, où interagissent dynamiques économiques, sociales, institutionnelles et environnementales. Cette orientation conforte l'idée que la théorie économique et les politiques publiques évoluent conjointement. Les avancées académiques nourrissent les instruments, tandis que les expériences territoriales stimulent de nouvelles recherches.

CONCLUSION

L'objectif de cette fresque des politiques publiques territorialisées depuis trente ans était de montrer que leur évolution ne peut se comprendre qu'en parallèle avec celle des conceptions économiques du territoire. D'abord considéré comme un simple espace géographique lié à des politiques d'aménagement, le territoire a été redéfini à partir d'une vision plus intégrée d'abord comme espace productif, puis comme construction institutionnelle et enfin comme acteur de transition et de résilience. À chaque conception correspond un ensemble de dispositifs d'action publique : soutien à l'innovation et aux clusters, contractualisation et gouvernance multi-niveaux, puis mesures liées à la transition écologique et à la résilience. Cette dynamique cumulative témoigne d'une interdépendance forte entre théorie et action publique.

Les perspectives invitent à consolider une approche intégrée, capable d'articuler compétitivité, durabilité et inclusion sociale. Dans ce cadre, les territoires

apparaissent non pas comme de simples bénéficiaires de politiques publiques, mais comme des acteurs centraux de la transformation économique et sociale face aux défis globaux.

RÉFÉRENCES

- Becattini, G.** (1991). The industrial district as a creative milieu. In Pyke, Becattini & Sengenberger (eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. ILO.
- Capello, R.** (2019) Space, growth and development: a historical perspective and recent advances. In Capello, R. et Nijkamp, P. (Eds.) *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. Edward Elgar, Chapitre 2, 24-47
- Foray, D.** (2015), *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, Routledge, Abingdon.
- Galliano, D., & Nadel, S.** (2015). Eco-innovations, local networks and public policies for SMEs: Empirical evidence from French firms. *Industry and Innovation*, 22(8), 1-27.
- Hooghe, L. & Marks, G.** (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder, Col.: Rowman & Littlefield.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P.** (2007). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Levratto, N.** (2024). Refonder la politique industrielle face à la concurrence internationale, *L'Économie politique* 1, 101, 41-51.
- Martin, R., Sunley, P.** (2015). On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation, *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1-42
- McCann, P.** (2015). *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*. Edward Elgar.
- OECD** (2020). *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals*. OECD Publishing.
- Ortega-Argilés, R.** (2022). The evolution of regional entrepreneurship policies: "no one size fits all", *Annals of Regional Science*, 69, 585-610
- Pecqueur, B.** (2000). *Le développement local. Pour une économie des territoires*. Syros.
- Porter, M.** (1998). *Clusters and the New Economics of Competition*. *Harvard Business Review*, 76(6), 77-90.
- Rodríguez-Pose, A.** (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.