

ACTION PUBLIQUE ET CHANGEMENTS D'ÉCHELLES :
LES NOUVELLES FOCALES DU POLITIQUE

INTRODUCTION GÉNÉRALE. OBJET CLASSIQUE, ÉQUATIONS NOUVELLES 9
Alain Faure & Pierre Muller

1^{ÈRE} PARTIE : ENJEUX THEORIQUES

INTRODUCTION. LE RECALIBRAGE POLITIQUE ET SES IMPENSÉS 23
Alain Faure

L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE POUR REPENSER LA POLITIQUE..... 29
Emmanuel Négrier

*LE 'POLITICAL RESCALING' POUR THÉORISER L'ÉTAT ET LA COMPÉTITION
TERRITORIALE EN EUROPE*..... 45
Bernard Jouve

L'ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE POUR ARTICULER LE RÉSEAU ET LA SURFACE..... 57
Jean Ruegg

*LES ÉCHELLES RÉGIONALES POUR PENSER LE TERRITOIRE ET LA
DÉPENDANCE AU SENTIER* 71
Fabienne Leloup, Laurence Moyart & Sébastien Pradella

2^{ÈME} PARTIE : LA RHÉTORIQUE COMME RESSOURCE

INTRODUCTION. CHANGEMENTS D'ECHELLES ET USAGES DE LA RHÉTORIQUE 87
Pierre Muller

ARGUMENTS ET STRATÉGIES : CHANGER D'ÉCHELLE POUR CHANGER DE POLITIQUE..... 91
Philippe Zittoun

QUAND LA MÉTROPOLE SE FAIT TERRITOIRE POLITIQUE 105
Taoufik Ben Mabrouk

PATRIMOINE CULTUREL : L'AUTONOMISATION DES RÉCITS IDENTITAIRES LOCAUX ? ... 121
Marie-Anne Guérin

COOPÉRATION BINATIONALE, CHANGEMENTS D'ARÈNE ET GRANDS RÉCITS 135
Mathias Delori

JEUX D'ÉCHELLE ET RÉFÉRENTIELS DANS LES POLITIQUES DU HANDICAP EN SUISSE ... 147
Olivier Giraud et Barbara Lucas

3^{ÈME} PARTIE : ENTRE TERRITOIRES ET SECTEURS

*INTRODUCTION. ENTRE TRANSFORMATIONS SECTORIELLES
ET RECOMPOSITIONS TERRITORIALES* 169
Stéphane Nahrath

<i>SECTEUR, RÉSEAU ET ÉCHELLE : LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE EN ACTION</i>	177
<i>Sylvain Barone</i>	
<i>LES AÉROPORTS ENTRE REVENDECTIONS TERRITORIALES ET RÉSISTANCES SECTORIELLES</i>	191
<i>Charlotte Halpern</i>	
<i>LA RÉGULATION DE L'INDUSTRIE VITIVINICOLE : UN JEU D'ÉCHELLES TRÈS POLITIQUE</i>	205
<i>Olivier Costa, Jacques de Maillard & Andy Smith</i>	
<i>INTERSTICES ET PLURALISME LIMITÉ : LA GESTION DES PRODUITS DE TERROIR EN SUISSE</i>	219
<i>Stéphane Boisseaux</i>	
<i>LES ESPACES FONCTIONNELS COMME CHANGEMENTS D'ÉCHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE</i>	235
<i>Stéphane Nahrath & Frédéric Varone</i>	
4^{ÈME} PARTIE : POUVOIR ET GOUVERNANCE	
<i>INTRODUCTION. LOGIQUES DE POUVOIRS ET GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX</i>	253
<i>Jean-Philippe Leresche</i>	
<i>INTÉGRATION EUROPÉENNE ET GOUVERNANCE RÉGIONALE : LA CONGRUENCE ?</i>	259
<i>Caitríona Carter & Romain Pasquier</i>	
<i>QUAND LA POLITIQUE DE RECHERCHE CHANGE D'ÉCHELLE</i>	271
<i>Cécile Crespy</i>	
<i>LES IMPLANTATIONS UNIVERSITAIRES ENTRE DÉCENTRALISATION ET SECTORISATION</i> ...	283
<i>Jérôme Aust</i>	
<i>LA DÉFENSE A L'ÉPREUVE DU CHANGEMENT D'ÉCHELLE</i>	295
<i>Delphine Deschaux-Beaume</i>	
<i>CARRIÈRE POLITIQUE ET RECRUTEMENT DES ÉLITES POLITIQUES EN BELGIQUE</i>	309
<i>Jean-Benoît Pilet, Stefaan Fiers & Kristof Steyvers</i>	
<i>CONCLUSION GÉNÉRALE. LES ECHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE : QUESTION CLASSIQUE, OBJETS NOUVEAUX ?</i>	321
<i>Jean-Philippe Leresche & Stéphane Nahrath</i>	
<i>LES AUTEURS</i>	333
<i>RESUMES / ABSTRACTS</i>	337
<i>BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE</i>	347

INTRODUCTION GÉNÉRALE

OBJET CLASSIQUE, ÉQUATIONS NOUVELLES

Alain Faure & Pierre Muller

Les congrès universitaires réunissant les spécialistes d'une discipline en sciences sociales permettent souvent de faire le point sur les nouvelles tendances, les valeurs sûres et les courants qui déclinent. Le degré de mobilisation dans les tables rondes et dans les ateliers constitue aussi un bon baromètre de détection des terrains d'investigation qui suscitent des vocations doctorales et de ceux qui enflamment ou étouffent les controverses. Le présent ouvrage s'inscrit dans le prolongement de notre implication dans deux colloques¹ consacrés pour l'essentiel à la question des changements d'échelles territoriale dans la conduite des politiques publiques. De prime abord, la thématique possède une facette assez classique : qu'ils fonctionnent sur des fondations centralisées ou sur le principe de subsidiarité, les Etats ont toujours partagé pour partie leurs ressources de légitimité et de souveraineté avec des collectivités infra et supra nationales. Mais les débats ont aussi montré une facette plus innovante dans la mesure où cette *construction partagée* des priorités se complique singulièrement depuis quelques décennies avec la décentralisation, la construction européenne et la globalisation. Les réflexions sur l'érosion des États, le tournant néo-libéral, la *multi-level governance* et le retour des villes sont autant d'approches qui illustrent cette complexité croissante des emboîtements et des superpositions de responsabilités entre les différents niveaux d'intervention publique. Tout le problème est de savoir comment ces déplacements de compétences entre l'Europe, les Etats nationaux, les régions et les villes modifient les formes et les contenus de l'action publique. Standardisation, hybridation ou différenciation ? Recentralisation, délégation ou fragmentation ? Sectorisation, spécialisation ou territorialisation ? L'action publique se trouve placée « à l'épreuve » des changements d'échelles au sens où l'extrême diversité des situations ne donne pas d'indications facilement interprétables sur le sens des transformations en cours. Le présent ouvrage s'est fixé pour ambition de faire le point sur l'origine de ces changements (pourquoi et comment une politique publique quitte un échelon pour un autre) et sur les effets qui en découlent (la nature des stratégies d'acteurs, des arrangements institutionnels, des impacts et des prestations observées). Les réflexions ont aussi porté sur des questionnements d'ordre plus méthodologique : quels sont les problèmes rencontrés par les observateurs dans l'étude des changements d'échelles ? Le fait même de focaliser les analyses sur les échelles induit-il des outils et des données particulières ? Les difficultés classiques des travaux comparatistes sont-elles amplifiées dans ce contexte ou, au contraire, atténuées ?

¹ Le 8^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique (Lyon -14 au 16 septembre 2005) et le 1^{er} Congrès des Quatre Pays Francophones (Lausanne – 18 et 19 novembre 2005).

Plus de cinquante communications scientifiques avaient directement porté sur ces questions. Nous avons contacté une vingtaine d'auteurs pour prolonger ce débat dans le présent ouvrage en adoptant une réflexion en quatre temps (dont la logique de découpage sera explicitée plus loin) : une première partie intitulée « Enjeux théoriques », une deuxième « La rhétorique comme ressource », une troisième « Entre territoires et secteurs » et une quatrième « Pouvoirs et gouvernance ». Chaque partie est introduite par l'un des directeurs de l'ouvrage, ce dernier ayant au préalable dialogué avec les auteurs pour fixer à chaque fois quelques éléments communs de questionnement permettant une lecture interactive.

Pour introduire les principaux résultats de ce travail², nous souhaitons insister sur un constat en particulier : si la thématique du changement d'échelle est classique dans le champ de la science politique, il nous semble que son traitement académique révèle des questions nouvelles qui sont directement liées à cette forme de confrontation publique des points de vue. Ce diagnostic sera introduit par une brève réflexion sur les conditions d'investigation d'un champ aussi vaste. Il sera ensuite prolongé par quatre enseignements soumis à discussion concernant respectivement le poids des focales d'observation dans l'analyse des changements d'échelle, l'oscillation des jeux d'acteurs entre autonomie et contrainte, la porosité complexe des relations entre *policy* et *politics* et, enfin, la nature différenciée des pratiques démocratiques observées. Il s'agit de chantiers d'analyse à peine esquissés, sans autre ambition, en définitive, que d'encourager les jeunes chercheurs (majoritaires dans les tables rondes) mais aussi, pourquoi pas, les chercheurs plus confirmés, à bousculer et à renouveler les cadres d'analyse de l'action publique.

COMMENT CONFRONTER LES INVESTIGATIONS SUR UN OBJET AUSSI VASTE ?

On l'évoque rarement de façon frontale dans les recherches et c'est pourtant un constat problématique bien identifié dans les ouvrages d'épistémologie : le formatage théorique et méthodologique d'une enquête de terrain conditionne puissamment l'énoncé final des résultats. Dans cette optique, engager des controverses académiques sur un sujet aussi vaste que le changement d'échelle relevait incontestablement d'un pari : celui de mettre en évidence des éléments de réflexion se rapportant à des objets habituellement dispersés dans plusieurs disciplines, et donc avec des approches d'enquête très différentes. Pourtant, on peut dire que, pour une large part, le pari a été gagné. Cet ouvrage permet en effet de faire le point sur une question qui risque d'apparaître, au cours des prochaines années, comme un des thèmes majeurs du débat sur les transformations du politique et des rapports entre citoyens et système politique. Et contre ceux qui seront tentés d'ironiser sur l'apparition d'une nouvelle mode, en soulignant qu'auparavant on a pu tenir le même discours sur les réseaux ou sur la gouvernance, nous rappellerons que ces approches ont fait progresser le débat sur les transformations de l'action publique aujourd'hui, tout comme cette question des

² Merci chaleureux à Hélène Jacquemoud (PACTE) et Gilles Burnand (OSPS UNIL), patients relecteurs et chasseurs de coquilles sur la totalité de l'ouvrage.

changements d'échelles va permettre de poser de nouvelles questions –ou tout au moins de reformuler certaines questions déjà existantes.

Bien entendu, il ne s'agit pas de prétendre ici que le changement d'échelle est en soi un concept ou une théorie (Beluga 2005). En revanche, les différentes contributions montrent tout ce que ce questionnement peut donner à voir sur la transformation de l'espace public, et cela dans de multiples dimensions. C'est précisément ce caractère multidimensionnel des points de vue qui interdit de se limiter à un angle d'observation nécessairement partiel, qu'il s'agisse des approches en termes de territoire, de politique publique, de sociologie des groupes d'intérêts et des mouvements sociaux. On comprend que le prix à payer soit un certain flou, à la fois dans le choix des objets étudiés et dans leur conceptualisation. Cette position instable nous permet d'insister sur les défis théorico-méthodologiques qui se dessinent concernant la tenue d'un débat scientifique inter-courants, et ce dans deux directions au moins.

Il apparaît d'abord qu'il n'y a pas d'objet privilégié pour penser les changements d'échelle. La diversité des terrains observés en constitue une éclatante démonstration : on trouve dans cet ouvrage des travaux sur les politiques publiques qui s'europanisent et/ou se régionalisent (la défense, l'industrie vitivinicole, les transports, la recherche...), sur des dynamiques sectorielles de plus en plus interterritoriales (le traitement du handicap, les labels de terroir, un aéroport, la culture...), sur des systèmes de décision qui se transforment ou résistent (l'intégration européenne, les régimes urbains, la métropolisation, le régionalisme, le pouvoir des notables...), sur des instruments d'évaluation, sur des trajectoires électives, sur des enjeux plus théoriques enfin (la contingence territoriale, le *political rescaling*, la dépendance au sentier...). Ce constat relatif à l'extrême diversité des terrains n'est pas sans conséquence pour la suite des débats : la qualité des controverses scientifiques reste plus que jamais suspendue à la capacité des chercheurs à « traduire » leur expertise unique (c'est-à-dire difficilement reproductible ou comparable) de façon à ce qu'elle entre en écho avec d'autres résultats, qui eux-mêmes mobilisent d'autres données et d'autres grilles de lecture.

En même temps, il ressort des différentes contributions que l'étude du changement d'échelle se nourrit surtout d'investigations de terrains très approfondies, très « micro ». La plupart des enquêtes présentées s'appuient sur un programme de recherche mobilisant des moyens conséquents en recueil de données de première main. Il faut donc traiter la question à l'aune de cette exigence empirique, exigence qui questionne évidemment la faisabilité des comparaisons et des échanges scientifiques. Plus une recherche s'appuie sur un matériau fin et abondant, plus les montées en généralité et les comparaisons se compliquent. Nous touchons là à un défi redoutable (une gageure ?) en termes de comparaison : accepter que la controverse scientifique discute -aussi- des *systèmes de croyances* à partir desquels chaque chercheur entre dans les débats. C'est en quelque sorte une auto-médication du diagnostic d'Erving Goffman sur les « catégories indigènes des acteurs » qu'il faut appliquer à la controverse académique (Goffman 1993). La théorisation du changement d'échelle passe d'abord par une mise à plat des capacités d'apprentissage partagées de la communauté politiste. La richesse des débats implique ce travail préalable que de nombreux auteurs ont théorisé sur leurs terrains d'observation, à l'image d'un Philip Selznick aux débuts de la sociologie des

organisations ou, plus près de nous, d'un Peter Hall lorsqu'il développe la théorie d'agencements des trois « i » (Hall, Taylor 1997). N'oublions pas, comme le rappelle Pierre Lascoumes dans le dictionnaire des politiques publiques (Boussaguet, Jacquot, Ravinet 2004), que la *controversia* contient l'idée (au sens étymologique du terme) d'un affrontement de positions théologiques... L'ouvrage met en scène, plus ou moins explicitement, les soubassements de cet affrontement sur le *sentier de dépendance* intellectuel propre à chaque chercheur. La conceptualisation du changement d'échelle implique ce préalable et beaucoup de chemin reste à parcourir pour que les politistes traduisent cette nécessité dans leurs travaux.

Une fois ce préalable énoncé, il nous semble possible de formuler en quatre points les avancées collectives mises au débat grâce à cet ouvrage.

CHANGER D'ECHELLE, C'EST CHANGER DE FOCALÉ

La première question à résoudre concerne la nature même du phénomène de changement d'échelle. De ce point de vue, les contributions montrent que si la notion de changement d'échelle renvoie à de nombreuses dimensions, les différents auteurs s'accordent au moins sur un point : il ne s'agit pas d'un "état" mais bien d'un processus : travailler en termes de changement d'échelle signifie que l'on observe une réalité en changement (Fontaine, Hassenteufel 2002). C'est ce qui ressort d'ailleurs clairement de la définition proposée par Emmanuel Négrier dans la première partie :

"Le changement d'échelle exprime une modification dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport entre un territoire et l'institution qui l'incarne, passant par trois types de processus :

- la projection d'une nouvelle institution à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ;
- une redéfinition de l'envergure et de la substance de l'action publique ;
- une recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut ou vers le bas)."

On voit bien que cette définition met en scène de nombreux éléments renvoyant à des logiques ou à des processus différents : le changement d'échelle fait ainsi référence à des *institutions* et à des *territoires*, à des *problèmes*, à des *contenus* de l'*action publique*, à des *niveaux* et des *relations*... L'association de tous ces éléments hétérogènes (voire hétéroclites) évoque des situations d'une extrême complexité en raison de la multiplicité des relations qui sont activées par le changement d'échelle, nous renvoyant à des notions comme celle d'*organisation*, de *réseau*, de *champ* ou, mieux, de *configuration* (Elias 1985). Il faut à cet égard souligner que le seul élément absent de cette énumération est la référence aux acteurs. Nous y reviendrons plus loin.

Cette définition conduit directement à souligner un point tout à fait central dans la discussion entre sociologues, politistes et géographes : on ne peut pas poser la question du changement d'échelle sans poser en même temps la question de la *focale* utilisée pour la recherche. Changer d'échelle, ce n'est donc pas seulement changer de niveau ("monter" ou "descendre" le niveau auquel est pris en compte un problème). C'est aussi changer le regard que l'on va porter sur le problème en question. Comme l'évoque

clairement l'analogie classique avec la carte géographique proposée par Jean Ruegg, on ne voit pas la même chose selon que l'on se situe à grande ou à petite échelle. Avec une difficulté supplémentaire, liée au fait que l'on ne sait pas toujours si la focale que l'on manipule est celle des acteurs dont on observe les interactions ou celle du chercheur lui-même.

Cette difficulté –qui fait aussi l'intérêt du débat- est bien entendu liée au fait que les *outcomes* des politiques publiques sont beaucoup plus que des procédures de traitement des problèmes ou de fourniture de services à la population. Toute politique consiste aussi à sélectionner des éléments du réel, à les formater (*framing*) à travers la mise en oeuvre d'instruments spécifiques (Lascoumes, Le Galès 2004), qui produisent une image particulière de la réalité. On comprend que, par construction, une politique du patrimoine, des transports ou de l'égalité hommes-femmes ne pourra être la même selon qu'elle sera élaborée au niveau d'une région, d'un Etat ou de l'Union européenne.

LES CHANGEMENTS D'ECHELLES AFFECTENT LE JEU DES ACTEURS

Le second enseignement concerne une question qui tend à être oubliée, sans doute parce que la réponse paraît trop évidente : les processus de changement d'échelle prennent toujours la forme de *jeux d'acteurs*. Cela signifie que l'on ne peut pas comprendre les processus de déplacement, de redéfinition, de redistribution du pouvoir si l'on ne part pas (comme toujours) des intérêts en présence, dans la mesure où les acteurs concernés jouent *dans* et *avec* les différents niveaux en cause, et en particulier avec les espaces interscalaires ouverts lorsque l'on observe des changements d'échelles de l'action publique. On pourra ainsi rencontrer différents *usages* des changements de niveaux (Jacquot, Woll 2004), et ce à travers des processus de *médiation*, de *traduction* et de *transcodage*.

On comprend dès lors la prime dont bénéficieront les acteurs multi-positionnés du point de vue de leur capacité à mettre en oeuvre cette dimension stratégique du changement d'échelle. Il est possible d'identifier de nombreuses stratégies liées au changement d'échelle : stratégies de *contournement*, stratégies d'*alliance* ou de *retournement d'alliance*, stratégies *discursives* ou *rhétoriques*, stratégies fondées sur la *mobilisation de ressources* de divers ordres (expertise, légitimité politique...).

Cependant, si les processus de changement d'échelle peuvent contribuer à ouvrir des espaces de jeu, ils s'imposent aussi aux acteurs comme une contrainte, dans la mesure où ils correspondent à une modification de la règle du jeu (voir, notamment, les chapitres de Carter et Pasquier, Halpern, Crespy). Cela signifie que les acteurs concernés ne contrôlent pas tous les effets du changement d'échelle du point de vue du cadre d'interaction dans lequel ils doivent s'insérer. Le changement de niveau conduit à des transferts de compétences plus ou moins voulus ou souhaités, à l'imposition de nouveaux cadres d'action et de nouvelles procédures. Les débats autour des lois de décentralisation et notamment du transfert aux collectivités locales de nouvelles compétences en sont une bonne illustration (Faure 1997).

La principale conséquence saute alors aux yeux : lorsque l'on change d'échelle, il y a des *gagnants* et des *perdants*. D'un côté, on trouve des acteurs qui apprennent à utiliser

les nouvelles règles, qui comprennent par exemple que le jeu se situe désormais à Bruxelles et moins à Paris, et surtout que les règles du lobbying n'y sont pas les mêmes (Georgakakis 2002, Balme, Chabanet et Wright 2002). De l'autre, certains acteurs refusent la nouvelle règle du jeu ou n'ont pas la possibilité de s'y conformer. On voit ici que la question du changement d'échelle est "neutre" du point de vue des grands paradigmes qui se partagent l'analyse de l'action publique : le choix rationnel, le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive sont trois approches qui, chacune dans leur registre, peuvent conduire à renouveler cette question du changement d'échelle.

S'agissant de la prise en compte des acteurs dans le jeu des changements d'échelle, il faut souligner l'importance de sa dimension *identitaire*. Qu'il apparaisse comme une contrainte imposée et/ou comme une ressource susceptible d'être mobilisée, le changement d'échelle se traduit souvent pour les acteurs impliqués par une mise en question de leur identité dans leur espace de référence (voir, notamment, les chapitres de Boisseaux, Costa, de Maillard et Smith, Guérin, Ben Mabrouk). Ainsi, un responsable de groupe d'intérêt, non seulement ne jouera pas le même type de jeu au niveau local, à Paris ou à Bruxelles, mais il engagera aussi des stratégies de présentation de soi très différentes qui interféreront inévitablement avec son identité vécue et/ou perçue.

S'il y a bien des gagnants et des perdants, en ce sens que certains réussissent mieux que d'autres à se conformer et à utiliser les règles du jeu du changement d'échelle, il n'est pourtant pas certain que le jeu soit à somme nulle. Les processus de changement d'échelle correspondent à des situations où l'on assiste à des *déplacements* en termes *d'agenda*, *d'intérêts* ou de *normes* qui sont beaucoup plus complexes que de simples effets de vases communicants (où ce que l'un gagnerait par exemple en termes de compétences correspondrait de manière parfaitement symétrique à une perte pour l'autre). C'est particulièrement vrai lorsque l'on examine les jeux entre le niveau national et les différents niveaux infranationaux. Ainsi, le "retour des villes" (Le Galès 2003) ne correspond-il pas mécaniquement à un affaiblissement de l'Etat mais plutôt à une redéfinition des modes d'action et des instruments utilisés, l'Etat pouvant se concentrer sur des instruments de régulation moins "interventionnistes" mais très puissants. Il en est de même lorsqu'on examine les relations entre les Etats et l'Union européenne (Hooghe, Keating 2001) : l'enjeu et la difficulté de penser ces relations en termes de changement d'échelle de l'action publique est de parvenir à analyser ces relations autrement que sous la forme de simples transferts de compétence. On retrouve cette question, notamment, dans la très abondante littérature sur l'européanisation des politiques publiques, qui remet clairement en cause la vision *top down* ou *bottom up* de ces processus (Featherstone, Radaelli 2003).

On en vient alors à un point souligné dans la quasi totalité des analyses : les processus de changement d'échelle s'inscrivent tous dans une dimension rhétorique qui les rend visibles pour les acteurs concernés mais qui, en même temps, produit des effets propres. Les mots utilisés pour désigner cette dimension rhétorique sont nombreux : récits, discours, référentiels. Ce qui les caractérise est le fait que, là encore, ils fonctionnent à la fois comme une ressource et comme une contrainte pour les acteurs. On voit ainsi souvent les acteurs faire usage de la rhétorique du changement d'échelle pour justifier ou renforcer des stratégies de repositionnement dans l'espace public : "il

faut s'adapter à la globalisation"; "ce service sera mieux assuré si on se rapprochait du citoyen"... Mais, en même temps, les changements d'échelles ne sont pas réductibles à de simples discours, par rapport auxquels les acteurs pourraient se positionner à leur guise. La redéfinition des niveaux de l'action publique (et donc la reconfiguration des espaces de jeu des acteurs) exprime aussi un état du monde qui va au-delà des effets de discours et de la manipulation des idées (Muller 2005).

L'ARTICULATION POLICY/POLITICS EN DEBATS

Si tant est que cela soit encore envisageable, il est clair que la question des changements d'échelles ne peut en aucun cas être traitée comme relevant strictement de l'univers de l'action publique au sens étroit du terme (*policy making*). Cela signifie que le changement d'échelle s'inscrit dans la question – de plus en plus souvent posée mais toujours aussi peu résolue — de la relation entre *policies* et *politics*. En réalité, tous les aspects de la démocratie représentative — mais également (semi-)directe — sont affectés ou affectent les processus de changement d'échelle : la place, le rôle et la stratégie des élus, la sociologie des élections, les carrières politiques, et même la nature des régimes politiques et institutionnels (voir, entre autres, les chapitres de Jouve, Ben Mabrouk, Pilet, Fiers et Steyvers). Ainsi, il ne fait pas de doute que les logiques des changements d'échelles ne seront pas les mêmes selon que l'on aura affaire à un régime de type unitaire ou de type fédéral.

Cela signifie, en définitive, que cette question du changement d'échelle est inséparable de celle de la nature même de la démocratie, puisqu'elle renvoie à la question du gouvernement –ou de la gouvernance- des sociétés complexes (Papadopoulos 1995, Chevallier 2004). Dans ce cadre, toute réponse à un problème semble être nécessairement multidimensionnelle et multi-niveaux, avec un découpage croissant des problèmes et des secteurs et renvoie à une interdépendance renforcée entre les problèmes sur l'agenda des politiques. La question posée est donc bien celle de l'interdépendance des différents niveaux de gouvernement (au sens fort du terme) : comment produire des biens publics dans un contexte d'incertitude directement lié aux changements de niveau ?

Cela veut dire, bien entendu, qu'il n'est pas possible de poser la question des changements d'échelles sans poser la question de l'Etat et, au-delà, la question de la souveraineté. C'est ici que les questions posées par les changements d'échelles rejoignent les questions posées par le concept de gouvernance (Smith, 2004).

D'un côté, il faut rappeler vigoureusement que le changement d'échelle (vers le "haut" comme vers le "bas"), pas plus que le développement des formes de gouvernance, ne font disparaître l'Etat comme institution revendiquant le monopole de la violence légitime. Jusqu'à preuve du contraire, ni les régions, ni l'Union européenne ne sont en mesure de faire la guerre, et encore moins de déclencher le feu nucléaire.

Mais une fois que l'on a réaffirmé ce point, il faut bien admettre aussi que, même dans les domaines qui se situent au coeur de l'Etat, les politiques régaliennes autour desquelles sont construites les relations avec les sociétés nationales (monnaie, guerre, justice, police), les effets des changements d'échelles se font sentir (voir par exemple le

chapitre de Deschaux-Beaume). Il ne s'agit pas tellement, là encore, de revenir sur la question des transferts de compétence. On doit juste constater que pour toutes ces politiques, les processus de production des normes de l'action publique (et donc les forums ou arènes au sein desquels les acteurs participent à la production de ces normes) sont affectés par ce phénomène de transgression des niveaux de gouvernements. Ainsi, la logique de gouvernance s'infiltré-t-elle au cœur de l'Etat parce qu'il n'y a pas (qu'il n'y a plus ?) de cloison étanche entre les politiques régaliennes et les politiques non régaliennes. Les politiques de défense et de sécurité extérieure de l'Union européenne qui font l'objet d'actions de plus en plus visibles (mais toujours difficiles à déchiffrer) en sont un bon exemple.

Finalement, réfléchir sur le jeu des changements d'échelles revient à s'interroger sur le lien entre les transformations de l'action publique et l'affaiblissement de la coupure public/privé. Souvent, le changement de niveau d'action publique s'accompagne d'une redéfinition de la place respective des acteurs privés et publics dans la définition et, surtout, dans l'implémentation des politiques. Le cas des agences est ici emblématique, mais la "remontée" des politiques vers l'Union européenne pose ce problème également, comme le montrent les débats autour de l'introuvable "service public à la française".

Bien entendu, la visibilité et les effets de cette remise en cause de la frontière public/privé varient considérablement selon les pays, et aussi selon les secteurs. L'analyse comparée s'impose ici. Mais au-delà de ces différences, il ne fait pas de doute que, partout, s'impose l'idée selon laquelle l'action de l'Etat doit être évaluée de plus en plus selon des critères d'efficacité et de performance proches de ceux utilisés pour les entreprises. L'un des objectifs des recherches futures devrait donc être de mieux comprendre les relations entre changements d'échelles de l'action publique et les transformations des façons de penser le rôle de l'Etat et d'évaluer son action.

On voit que les perspectives de recherche ouvertes par cette question des changements d'échelles sont extraordinairement multiples et, surtout, qu'elles nous conduisent à jeter un regard un peu décalé sur toute une série d'objets classiques de la science politique (voir, par exemple, les chapitres de Delori et de Zittoun). Parmi ceux-ci, c'est sans doute la question de la place de l'Etat dans la communauté nationale qui est la plus cruciale. Mis en cause à la fois "par le bas", avec la montée d'une sorte d'exigence de proximité (Le Bart, Lefebvre 2005), et "par le haut", avec le rétrécissement de ses marges de manoeuvre en raison de l'ouverture croissante des sociétés occidentales, l'Etat n'a pourtant pas dit son dernier mot. Reste à mesurer par quels changements (d'échelle ?) devra se payer cette persistance...

LES PREMISSES D'UNE DEMOCRATIE DIFFERENTIELLE ?

Récapitulons : plusieurs diagnostics se rejoignent pour constater, d'une part, la multi-positionnalité des acteurs (les changements d'échelles augmentent l'éventail des ressources mais suscitent aussi des contraintes propres) et, d'autre part, l'affaiblissement de la coupure public/privé (des interdépendances complexes se tissent entre les politiques régaliennes, les services publics et les programmes infra et supra-nationaux). Le dernier enseignement que l'on peut suggérer pour ouvrir les débats concerne

précisément ce que les changements d'échelles génèrent comme transformations dans les façons collectives d'incarner et de produire du *bien commun*. Les différents chapitres permettent de lister une série de tendances qui, mises bout à bout, questionnent les pratiques démocratiques issues de l'enchevêtrement croissant des échelles. Des auteurs évoquent l'eupéanisation *passive* ou *active* (Carter et Pasquier), la souveraineté *imbriquée* ou *partagée* (Deschaux-Beaume), la *contingence territoriale* (Négrier), les *politiques interstitielles* (Boisseaux), les *espaces fonctionnels* (Nahrath et Varone)... Plusieurs auteurs montrent que ces oscillations placent la question de la temporalité comme une dimension explicative centrale, avec une mise en scène des capacités d'agrégation des intérêts qui diffère résolument selon le pays, la région, la ville ou le secteur étudiés... Plusieurs analyses insistent sur l'importance des systèmes d'expertise mobilisés pour accompagner ou favoriser les changements d'échelle, soulignant l'orientation singulière que prennent les grandes collectivités territoriales (les cantons suisses, les régions, les *Länders*, les métropoles) pour désigner les expertises légitimes, qu'elles soient parapubliques, privées, profanes et participatives. Ces réflexions sur la phase d'identification des problèmes à traiter permettent d'orienter les débats sur la nature de la démocratie favorisée par les changements d'échelles et nous incitent à formuler deux hypothèses pour décrire cette *ingénierie démocratique* en formation.

Tout d'abord, il semble que l'extension considérable du champ des possibles générée par les changements d'échelles ne s'accompagne pas d'une dynamique vertueuse ou fonctionnelle sur une meilleure circulation de l'information et des idées entre acteurs, entre groupes et entre institutions. La transversalité de certains enjeux et la multiplicité des *tournois d'action publique* (Lascoumes, Le Bourhis 1998) ne favorisent pas de décroisement des modes d'interaction entre acteurs. Au contraire même, dans les travaux présentés, le pluralisme apparaît souvent limité et enchâssé par les règles que chaque sous-système politique impose. Autrement dit, malgré les changements d'échelle, on reste en présence d'un modèle classique de gouverne politique dans lequel les registres d'accréditation des demandes, des groupes et des individus sont liés aux normes que co-produisent des professions et des instances politico-administratives. Si changement il y a, il provient plutôt du fait que les régions et les métropoles investissent ces espaces de codification de la domination, au sens où ils revendiquent une fonction active de régulation des forums et des arènes de la négociation publique. C'est le premier indice d'une *démocratie différentielle* en formation : les changements d'échelles permettent aux collectivités territoriales les plus offensives d'opérer des stratégies volontaristes. Ces stratégies de *manipulation*, de *subversion*, de *résistance* ou de *diffusion* conditionnent, dans chaque configuration territoriale, les modalités de ce « pluralisme limité » (pour reprendre les termes de Stéphane Boisseaux citant G. Hermet). Ce travail sur les normes comme outils de réduction des tensions et de prévention des conflits est un objet connu en science politique (Powell, Dimaggio 1991), y compris lorsqu'une trame territorialisée stabilise les systèmes d'interaction de proximité (Lascoumes 1991). Toute la question est de savoir si ces *normes secondaires* ne tendent pas à devenir des cadres de référence plus structurants.

Cela nous amène à une deuxième hypothèse concernant les *styles politiques* qui imprègnent traditionnellement les politiques distributives et redistributives des Etats

(Vogel 1986). De nombreuses contributions semblent identifier l'émergence de *styles* qui s'inspirent moins d'un contexte national que d'une empreinte territorialisée, et ce sur des domaines aussi variés que la promotion du patrimoine (Guérin), les transports ferroviaires (Barone), les politiques d'appellation contrôlée (Boisseaux ou Costa, de Maillard et Smith), les politiques sociales (Giraud et Lucas), de multiples dynamiques sectorielles métropolitaines (Zittoun, Ben Mabrouk, Aust...). Ces analyses permettent d'énoncer quatre propositions qui appellent des recherches plus approfondies :

- les collectivités qui représentent le niveau régional se posent de plus en plus en instances légitimes pour produire des *révélés* sur les priorités sectorielles, voire intersectorielles (cf. espaces fonctionnels), de l'action publique, quel que soit le système institutionnel qui les encadre (fédéral ou centralisé) ;
- les institutions métropolitaines sont le théâtre croissant de rhétoriques politiques axées sur la « communauté de destin » des habitants et sur le rayonnement international des villes ;
- dans les deux cas, la médiation avec les citoyens est conditionnée par des pratiques démocratiques différenciées, c'est-à-dire associant les individus à l'identification des problèmes selon des procédés délibératifs, représentatifs et participatifs très différents d'une scène politique à l'autre ;
- la question des changements d'échelles est une occasion souvent saisie par les élites politiques pour requalifier les problèmes et pour accréditer de nouveaux systèmes de croyances.

Ces propositions permettent d'entrevoir les prémisses d'un jeu démocratique dans lequel le dialogue gouvernants-gouvernés ne serait pas le même selon la configuration territoriale étudiée. Les rapports de force liés à des changements d'échelles constituent en quelque sorte des fenêtres d'opportunité pour modifier les récits sur le bien commun (Radaelli 1995), c'est-à-dire pour garantir de nouveaux compromis collectifs nécessaires à la prise de décision. Or, ce sont les régions et les métropoles qui semblent aujourd'hui les plus offensives dans ce travail de certification et de stabilisation des croyances sur le bien commun. La *démocratie différentielle* en formation est contenue dans cette transformation : dans une période marquée par les incertitudes et les concurrences, les villes et les régions paraissent particulièrement légitimes pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. Lorsque des acteurs ou des groupes d'acteurs territorialisent les controverses, leur inventaire de la situation et leur panoplie d'interventions alimentent des *forums hybrides* qui reflètent une identité non réductible à l'être et au faire de l'Etat. En puisant dans les registres de l'émotionnel et de la tension dramatique, ces récits esquissent aussi une cohérence des événements qui révèle l'essence du pouvoir, qui met en scène ses fondations conflictuelles, consensuelles ou délibératives. Evoquer l'émergence d'une *démocratie différentielle* (Faure et Douillet 2005), c'est se demander si les changements d'échelles ne mettent pas en lumière des repères de citoyenneté au moins autant territoriaux que sectoriels ou nationaux. C'est faire l'hypothèse qu'à l'instar des États nations au XXe siècle, des « collectivités providence » (villes, métropoles, régions...) participent dorénavant au

travail politique de définition du principe de subsidiarité et des frontières de la souveraineté.

En définitive, les changements d'échelles mettent en perspective de stimulantes questions sur le recalibrage politique (1^{ère} partie), la production du sens (2^{ème} partie), les différenciations sectorielles et territoriales (3^{ème} partie), les articulations et la légitimité des pouvoirs (4^{ème} partie). Autant d'équations nouvelles à résoudre que cet objet classique laisse entrevoir.

1^{ERE} PARTIE :
ENJEUX THEORIQUES

1^{ERE} PARTIE :
ENJEUX THEORIQUES

INTRODUCTION

LE RECALIBRAGE POLITIQUE ET SES IMPENSÉS

Alain Faure

Dans ses usages courants, la notion d'échelle véhicule beaucoup d'images, d'outils, de proportions, de dispositifs... Elle compose d'ailleurs des expressions très significatives (la courte échelle, l'échelle sociale, l'échelle de Jacob, à grande échelle...). Dans les sciences sociales, le terme a surtout été mobilisé en France par les géographes, où la représentation cartographique du territoire suggérait naturellement une pensée scalaire, ainsi que par certains historiens et anthropologues spécialisés sur la micro-analyse (Revel 1996). Comme nous le verrons plus loin, c'est l'échelle prise comme une représentation sociale qui suggère aujourd'hui les clés conceptuelles les plus prometteuses. D'ailleurs, il faut noter d'emblée que l'embellie scientifique des débats sur les changements d'échelles dans l'action publique concerne d'abord la question du sens produit, et donc construit, par les autorités publiques dès lors que des transferts de compétences sont mis en œuvre et que des responsabilités collectives changent de niveau. Jusqu'aux années 90, les Etats partageaient pour partie leurs ressources de légitimité et de souveraineté (en *infra* comme en *supra*) sans que l'on détecte un brouillage de sens ou une perte de repères. La nouveauté semble provenir du fait que les figures d'emboîtement, de superposition et d'articulation atteignent dorénavant l'essence du pouvoir et qu'elles modifient subrepticement les façons de faire de la politique et de mettre en œuvre des politiques publiques.

Au commencement de cet ouvrage collectif, nous avons simplement suggéré (et de façon plutôt intuitive) que des équations politiques inédites pouvaient prendre forme avec la multiplication des niveaux d'intervention publique. Nous avons regroupé dans cette première partie les contributions qui s'engagent dans cette voie sur le plan théorique en tentant d'identifier les variables de ces équations incertaines. Emmanuel Négrier s'interroge sur l'émergence des dimensions métropolitaines du politique ; Bernard Jouve étudie le rééquilibrage politique comme vecteur de transformation des Etats en Europe ; Jean Ruegg observe les modifications que les changements d'échelles induisent en Suisse sur le contenu et les modalités mêmes de l'action publique ; enfin Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Sébastien Pradella s'appuient sur le « cas wallon » pour révéler les fondations de la tension entre les échelles régionale et sous-régionale de l'action collective.

Dans les quatre cas, les auteurs ouvrent un débat très stimulant sur les aires de référence à partir desquelles les perceptions et les doctrines du bien commun se structurent et s'énoncent. Cette sensibilité pour une lecture cognitive des enjeux en présence ne provient pas, a priori, de la spécialisation disciplinaire des auteurs dans la mesure où les *corps d'origine* et les formations intellectuelles sont ici assez composites : science politique, urbanisme, géographie, économie. Ce ne sont pas non plus les terrains étudiés ou les pays choisis qui expliquent les diagnostics convergents puisque les

recherches portent sur des niveaux d'action publique variés : les métropoles, les Etats, les communes, les régions, la France, la Belgique, l'Europe, la Suisse. Pour autant, les quatre points de vue arrivent au même résultat : les changements d'échelles bousculent manifestement les apprentissages mentaux et les systèmes de croyances des acteurs impliqués dans l'action publique. Chacune à partir de leur corpus théorique, les quatre contributions montrent que ce *recalibrage* de l'action publique s'apparente à un processus au cours duquel les cartes du politique sont brassées et les mouvements d'idées soumis à des intempéries singulières et souvent conséquentes. Sur le plan analytique, nous souhaitons introduire cette première partie, d'une part, en soulignant le consensus des analystes sur les variables politiques de cette transformation souterraine et, d'autre part, en pointant le défi conceptuel que les auteurs peinent à mettre en équation sur la différenciation territoriale qui accompagne ce recalibrage de l'action publique.

LE POLITIQUE DISCRETEMENT TRANSFORME ?

C'est Emmanuel Négrier qui s'interroge le plus explicitement sur la place de la variable politique dans les changements d'échelle. Dans ses travaux sur la montée en puissance des institutions métropolitaines en Europe, il constate d'abord toutes les bonnes raisons qui entraînent les observateurs de la gouvernance urbaine (où les néo-institutionnalistes sont légion) à diagnostiquer l'a-politisme des dynamiques métropolitaines. La tyrannie du processus décisionnel et la naturalisation des contraintes d'ajustement ont gagné ! Le politique est submergé par les petits arrangements bureaucratiques, par l'isomorphisme institutionnel et par la standardisation mondialisée des villes-centre. L'auteur ne réfute pas ces analyses mais il nous invite à examiner plus avant ce refoulement du politique et cette apparente panne urbaine en affrontements idéologiques. Si le politique n'est pas visible dans les arènes du pouvoir métropolitain, c'est simplement parce qu'il s'est transformé et qu'il revêt dorénavant des formes entremêlées et particulières que toute entrée analytique exclusive ne peut déceler. Une « nouvelle contingence » temporelle et spatiale se dessine qui repose sur des compromis toujours provisoires entre les différents acteurs en tension et en compétition. Dans ce contexte instable, chaque régime métropolitain impose un ordre légitime singulier, chaque configuration confectionne ses espaces de légitimité, son rapport à l'économie et son degré d'empathie vis-à-vis des réformes nationales. Bernard Jouve arrive presque aux mêmes conclusions en empruntant pourtant un chemin conceptuel très différent. Bien que la communauté francophone de science politique ait fait l'impasse sur la théorie du *Political Rescaling*, l'auteur constate que cette approche permet utilement de comprendre comment les Etats européens ont sciemment décidé de placer les métropoles en fers de lance de la compétitivité économique (Brenner 1999). Il nous explique comment ces « projets d'Etat », pour reprendre la terminologie de Neil Brenner, ont consacré les villes comme de nouveaux territoires politiques décisifs, validant avec l'Union européenne l'idée de l'abandon du référent étatique keynésien.

Jean Ruegg s'appuie pour sa part sur les trois attributs de l'échelle géographique (la cartographie, la conceptualisation et les oublis cohérents) pour analyser les changements d'échelle. Il rappelle que ces construits permettent de simplifier, de focaliser et de lier

les représentations du réel. Prise sous cet angle, l'étude des changements d'échelles de l'action publique confirme qu'il n'y a pas de neutralité dans les jeux de focale et que le pilotage par projet de territoire est une stratégie politique à part entière, une façon de codifier la réconciliation entre le citoyen, l'habitant et l'usager. D'où sa conclusion, qui fait aussi écho aux travaux de Neil Brenner, sur les *process of scaling* : les changements d'échelles illustrent des tentatives politiques pour améliorer la souveraineté et le fonctionnement démocratique du territoire aréolaire. Enfin, l'équipe de Fabienne Leloup étudie la place des enjeux socio-économiques et politiques dans les jeux d'échelle régionaux et sous-régionaux en Belgique. L'analyse insiste sur l'échelle comme référent fixé par les acteurs, avec, sur leur cas d'étude, une tension historique singulière et prononcée entre le niveau sous-régional du développement économique et le niveau planifié et labellisé par l'Europe de la région institutionnelle. S'ils constatent l'étonnante permanence des arrangements institutionnels liés au *path dependence* (Hall Taylor 1997), ils s'interrogent aussi, en conclusion, sur la place éminemment stratégique dorénavant assumée par le politique pour penser et représenter en termes nouveaux la « bonne » échelle d'intervention publique, fut-elle en décalage avec le sentier précédemment emprunté.

Ces quatre contributions théoriques sur la variable politique donnent le ton sur un constat qui sera développé (plus ou moins explicitement) tout au long de l'ouvrage : les changements d'échelles transforment discrètement la question politique. La contingence, les effets de localité, les logiques réticulaires et le développement économique sont autant de données qui éclairent dorénavant le décryptage des conduites stratégiques des élites et des formes contemporaines d'action publique. A cet égard, la deuxième partie de l'ouvrage consacrée à la rhétorique comme ressource délivre des clés d'analyse essentielles sur les *produits masquants* qui font que cette transformation n'est pas visible en première lecture. Les changements d'échelles entraînent en effet une distorsion de sens à la fois parce que les conflictualités traditionnelles sont délégitimées et parce que l'imbrication des niveaux ralentit la politisation des problèmes, c'est-à-dire la construction négociée par les élites politiques d'arguments qui rendent universels les agencements proposés. L'attention qui est portée dans plusieurs chapitres de l'ouvrage aux nouveaux « récits » émergents sur le bien commun n'est pas anodine : les stratégies de communication qui accompagnent les changements d'échelles sont des tentatives pour énoncer une vision du monde et des repères dans ce désordre apparent.

LES IMPENSES DE LA DIFFERENCIATION

Ce dernier constat nous entraîne sur un autre questionnement essentiel mais qui pose beaucoup plus de problèmes sur le plan théorique : les changements d'échelles affectent-ils aussi les formes de mobilisation portées par les forces sociales ? Emmanuel Négrier tente d'y répondre en constatant qu'on assiste à l'émergence de différents *régimes métropolitains*, c'est-à-dire à des stratégies différenciées tant pour la médiation entre les groupes sociaux dans les métropoles que pour l'articulation des interdépendances entre acteurs et entre institutions. Bernard Jouve rappelle pour sa part que l'approche par le *political rescaling* conserve de son héritage marxiste une sensibilité pour penser les échelles comme le résultat des luttes d'influence et de pouvoir entre les individus et

entre les groupes sociaux. Cependant, si ce courant d'analyse met en évidence les liens étroits qui se tissent entre les Etats, la décentralisation et le virage néo-libéral, l'auteur déplore que cette approche ait tendance à passer sous silence les effets de localité et le rôle des groupes sociaux dans ces interactions. Jean Ruegg nous invite à entrevoir les conséquences du changement d'échelle sur les réseaux d'acteurs, mais il reconnaît aussi que la pensée analogique entre les échelles établit une continuité du global au local et une cohérence de la réalité « en filiation », et ce malgré des perceptions très différentes d'une échelle à l'autre et selon les acteurs impliqués. De ce fait, la symbolique scalaire appauvrit l'épaisseur du social en gommant nombre de tensions collectives et de conflits sociaux. Enfin, l'équipe de Fabienne Leloup insiste sur les mécanismes de maillage et de cristallisation des forces sociales et économiques qui se réalisent à l'échelon sous-régional, mais sans élucider complètement les raisons du divorce entre ces *espaces fonctionnels* et les territoires institutionnels.

Avec le recul, on s'aperçoit que cette difficulté analytique traverse tout l'ouvrage : les changements d'échelles mettent à jour un impensé scientifique, celui de l'impact de ces changements sur les processus de différenciation territoriale. Dans l'introduction de la troisième partie, Stéphane Nahrath liste les inconnues de cette énigme : s'il existe bien des liens entre l'entrée en crise des logiques sectorielles et les changements d'échelle, ce constat ne permet ni de mieux qualifier les dynamiques de recomposition territoriale ni de corrélérer le déclassement de certains territoires institutionnels avec l'essor d'espaces fonctionnels. La transformation en profondeur des rapports de forces entre les acteurs et entre les groupes sociaux est visiblement en lien avec des variables territoriales, mais sans que l'on parvienne à systématiser les explications sur les raisons qui motivent les acteurs soit à réfuter, soit à adapter, soit à subir les logiques sectorielles. Ce débat a déjà été largement ouvert par *l'école rennaise* : les idéologies professionnelles se glissent dans les méandres de la diversité territoriale en faisant le deuil des grands récits englobants et en adoptant « la forme du mou et de l'implicite » (Arnaud, Le Bart, Pasquier 2007). Jean-Philippe Leresche rappelle d'ailleurs, dans l'introduction de la quatrième partie, que le niveau européen est en quelque sorte complice de ce brouillage cotonneux : l'europanisation des jeux d'échelle au niveau régional produit à la fois de l'homogénéisation et de la concurrence inter-territoriale. Pour reprendre sa belle formule, l'Union européenne « bénéficie et initie ».

Que l'analyse porte sur les changements d'échelles vers le niveau européen, vers les régions, vers les villes ou vers des espaces fonctionnels, la territorialisation de l'action publique exige dorénavant une morale de la dialectique qui vise moins à révéler une vérité cachée qu'à développer une interrogation sur les articulations complexes qui relient des phénomènes contradictoires et des acteurs en conflits d'intérêts (Faure Négrier 2007). La conclusion générale de l'ouvrage plaide vigoureusement pour que cette équation scalaire fasse l'objet d'une résolution plurifactorielle ambitieuse combinant l'articulation des niveaux, le travail politique, le jeu des acteurs et les tensions entre représentation et action. Emmanuel Négrier ne dit pas autre chose lorsqu'il conclut qu'avec les changements d'échelle, la question politique de la légitimité est dorénavant simultanément travaillée par la sociologie, par l'économie et par la spatialité. Un consensus théorique semble bien se dessiner sur l'idée que les changements d'échelles

entraînent un recalibrage de l'action publique dans chaque configuration territoriale, avec une dimension politique souterraine, chaotique mais structurante. Pour autant, la formule de cette nouvelle matrice territoriale reste, en grande partie, à décoder.

L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE POUR REPENSER LA POLITIQUE

Emmanuel Négrier

Le regain du débat académique sur la question des échelles gouvernementales a de multiples causes dans la plupart des pays occidentaux. La première est liée au développement, dans plusieurs cas, de politiques nationales ou régionales qui visent à la constitution de nouvelles institutions métropolitaines. L'ensemble de ces politiques, sur lesquelles porte notre réflexion, réactive donc une discussion sur le « bon niveau » d'action territoriale, ainsi que sur les différents scénarios d'institutionnalisation de ce mouvement (Négrier 2005).

La seconde raison, complémentaire de la première, est liée au fait que ce débat s'inscrit dans un contexte de globalisation, où l'Etat est réputé perdre en capacité d'imposer sa propre stratégie de territorialisation (Heinelt Kubler 2005). Le fait est d'autant plus paradoxal que les sciences juridique, géographique et, en partie, politiques avaient longtemps, au contraire, théorisé le territoire comme l'un de ses principaux sanctuaires (Alliès 1980).

La perte d'influence ou de consistance de l'Etat est en partie dépendante des terrains nationaux soumis à l'observation. La sociologie urbaine nord-américaine a depuis longtemps montré que l'Etat pouvait être considéré comme une arène où s'opposaient sans fin, sur les enjeux territoriaux, des fractions en lutte pour le contrôle de ressources de pouvoir (Cox 1981). Ce type d'approche est plus récent en Europe (Jessop 2000), où la croyance en l'unité de l'Etat demeurerait plus forte (Muller 2004), malgré la multiplication de contre-exemples empiriques. C'est sous l'angle de l'internationalisation des Etats-nations (Glassman 1999) et de leur « recalibrage » à l'échelle territoriale que le lien s'est opéré entre la fragmentation politique des Etats et l'examen de leurs tentatives de reconfiguration territoriale. Les succès très relatifs de ces tentatives, ainsi que les différences persistantes dans les politiques suivies ont mis en évidence les constats suivants.

a) la bonne échelle de gouvernement n'existe jamais que relativement : ses dimensions sont liées à des constructions politiques et sociales conditionnées par des agents locaux en situation d'interdépendance.

b) les Etats démontrent qu'ils sont soumis à des contradictions internes plus ou moins fortes, entre départements ministériels, et entre groupes et coalitions favorables à des alternatives contradictoires de recomposition territoriale.

c) l'enjeu de ces réformes touche des domaines-clefs de la nouvelle solidarité : la politique urbaine, l'intégration sociale, les infrastructures physiques et les enjeux de développement durable. Ils sont parmi les arguments les plus populaires avancés pour convaincre les nombreux acteurs récalcitrants.

d) l'hypothèse d'un effondrement des capacités de l'Etat à survivre à ces différentes tendances est souvent démentie en pratique. Cette hypothèse correspondait au projet néo-libéral de lutte contre le *big government*. Or l'examen de son positionnement à l'occasion de ces réformes montre au contraire qu'il se reconfigure plus qu'il ne décline nettement. Ce faisant, il demeure, à la fois comme scène et comme acteur collectif crucial de la réforme.

Un changement d'échelle territoriale procède d'une modification dans la perception des enjeux publics tels qu'ils résultent d'un décalage entre l'envergure des problèmes et l'espace légitime de leur résolution. Il appelle une recomposition des institutions qui en ont la charge, une redéfinition des finalités d'action publique et une nouvelle répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement. L'analyse de ces changements est transversale par excellence. Elle oblige à recourir à des approches disciplinaires qui sont simultanément complémentaires et concurrentes pour en qualifier la nature et en dessiner les contours. La dimension politique y apparaît à la fois omniprésente et frappée d'incertitude. À certains égards, elle participe d'une problématique plus globale touchant à la place de la politique dans le monde contemporain³. En effet, l'omniprésence du politique tient à la place cruciale que beaucoup accordent au personnel politique, local et national, dans la mise en œuvre de ces réformes et dans leur négociation territorialisée. Quant à son incertitude, elle tient à plusieurs facteurs, contradictoires entre eux. Le premier se réfère à une certaine dépolitisation des enjeux urbains, où se mêlent le caractère non-démocratique des institutions engendrées (Bué Desage Matejko 2004), de prétendues contraintes structurelles qui en rendraient automatiques les alternatives (Trullen 1998, Lorrain 1997), ou l'incapacité croissante du politique à assumer la substance de réels enjeux collectifs (Le Galès 2005). À cette lecture s'ajoute le poids accordé, contre la politique, aux logiques institutionnelles elles-mêmes (Guéranger 2001), ou bien aux stratégies des groupes sociaux (Jaillet 1999, Estèbe 2004), dont le politique ne serait que l'expression directe et sans nuance. Quel que soit l'angle d'attaque, ces politiques publiques particulières que sont les politiques métropolitaines seraient justiciables de l'école du désappointement dont parlait Kenneth Boulding : l'observation du contenu de l'action publique conduirait inéluctablement à la dissipation de sa substance politique.

Ce sont ces thèses qui méritent d'être examinées dans leur degré de pertinence et leurs apories, avant d'envisager la place singulière que l'on peut faire au politique dans la question métropolitaine, à partir de plusieurs leçons d'analyse comparée. Celle-ci sera appréhendée de deux manières. La première a trait à la nature particulière de cette dimension, depuis les différentes manifestations de sa présence aux effets que l'on peut lui attribuer. La seconde concerne les formes de différenciation politique, identifiées à deux niveaux : à celui des terrains internationaux soumis à comparaison, à celui des étapes de la construction métropolitaine.

³ « (...) Nous ressentons en même temps une exaspération devant un trop-plein et une nostalgie devant ce que nous percevons comme un déclin. La politique apparaît à la fois pour nous comme une sorte de résidu gênant, qu'il faudrait idéalement éliminer, et comme une dimension tragiquement manquante, une grandeur qui fait cruellement défaut (...) » (Rosanvallon 2003)

1. L'A-POLITIQUE METROPOLITAIN ET SES APORIES

Le rejet de l'explication politique des enjeux métropolitains a une longue tradition. Bien souvent, en effet, le développement des institutions en charge de ces questions s'est opéré à la marge des systèmes politiques légitimes, comme pour en corriger les déficiences sans pour autant en reconfigurer l'exercice. On trouve ce phénomène dans l'ensemble du monde occidental, qu'il s'agisse de la tradition intercommunale, en France (Caillosse 1994, Baraize Négrier 2001, Michel 1999), en Italie (Bobbio 2002, Vandelli 1990) ou en Espagne (Font Parrado Diez 2001), par exemple. Mais cette techno-genèse de l'intercommunalité est également présente dans les pays anglo-saxons, en Europe (Marcou 2001) et aux Etats-Unis, au travers de la multiplication des agences sectorielles au sein des ensembles métropolitains (Stephens Wikstrom 2000). Au-delà des différences existant entre ces univers constitutionnels, une même règle du jeu marquerait l'institutionnalisation métropolitaine : le refoulement du politique. Cette lecture traditionnelle d'un mouvement pourtant polymorphe trouve dans plusieurs domaines un prolongement des plus contemporains. Nous allons en passer successivement en revue trois modes d'appréhension. Le premier découle d'une vision institutionnelle des changements. Le deuxième se comprend comme une naturalisation des contraintes stratégiques. Le troisième s'intéresse aux relations d'équivalence entre logiques institutionnelles et conduites des groupes sociaux.

LA TYRANNIE DU PROCESSUS INSTITUTIONNEL

Sous les apparences du triomphe sans gloire de la politique locale, beaucoup de chercheurs ont tenté de démontrer que les affaires métropolitaines étaient en réalité gouvernées par des processus incrémentaux faisant la part belle aux petits pas des arrangements bureaucratiques. Une lecture française de l'intercommunalité conduit en effet à penser que les blocages et succès des entreprises communautaires ne reposent que de manière très artificielle sur les stratégies explicites d'acteurs politiques. Au concret, ceux-ci tendent à s'effacer derrière des technostructures naissantes, dont les agents (managers, consultants dûment stipendiés par des assemblées communautaires peu intéressées au fonctionnement concret de leurs institutions) disposent de l'influence réelle. David Guéranger, dans sa thèse, a montré de façon convaincante ce poids des arrangements institutionnels, dans le cas de Chambéry (Guéranger 2003). Au-delà du cas français, cette argumentation est reprise dans de nombreux travaux occidentaux, notamment ceux qui inscrivent le développement des enjeux métropolitains dans la perspective d'un jeu à pluralité de niveaux (Hlepas 1999, Jouve Lefèvre 2002, Leresche 2001, Vanier 2004). Cette perspective présente de multiples intérêts, et notamment celui de tirer de l'ombre analytique les agents, à différents niveaux, qui produisent la métropole par leurs savoirs, leurs stratégies professionnelles et leurs ressources collectives. Elle met fin à un alignement tout sauf évident, quoique soutenu par le droit, entre logiques administratives et gouverne politique locale. Ce faisant, la thèse institutionnaliste du changement métropolitain met en avant plusieurs catégories d'analyse, telles que l'isomorphisme institutionnel, inspiré de travaux de sociologie des organisations (DiMaggio Powell 1983), ou les logiques d'apprentissage qui trament

l'évolution de ces structures. Le politique n'est pas absent de ces analyses, mais il lui revient un rôle bien précis, et second. Sur le premier plan, le regard est généralement tourné vers les fonctions qui lui sont assignées : garantir des arrangements, légitimer des politiques, négocier la géographie communautaire, ses extensions territoriales possibles. Sur le second, le politique intervient à titre essentiellement subsidiaire, une fois que les arrangements institutionnels ont pris forme. N'était la place parfois accordée au visionnaire des débuts, l'élu par lequel l'épopée technocratique a commencé, la révision « fonctionnaliste » de son rôle est dominante. Tout le problème de cette conception réside dans la dialectique appauvrie qu'elle offre aux relations entre politique et institution. Empiriquement, on aura l'occasion dans la deuxième partie de montrer, au travers de plusieurs exemples, combien cette machine à expliquer par l'institution déraile en certains points, à commencer par l'analyse des cas hyper-confliktuels, ceux qui ne donnent pas naissance à ... une institution. Dans cette situation, l'explication institutionnaliste en est réduite à la tautologie : il n'y a pas d'institution parce qu'il n'y avait pas d'institution (et donc pas d'apprentissage, pas d'isomorphisme, pas de reproduction de recette efficaces). Par ailleurs, la thèse de l'auto-génèse institutionnelle, qui découle d'un rapport secondaire au politique, est bien souvent démentie dans les faits, quel que soit le poids des arrangements qui *suivent* la prise en charge, politique et symbolique, par le pouvoir local.

LA NATURALISATION DES CONTRAINTES D'AJUSTEMENT

Cette thèse a été présentée une première fois à l'occasion d'un autre changement d'échelle territoriale, l'eupéanisation des politiques publiques (Cohen 1991, Lequesne 1993). Elle soutient, sur la question métropolitaine, trois registres d'explication complémentaires. Le premier pourrait être qualifié d'éthique du soulagement, et conduit à justifier (même de façon critique) la production d'institutions métropolitaines par l'importance des charges qui pèsent, objectivement, sur les villes-centre, et la nécessité dans laquelle elles sont, confrontées à des restrictions budgétaires, d'étendre l'assiette de financement de ces charges. On en trouve la trace dans la plupart des secteurs d'intervention municipale, depuis les domaines techniques (transports, assainissement, eau...) jusqu'aux équipements culturels (bibliothèques, palais des congrès, conservatoires ou théâtres). On considèrera alors que certains types de dépenses sont « naturellement », d'essence communautaire et doivent nourrir le catalogue des compétences métropolitaines. Une partie du succès de l'ouvrage de Richard Florida sur la classe créative correspond à cette thématization de certains atouts urbains comme incontournables dans la stratégie des métropoles contemporaines (Florida 2002)⁴. Le second registre, vis-à-vis du même processus de transfert, concerne la différenciation en termes d'imputation symbolique. Les représentants municipaux concèdent à la sphère métropolitaine des charges qui ont un coût concentré et élevé (notamment en termes politiques, comme les choix de localisation d'un incinérateur ou d'une rocade urbaine) tout en s'en distinguant le plus fermement dans l'ordre du discours. On retrouve là une

⁴ Pour une critique frontale et détaillée: M.V. Levine, « La « classe créative » et la prospérité urbaine : mythes et réalités », Site METROLAB : <http://www.metrolab.net>, 33 p.

partie de la rhétorique nationalo-communautaire, dont on sait les effets référendaires français récents. Le troisième registre est celui des adaptations structurelles des métropoles (fragmentées) dans le cadre de la globalisation. C'est le cœur de la rhétorique de la réforme, dont le postulat fondamental rejoint l'antienne « l'union fait la force ». Tous les efforts des élites métropolitaines, généralement formées au sein des administrations des villes-centre, visent l'atteinte d'un seuil critique en termes de population, rassemblée au sein d'une institution métropolitaine. Ici, c'est l'économie qui porte la politique, dans un vaste mouvement historique qui a fait, presque toujours, sortir la ville de ses fortifications romaines, de ses murailles médiévales et de ses circonscriptions classiques. La politique métropolitaine est assignée à rayonnement, au sein d'une vaste compétition mondialisée. Le courant « néo-progressiste » (Lowery 2001, Scott 2001, Ghorra-Gobin 2004) entend même administrer la preuve d'une efficacité supérieure de l'action publique dans le cadre d'une métropole institutionnalisée, centralisée et autonome, que dans celui d'une fragmentation d'administrations rivales et sous-optimales (Sager 2004).

Le problème de cette nouvelle série d'explications a-politiques de la question métropolitaine réside à la fois dans les invalidations empiriques qu'elles doivent affronter, et dans les réfutations plus théoriques auxquelles elles sont confrontées. Du côté des premières, on notera que la « naturalisation » des enjeux métropolitains est tout sauf régulière. Les villes-centre ne se « soulagent » pas des mêmes compétences au profit d'une structure métropolitaine, quand elle existe. L'évidence métropolitaine de la culture, par exemple, n'atteint péniblement que la moitié des agglomérations françaises (Faure Négrier 2001). Les autres la conservent strictement dans l'orbite des compétences municipales. Ici, c'est moins le chiffre qui compte que la différence de stratégie, qui ne convient que très mal à une théorie de la naturalisation. Quant au transfert de charges visant des secteurs à double imputation symbolique, force est de constater qu'elle est loin d'aller de soi. La métropolisation d'Athènes, pourtant inscrite au rang de priorité environnementale, urbanistique et infrastructurelle, heurte d'autres arguments que de simples alternatives fonctionnelles. C'est l'échelle politique qu'atteindrait une telle autorité qui constitue en fait le blocage principal que l'État grec, tout réformateur qu'il soit, contribue à produire (Hlepas 2002). Du côté du courant portant l'efficacité supposée d'un néo-progressisme métropolitain, le problème est qu'il affronte depuis des décennies un contre-courant, connu sous le vocable de *public-choice*, et qui prétend, avec la même finalité d'efficacité, parvenir au même résultat en prônant la solution inverse : la fragmentation institutionnelle (Ostrom Tiebout Warren 1961, Ostrom Ostrom 1971). Quelques tentatives visent à montrer, certes, que la fragmentation apparente « réalise » une forme de coordination souple qui serait en mesure d'atteindre un certain optimum en l'absence de réelle institution (Stephen Wikstrom 2000). Mais l'objection principale demeure : l'efficacité naturelle (de la métropole instituée ou de la fragmentation) n'est pas auto-réalisée mais dépendante d'autres facteurs, où l'on devine les couleurs de la variable politique.

L'EMPIRE DES GROUPES SOCIAUX

Si les chemins institutionnels et les contraintes d'ajustement s'avèrent d'une pertinence limitée pour expliquer les contours de la question métropolitaine, un autre courant se positionne pour en indiquer la conduite, sous la férule, cette fois, des groupes sociaux. Examinons l'argument de près. Les stratégies de métropolisation s'appuieraient sur des logiques sociales, celles qui, dans le cadre de projets néo-solidaristes, entendent lutter pied à pied contre la tendance à la ghettoïsation des villes. La centralité de la question sociale s'imposerait au régime métropolitain par les intérêts qui lui serviraient de fondement. Ses politiques ne seraient que le reflet des luttes pour imposer la satisfaction maximale de certains d'entre eux. Les luttes auxquelles donnent lieu les projets métropolitains seraient à leur tour le reflet de la prééminence de ces mêmes intérêts. Ces arguments ont une pertinence que nous allons d'abord démontrer. Ils ont une limite qu'il sera ensuite nécessaire de signaler.

Les enjeux auxquels les projets métropolitains donnent lieu se développent dans des contextes d'essoufflement des capacités institutionnelles à affronter les évolutions urbaines. Dans toutes les métropoles occidentales, de semblables phénomènes d'étalement, plus ou moins contrôlé, se déploient à la périphérie des villes. Les cercles concentriques de cette évolution ont une connotation sociale affirmée. Plus grand est l'éloignement du centre, plus attractives sont les parcelles de logement pour les revenus modestes. Dans de tels cercles existent, historiquement, des quartiers en difficulté (à l'intérieur des villes-centre, et dans leur immédiate périphérie). Avec le processus de gentrification, qui incite certaines couches favorisées à reconquérir un centre-ville un temps délaissé, se complète une morphologie sociale des villes qui menace sa vocation à la mixité, fortement valorisée dans les discours publics, même s'ils sont loin d'être toujours suivis d'effets (Donzelot 2004, Maurin 2004). Elle rend pareillement difficile l'adéquation classique entre les revenus des ménages et la ressource publique locale, une grande partie de la richesse urbaine se situant en dehors des frontières municipales⁵. La question est dès lors de savoir quel statut donner à cette pression des enjeux sociaux. Un point de vue tranché considère que, derrière l'opposition entre projets urbains, s'expriment d'une façon brutale les intérêts d'une classe moyenne relativement aisée, qui a fui la ville et ses promiscuités locatives, pour s'adonner aux joies de la propriété individuelle, périphérique. L'observation d'un certain nombre de cas semble donner raison à cette thèse. Dans le processus de fusion du Grand Montréal, il existe une bonne corrélation entre le niveau de revenu des ménages et la propension à s'opposer à la nouvelle structure, en demandant par référendum à ne pas être inclus dans son périmètre (Drouilly Gagnon 2005). De même, l'analyse des cas français de protestation contre l'intégration, de force, dans le territoire d'une agglomération, suggère qu'une majorité de communes récalcitrantes ont ce même profil socialement spécifique, qui les poussent

⁵ Ce phénomène est en réalité plus complexe, selon les villes, d'une part, et selon les modes d'attribution des ressources municipales. Les situations canadienne et américaine, où la ressource foncière tirée des ménages est presque la seule sur laquelle peuvent compter les pouvoirs locaux, diffère grandement de la situation française, où ces derniers comptent aussi sur d'importants transferts de l'État et d'une fiscalité assise sur les entreprises.

à rejeter la métropole comme nouvelle échelle de solidarité (Jouve Négrier 2005). Il y aurait donc en présence deux forces à la cohérence sociale très nette et clivée : celle de la nouvelle solidarité urbaine et celle de l'égoïsme pavillonnaire. Cette opposition, parce qu'elle recouperait les expressions publiques, ne feraient donc du politique que le ventriloque d'intérêts sociaux.

L'inexactitude de cette vision tient à plusieurs éléments. Le premier est empirique : la protestation contre de tels projets ne s'exprime directement que de façon relativement rare : vingt-cinq municipalités, en France, ont demandé à bénéficier d'une dérogation pour sortir d'un périmètre, et moins de dix l'ont obtenue (dont sept pour la seule agglomération de Montpellier). Ce seul fait signale l'incongruité d'une théorie fondée sur si peu de cas. En outre, l'examen des dynamiques de « sortie » ne s'épuise pas, loin s'en faut, de ses seuls soubassements sociaux. Certaines communes ne sont non seulement pas aisées collectivement, mais encore sont-elles peuplées de ménages en difficulté. Autour de Montréal, les communes qui demandent de façon radicale à s'extraire du grand projet sont, au moins autant que fortunées, anglophones. La question de l'identité sociale de ces groupes est donc une dimension seulement d'une question identitaire plus vaste, qui touche à l'enjeu racial dans certains cas américains (Jouve Négrier 2005). Ensuite, l'opposition entre solidarisme métropolitain et égoïsme périphérique fait largement l'impasse sur le fait que les politiques des nouvelles entités collectives est loin de toujours correspondre aux vertus supposées de la redistribution égalitaire. Si certaines agglomérations françaises sont réputées faire jouer à fond les mécanismes de péréquation sociale et territoriale, d'autres, au contraire, perpétuent dans leurs équilibres financiers une distribution inégalitaire des ressources, venant même parfois consolider la situation aisée de communes déjà riches, pour prix de leur ralliement. Ce dernier constat implique de reconsidérer le lien entre dynamiques sociales et politiques métropolitaines. Loin d'être un agent déterminant de ces dernières, la question sociale est l'un des ingrédients d'une vaste négociation politique, une leçon générale qui ne souffre que de peu d'exceptions, et qui tend à replacer la variable politique au centre de l'examen. Il reste à savoir comment la traiter.

2. LES DIMENSIONS METROPOLITAINES DU POLITIQUE

Sans doute l'une des difficultés auxquelles se heurte l'analyse de cette variable politique tient-elle à la façon dont le personnel politique, lui-même, tend à minimiser son importance. Il n'est pas rare en effet d'entendre tel élu communautaire indiquer que l'action, à ce niveau, sort de toute considération partisane. L'observation des majorités de vote dans les conseils permet de confirmer, dans l'écrasante majorité des situations, l'émergence de consensus communautaires qui sembleraient hors de portée de la moindre assemblée politique. Faut-il en déduire une médiocre pertinence de la variable politique dans la nature de ces processus ? Notre réponse, négative, s'appuiera sur deux développements. Le premier consiste à analyser le concret de ce politique métropolitain, à l'épreuve des changements d'échelle. Il s'agira d'explicitier les formes particulières que prend la politique dans ces nouveaux espaces, de même que celle qu'elle revêt, à ce sujet, entre les différents niveaux de gouvernement. Le second développement sera

consacré aux différences observées sur le terrain, et selon les différentes étapes des changements d'échelles territoriale.

JEU D'ECHELLE POLITIQUE, JEU POLITIQUE D'ECHELLES

Le jeu politique métropolitain ne perd substance qu'en apparence dans des configurations de pouvoir soumises au changement d'échelle. Mais il n'en résulte aucune permanence, ni aucune forme actuellement stable. Il convient d'apprécier ces différentes dimensions à partir de ce que nous appellerons un processus dialectique de politisation, au sein des formes instituées comme entre échelles.

Commençons par acter le renversement de perspective par rapport aux interprétations a-politique présentées auparavant. L'ensemble des variables (institutionnelles, économique-structurelles, sociales) dont nous avons contesté la valeur explicative intrinsèque reprennent toute leur importance dans une relation dialectique avec le politique. C'est lui qui assigne un ordre légitime à ces forces en tension dans le cadre métropolitain. Il leur impose de ce fait une autre définition d'elles-mêmes que l'auto-référence à laquelle conduirait le jeu sans contrainte d'un bureaucrate, d'un entrepreneur ou d'un *leader* associatif. La performance attendue d'une recette de management, d'un transfert dont la pertinence professionnelle coule de source n'advient que par la sanction du passage au politique. Il en va de même dans les relations entre élus, dont la mise en valeur des projets exige la sanction de l'« intérêt communautaire ». Cela ne fait en aucun cas de l'élus un nouveau *deus ex-machina*, puisque l'interdépendance des intérêts mentionnés s'étend au politique lui-même.

La consécration des formes d'interdépendance métropolitaine explique à la fois la diffusion du processus de politisation et son statut singulier. Sa diffusion obéit au simple fait que la création d'une institution implique l'extension du domaine où le personnel politique va faire jouer sa capacité de représentation légitime des problèmes. Son statut singulier réside dans l'euphémisation des clivages traditionnellement constitutifs du politique à l'échelle locale. Ce double phénomène se traduit par une dualité maintes fois constatée. Le niveau municipal conserve l'apanage de l'expression des clivages fondamentaux et souvent anciens (Haegel 2005) (religieux, sociaux, partisans), qui maintiennent la croyance en un affrontement nécessaire entre une droite et une gauche municipale, par exemple en France. Le niveau métropolitain, quant à lui, se « hisse » à une échelle supérieure, drapant ces clivages dans les langes de l'intérêt collectif. Celui-ci, considéré comme non politique, n'est pourtant souvent qu'une autre manière de construire un territoire éminemment politique. La commune oppose tandis que l'intercommunalité rassemble. Mais la manière dont ce rassemblement s'opère réactive, au lieu de les dissoudre, les variables cruciales du métier politique : l'entretien du soutien électoral de certains groupes sociaux, la conquête politique de territoires ou quartiers, la mise en exergue d'un *leader* urbain. Les ressources qui se trouvent dans la nouvelle institution sont suffisamment importantes (et matériellement et symboliquement) pour faire l'objet d'un investissement conséquent de la part des grands élus locaux. En France, une très large majorité des maires des grandes villes sont en même temps présidents des structures intercommunales de leur ressort. En Italie, en Grèce ou en Espagne, ces dernières entrent de plain-pied, lorsqu'elles existent, dans la

gestion politique des carrières, de rétributions militantes et affinités électives. La réforme *Capodistriais* a ainsi renouvelé de façon conséquente le personnel politique local grec, offrant à de nouveaux postulants des institutions à la mesure de leurs ambitions sociales, tout en intégrant ces mêmes structures dans le système représentatif grec, fortement politisé (Contogeorgis 2003). La (re)fondation, en Catalogne, de *comarcas* désignant une nouvelle échelle de niveau supracommunal s'interprète à la fois comme une volonté d'émancipation nationalitaire à l'égard des circonscriptions « espagnoles » (les provinces) et comme le moyen le plus sûr, pour le parti de centre-droit au pouvoir (jusqu'en 2003), de compenser ses handicaps électoraux urbains (Carreras 2002). L'échec de cette échelle en termes d'action publique s'explique précisément par un défaut de dialectique, ou, pour le dire autrement, d'interdépendance. Dans ce cas en effet, la perspective politique était un objectif trop manifestement autonome pour attirer vers elle des intérêts autres que ceux strictement liés aux appareils partisans. Ils ont donc été désertés par les entrepreneurs, les partis et municipalités d'autres couleurs politiques.

La constitution d'une échelle de gouvernement métropolitain ne s'inscrirait donc dans un processus de dépolitisation qu'à la condition d'oublier que, par sa place singulière, le politique se nourrit d'échanges de ressources autant que d'adhésion. C'est la combinaison de ces deux registres qui explique l'impossible « pureté » des logiques institutionnelles, de groupes sociaux ou d'intérêts économiques. Chacune est en effet soumise à inflexion, traduction et négociation dans un cadre plus global, qu'il soit conflictuel ou coopératif. L'originalité du processus métropolitain vient sans doute du découplage manifeste qui s'opère entre une aire majoritairement placée sous le signe de l'échange politique et un niveau fondé sur l'adhésion ou l'identité. Mais il serait vain de croire à une séparation réelle entre les deux niveaux, dont l'interdépendance est partout évidente, y compris dans les configurations nationales qui procèdent par fusion (Canada, Grèce) et non par coopération (France, Espagne, Italie).

Le constat qui résulte de l'examen de la gouverne métropolitaine se trouve encore renforcé par l'analyse de sa constitution dans les relations entre échelles territoriales. L'établissement des nouvelles frontières constitue un exercice dont la dimension politique s'affirme en toute clarté. On peut la repérer en examinant successivement chacune des échelles concernées.

L'échelle municipale, éventuellement promise à une intégration dans un périmètre, ne l'est jamais naturellement, en dépit des discours d'aménageurs. La production des cartes soulève toujours une question d'appartenance collective où les élus jouent leur identité. C'est la raison pour laquelle elle entraîne autant de stratégies d'affirmation, de contestation, de transaction entre les communes « enrôlables » et les instances métropolitaines en gestation. Ces stratégies donnent naissance à toute une palette de comportements. La production de cartes alternatives, dont le but essentiel est d'éviter la dépendance à l'égard de la métropole et de son *leader*, en est la forme la plus connue en France. La popularisation (par voie de manifestation, de référendum local, de campagne de protestation) en est la deuxième, à laquelle on assiste au Canada, en France et en Grèce notamment. L'entrave (par voie contentieuse, résistance sourde aux dispositifs, mise en exergue d'empêchements techniques) en est la troisième et la plus courante, dans la plupart des pays. Celle-ci permet en effet de ne pas se limiter aux cas d'échecs

publics de formes métropolitaines, mais aussi d'observer les limites internes au fonctionnement de celles qui, en dépit des réticences, parviennent à s'institutionnaliser. Si l'appel au peuple est en effet un indicateur clair de politisation des enjeux métropolitains, la négociation subtile d'une intégration conditionnelle, *a minima*, l'est tout autant. Elle conditionne, pour longtemps, la répartition du pouvoir à l'intérieur des nouvelles frontières, et la capacité d'action de la nouvelle institution.

Dans le déploiement de ces comportements, le jeu sur l'échelle territorialement supérieure se retrouve fréquemment. L'émergence d'une nouvelle échelle soulève en effet des enjeux qui touchent à l'identité et à l'intégrité des niveaux institutionnels et politiques supra-métropolitains (Kubler Schenkel Leresche 2003). Les provinces italiennes et espagnoles, les *nomos* grecs et départements français sont pareillement affectés par de tels processus. Ils constituent souvent un relais important dans les stratégies d'évitement mises en place par les communes récalcitrantes. On aurait tort de n'y voir que la traduction d'une tension entre intérêts purement institutionnels. Si tel était le cas, on observerait ces phénomènes de façon équivalente dans la totalité des cas. Or il existe d'importantes différences, en France, entre des conseils généraux ou régionaux qui appuient jusqu'à leur terme les menées sécessionnistes et ceux qui, prenant acte des nouvelles cartes, y jouent au contraire le redéploiement de leur action publique (Faure Négrier 2005). Ces contrastes se retrouvent également dans la réaction des communes à l'égard de ces périmètres nouveaux. À caractéristique égale (sociale, partisane, économique, topographique), certaines évoquent la métropole comme l'espace de leur identification dans un nouvel ensemble politique tandis que d'autres la considèrent comme une menace directe pour leur propre identité. L'examen des référendums sécessionnistes à Montréal le montre clairement. Le caractère général de ces tensions, et leur diversité d'expression implique d'associer étroitement *multi-level policy* et *multi-level politics*.

Qu'en est-il du niveau immédiatement supérieur des États ou, dans les systèmes fédéraux ou fortement décentralisés, des provinces (Canada), communautés autonomes (Espagne) ou régions (Italie) ? Une habitude française tend à considérer qu'y siège la définition d'un intérêt général à la fois très politique et dépolitisée. Très politique parce qu'elle est au cœur de la production des politiques publiques (Muller 2000), et singulièrement celles qui touchent aux cartes et territoires (Bourdin 2001), l'intervention de l'État serait dépolitisée par sa position en surplomb des intérêts particuliers ou partisans. Cette posture, qui est de plus en plus sujette à caution, est définitivement intenable sur la question métropolitaine. Sa remise en cause fait se rejoindre l'analyse des cas français et celles d'autres réalités nationales. Plusieurs symptômes permettent de rendre compte d'une nouvelle contingence territoriale et politique de l'État. Au cours de la phase de définition du nouveau cadre législatif ainsi que pendant sa mise en œuvre, les négociations se sont multipliées avec les instances représentatives des différents niveaux de collectivités (Associations des Maires de France, des Petites Villes de France, des Maires des Grandes Villes, des Districts et Communautés de France, Assemblée des Départements), chacune ayant mandat de défendre une position politique particulière. Le résultat de ces rapports de force est l'établissement d'un compromis toujours provisoire, dont l'évolution doit à la fois aux alternances politiques (celle de 2002, qui fut suivie

d'amendements très particularistes à la loi Chevènement, en 2003 et 2004⁶), et aux marges de manœuvres politiques dont disposent les préfets sur le terrain. Tout se passe comme si, après avoir connu une phase de stabilisation où les prescriptions étatiques répondaient au couple politisation (par les politiques publiques) et dépolitisation (à l'égard des intérêts politiques), l'État témoignait en France d'une inversion de tendance, vers une politisation (par la prise en compte des intérêts politiques) et une dépolitisation, du point de vue de politiques publiques à la cohérence erratique dans le temps. Cette évolution n'est pas sans rappeler le travail de Patrick Le Lidec sur la « colonisation de l'État » par les intérêts politiques territoriaux (Le Lidec 2001). En ce sens, la question métropolitaine témoigne d'un retour sur la politisation de l'État (Borraz Négrier 2005) dont la nature est plus communément admise dans d'autres pays. Les grandes alternances nationales font ainsi sentir leurs effets dans les relations entre gouvernement catalan et ville de Barcelone (Négrier Tomas 2003), entre gouvernement anglais et Great London Authority Kleinman 2002), entre la province québécoise et les métropoles de son ressort, dont elles sont réputées être les « créatures » (Jouve 2004), entre le gouvernement grec et les villes -et singulièrement le couple Thessalonique-Athènes (Hlepas 2003). Dans tous ces cas, la variable politique s'explique à la fois dans le caractère crucial que la question métropolitaine représente pour les États, mais aussi pour les différentiels de traitement entre métropoles auxquels conduisent les dynamiques politiques (cycles électoraux, coalitions entre partis et à l'intérieur de chacun d'eux).

Au travers de ce premier développement, nous avons remis le politique au centre de la question métropolitaine, selon trois dimensions distinctes. La première passe par le jeu des politiques publiques, et tire la dimension politique de l'explicitation des marges de choix qui se dissimulent derrière le discours de l'absence d'autre choix (contraintes d'ajustement, jeu rôdé des institutions ou des intérêts sociaux dominants). Elle spécifie le lieu du politique. La deuxième passe par le croisement entre ces logiques d'action, les cycles politiques et leurs rapports de force. Elle désigne les formes de différenciation politique. La troisième s'explique dans l'ensemble des relations entre niveaux d'action qui, à l'occasion d'un changement d'échelle, trouvent dans la politique une ressource existentielle. Elle évoque les fonctions du politique.

LA CONTINGENCE POLITIQUE METROPOLITAINE

Aucune des dimensions précédemment élucidées ne permet pour autant d'accorder une place stable, et valable *erga omnes*, à la variable politique. Nous l'avons indiqué en

⁶ L'amendement Blanc de juillet 2003 (à la loi *Urbanisme et Habitat*), ne s'applique pour l'essentiel qu'à Montpellier, où se situait la querelle dont le sénateur et ci-devant président du Conseil Régional, Jacques Blanc, était l'un des protagonistes. La loi du 13 août 2004 comporte une nouvelle possibilité de sécession métropolitaine, pour un très court délai, et en faveur des communes ayant été intégrées contre leur gré aux structures intercommunales. Notons au passage que cette disposition revient sur l'une des innovations les plus « jacobines » de la Loi Chevènement de 1999 (la coopération forcée), tout en confiant un certain pouvoir au préfet, qui décide d'accorder ou non son ticket de sortie à la commune désireuse de sortir du périmètre. Il le fait sans réelle autonomie, dans la mesure où, par une circulaire, le ministère de l'Intérieur enjoint expressément aux préfets de faire remonter au cabinet du ministre chacune des demandes de sécession.

commençant cette partie, la politique se constitue dans une série de relations d'interdépendance : entre variables pour ce qui est de l'analyse, entre intérêts pour ce qui est de l'action. Ceci nous permet d'envisager, pour conclure, la contingence même de cette variable, selon deux dimensions : l'espace et le temps.

La différenciation politique des espaces métropolitains n'est pas liée au fait qu'ils soient inégalement influencés par la politique, à moins d'avoir une conception extrêmement réductrice de la politique en question (le jeu partisan, par exemple). Elle se traduit par une diversité des régimes qui nous permet de mettre en évidence des configurations métropolitaines. Observons les effets que la politique⁷ inflige en termes de régime métropolitain. Le seul cas français, réputé si homogène, suffit à l'explicitier. Sur les quelque 176 institutions métropolitaines (au sens large) créées à l'occasion de la loi Chevènement, on peut d'ores et déjà distinguer les situations suivantes :

1. *L'agglomération cosmétique*, dont le pseudo caractère intégré ne résiste pas à l'examen de la fragmentation réelle de ses compétences. Dans ce cas de figure, l'institution métropolitaine, attirée par les perspectives fiscales et financières, a répondu à l'injonction gouvernementale. Mais elle se révèle incapable d'imposer réellement sa marque territoriale⁸.

2. *La confédération fantôme*, où le poids du niveau municipal se transfère à celui de l'institution communautaire. Dans ce cas, le bureau des maires dispose, en marge du Conseil communautaire, d'un véritable pouvoir de *veto* sur la progression de la coopération intercommunale. Chaque commune calcule étroitement le retour à son profit des mannes communautaires.

3. *La fédération sélective*, où la progression de l'intégration communautaire va de pair avec la neutralisation de certains enjeux pourtant « communs ». Il en est ainsi de la culture, thème souvent considéré à la fois comme stratégique en soi, mais compétence devant demeurer d'essence municipale.

4. *La super-municipalité*, où le parachèvement des accords de base va de pair avec une vocation généraliste de l'institution. Dans ce cas, encore très rare en France, l'institution métropolitaine devient le cœur financier, stratégique et quotidien du projet urbain. Cette centralité s'impose en interne, et s'affirme à l'extérieur, dans les partenariats public-public et public-privé.

Les différences relevées ne peuvent être rapportées à des facteurs objectifs : une gauche métropolitaine intégratrice contre une droite portée à la fragmentation, une progression linéaire donnant un avantage décisif aux plus anciennes formes de coopération, une difficulté structurellement plus forte pour les structures les plus pauvres, ou les plus denses en population ou en nombre de communes...etc. Leur dimension politique est au contraire liée à la perception dominante qu'ont les acteurs de leurs relations d'interdépendance, perception qui excède le calcul d'intérêt, mais ne se

⁷ soit l'ensemble constitué des rapports de légitimité entre acteurs, niveaux institutionnels et intérêts sociaux, travaillés par des logiques d'adhésion et d'influence.

⁸ par le biais de politiques publiques, ou par l'utilisation de mécanismes redistributifs tels que, par exemple, la Dotation de Solidarité Communautaire

réduit pas aux apparentements partisans. C'est cet espace d'interdépendance qu'il convient d'appeler une configuration métropolitaine. Elle permet de comparer la nature des ressources politiques qu'utilisent ces acteurs, et le rôle qu'ils confèrent à la politique institutionnelle. On peut alors distinguer des configurations où le recours au personnel politique est intensif de celles où il n'intervient que de façon secondaire. De même peut-on opposer celles où l'arme du conflit politique est un moteur des interdépendances et celles où il est systématiquement dévalorisé. On peut aussi apprécier la différenciation des rôles des préfets, non seulement en fonction de leurs propres trajectoires administratives ou des consignes qu'ils sont censés exécuter, mais aussi en fonction de leur mode d'articulation à ces configurations. La conséquence en est que, sans pour autant verser dans un néo-culturalisme, une telle démonstration affaiblit la rhétorique managériale de l'importation, d'un territoire à l'autre, de bonnes pratiques métropolitaines ou de normes d'efficacité politique. Elle rend pareillement délicate l'opération qui consisterait à « durcir » les variables, pour parvenir à une typologie des politisations métropolitaines, associant de façon sûre les mêmes causes aux mêmes effets.

La contingence temporelle du politique s'inscrit dans les différentes étapes de la métropolisation : sa composition territoriale, son établissement comme régime, le déploiement de ses politiques publiques. Comme dans toute analyse en termes d'*agenda setting*, aucune n'est certes close sur elle-même. Mais chacune de ces phases connaît une forme spécifique de politisation.

La première semble de loin poser les questions politiques les plus évidentes et les plus existentielles. Les intérêts des différents niveaux, les visions des *leaders*, les prérogatives des acteurs en capacité de réglementer y jouent à plein régime. Coalitions et controverses s'y inscrivent d'autant plus qu'elles sont généralement sous les feux d'une actualité médiatique. La publication de cartes, les hypothèses d'alliance tendent à dramatiser les questions d'appartenance et de destin communs. Le politique joue un rôle crucial dans l'établissement d'un projet pour lequel, en général, les ressources institutionnelles font défaut, et leurs capacités d'anticipation et de régulation de même. L'interprétation, locale, des standards gouvernementaux (lorsque existe un dispositif légal, par exemple) donne lieu à d'intenses négociations où la confiance ne provient pas d'une capacité claire à prévoir l'effet des règles, généralement complexes, quand elles ne sont pas contradictoires entre elles. Le politique est un lieu de production d'équivalences entre ressources détenues par une pluralité d'acteurs. L'échange politique est une forme de stabilisation (qui peut mal tourner) du changement d'échelle. À la manière des transitions démocratiques (Schmitter 1995), c'est dans cette phase de rupture que la dimension politique est la plus concentrée.

Dans la phase suivante, le curseur dominant se déplace à l'intérieur du périmètre constitué, et met le politique en présence des enjeux institutionnels : construction des bureaucraties, établissement des commissions, répartition des postes. La stabilisation des relations avec l'environnement (effets des compétences exercées, contractualisation entre niveaux) va de pair avec l'expression officielle du projet métropolitain et l'annonce des grands secteurs de son intervention. Dans cette étape, la dimension politique est à la fois plus diffuse et moins dramatique. Elle est seconde dans la détermination des modes

de fonctionnement de la machine, tout en restant cruciale dans la mise en place des règles du jeu politique et des relations entre niveaux.

Dans la mise en œuvre de ses politiques publiques, la métropole institutionnalisée s'ouvre à des secteurs dont la constitution historique est à la fois riche en ressources professionnelles, en expertise corporatiste et en savoir-faire territorialisé. C'est donc d'abord une phase d'ajustement entre ces ressources et un nouveau territoire d'exercice. Elle met en évidence la capacité organisationnelle de l'institution. Mais c'est aussi une phase d'ouverture plus directe au partenariat de ces secteurs, aux entreprises affectées par les projets, aux acteurs, publics et privés, qui entendent promouvoir leur action dans le nouveau cadre, et ceux qui cherchent à l'éviter. La politique change à nouveau, se situant dans le registre de la médiation, du projet, de la maximisation des marges de manœuvre. Comme dans la seconde phase, la politique n'est pas moins importante dans la production des politiques métropolitaines. En tant que dimension, elle s'étend même à ceux des partenaires qui, contraints ou volontaires, jouent le jeu du changement d'échelle. La variable politique se déconcentre.

Au-delà de ce phasage de la politisation métropolitaine, il convient d'insister sur les facteurs qui viennent généralement en nuancer l'impression de linéarité. L'existence d'un contentieux sur le périmètre, la modification des règles légales, l'affaiblissement des ressources fiscales ou leur augmentation, une alternance politique, une interprétation inattendue du juge sur la règle du jeu, la mise en œuvre d'une politique publique à un autre niveau, mais dans le domaine de compétence métropolitaine... Tous ces événements peuvent venir modifier, plus ou moins en profondeur, l'économie de chacune des phases, et bouleverser les règles politiques établies au départ. Cependant, ces événements interviennent dans le temps, parallèlement à une série d'apprentissages (des règles, des ressources, de la connaissance mutuelle) qui, comme dans le modèle configurationnel de Norbert Élias (Elias 1981), contribuent à consolider les relations d'interdépendance. La configuration métropolitaine s'apparente à une matrice dont la réception de ces événements est simultanément matérielle, cognitive et politiquement différenciée.

CONCLUSION

Les changements d'échelles territoriale participent à la fois d'un mouvement global qui affecte l'ensemble des pays occidentaux, et d'une évolution de chacun des modèles nationaux d'administration publique. On voit ce double mouvement (convergence de finalité et spécificité des trajectoires) au travers des choix qui sont faits dans l'éventail des alternatives de changement d'échelle territoriale : fusion/incitation à la coopération. Si les politiques récentes en Grèce et au Canada ont plutôt choisi le modèle de fusion, par absorption des anciennes municipalités dans de plus vastes ensembles, cela obéit à plusieurs raisons, dont, par exemple, le caractère stratégique des ressources municipales prises isolément. Dans le cas français, l'orientation vers des formules coopératives s'expliquerait par le fait que les territoires sont plus le support d'échanges de ressources (financements croisés, contractualisation) que de fixation rigide des bases fiscales de

revenus. Quoiqu'il en soit, une entrée exclusive par les ressources économiques, les contraintes institutionnelles ou les forces sociales s'avère toujours analytiquement décevante. Elle ne permet que rarement d'expliquer la totalité des motivations qui vont soit vers une coopération renforcée soit vers une fusion sans heurt, ou bien vers l'inverse : la levée de boucliers contre l'une ou l'autre des alternatives. Les politiques de fusion présentent des difficultés importantes qui tiennent d'une part à la structure des intérêts en jeu (politiques, sociaux, économiques), à l'importance acquise par l'identité municipale, et aux conflits que de telles solutions entraînent dans les relations entre échelles de gouvernement. La solution de la coopération renforcée apparaît, à bien des égards comme une formule de compromis qui, si elle n'éveille pas les mêmes risques, conduit néanmoins à des recompositions politiquement délicates à ces mêmes niveaux. On peut, sommairement, l'explicitier en termes d'échange politique : d'un côté l'évitement de la fusion, et donc le respect des frontières et symboles de la souveraineté municipale, de l'autre côté une implication moins difficile des communes dans des formules institutionnelles qui conjuguent engagement et autonomie.

Notre examen de la variable politique, dans ces changements, permet de conclure à une double réfutation théorique : celle du courant d'analyse du *public-choice*, qui fait précisément des ressources économiques l'angle d'attaque principal des jeux d'échelle, celle du courant de la réforme, qui table au contraire sur une économie politique d'échelle toujours raisonnable et souvent introuvable. Face à ces grands courants, nous suggérons au contraire d'emprunter de nouvelles voies d'analyse qui tiennent compte des phénomènes majeurs observés : la tendance croissante à la différenciation territoriale, la relative incohérence des politiques étatiques, dans l'espace et dans le temps, le progressif décrochage entre les espaces d'action publique et les scènes classiques de la représentation démocratique.

Les concepts aptes à rendre compte de ces nouvelles réalités doivent privilégier la pluralité des variables, et donc des disciplines convoquées au débat. Le temps est révolu où l'échelle était le monopole du géographe, tandis que l'institution se disputait les faveurs du juriste et du politiste. L'association de ces dimensions dans un débat renouvelé doit s'attacher à montrer les influences réciproques, et les bénéfices que chacun pourra tirer de l'association des facteurs d'explication. En ces temps d'activisme pour fonder de nouveaux territoires, la variable politique est d'abord construite au carrefour de plusieurs autres, auxquelles elle donne un sens toujours provisoire.

Le politique, c'est de la sociologie, de l'économie et de la spatialité travaillées par la question de la légitimité. Sans doute faudra-t-il, pour l'avenir, accorder l'attention qu'elle mérite à la notion de régime politique métropolitain. Dans des configurations territoriales de plus en plus distinctes, où les prescriptions étatiques sont chaque jour moins substantielles ou coercitives, la construction politique de ces régimes est un enjeu d'analyse prometteur. Certes, il conviendra de l'adapter à des contextes qui demeurent singuliers, en dépit de la globalisation,

La politique métropolitaine, c'est aussi un ensemble de processus institutionnels faits de ressources, d'apprentissages, de perceptions sociales et symboliques. L'enfance des métropoles a souvent mis entre parenthèse l'impératif démocratique, à partir d'une idée

simple et, d'une certaine manière, efficace : laissons les vieux débats à l'échelle municipale, et faisons prospérer l'échelle métropolitaine à l'abri des querelles de clocher et du suffrage populaire. L'adolescence des métropoles conduit, dès aujourd'hui, à sortir de cette petite dialectique, au risque, sinon, de vider de substance la notion même de démocratie urbaine.

LE 'POLITICAL RESCALING' POUR THÉORISER L'ÉTAT ET LA COMPÉTITION TERRITORIALE EN EUROPE

Bernard Jouve

Comme on peut l'observer à intervalles réguliers, la littérature anglophone dans le champ de la sociologie politique et de la science politique a une influence considérable sur la structuration des débats au sein de la communauté francophone. Il y a une dizaine d'années, la gouvernance urbaine faisait son apparition dans le paysage notionnel francophone, avec une bonne dizaine d'années de « retard » par rapport au champ anglophone (Le Galès 1995). Aujourd'hui, après une table-ronde de 3 jours lors du dernier Congrès de l'Association Française de Science Politique de 2005 suivie par une conférence internationale consacrée à Lausanne à la problématique du changement d'échelle et co-organisée par 3 associations francophones de science politique, on est en droit de se demander si l'histoire ne se répète pas. En effet, depuis le début des années 1990, les travaux anglophones traitant du *political rescaling* (qui peut être traduit par changement d'échelle) se sont multipliés. Ces débats sont-ils en passe d'avoir le même effet structurant que les travaux sur la gouvernance ?

Afin de répondre à cette question, il convient de s'interroger sur la théorie de l'Etat que propose la littérature sur le *political rescaling*. On sait que les travaux sur la gouvernance ont mis l'accent sur le décentrement de l'ordre politique par rapport à l'Etat, l'émergence de nouveaux acteurs issus de la société civile, la mise en place de mécanismes de coordination ne passant plus uniquement par l'exercice de la domination (Paquet 2006) mais au contraire par des mécanismes informels au sein de configurations institutionnelles beaucoup plus souples (Kooiman 1993, Rhodes 1997, Pierre et Peters 2000), des réseaux, des communautés de politiques publiques (Le Galès et Thatcher 1995), la contractualisation (Gaudin 1999). Qu'en est-il du *political rescaling* ?

Pour aller à l'essentiel, la perspective est très différente dans la mesure où les travaux déclinant cette notion empruntent très largement à l'approche théorique de l'Etat portée dans les années 1970 par des auteurs marxistes francophones comme H. Lefebvre ou encore N. Poulantzas. Même s'ils les actualisent et prolongent la réflexion épistémologique sur la notion d'échelle spatiale – ce qui constituera la première partie de ce chapitre – ils abordent l'Etat à travers une grille de lecture très marquée par l'économie politique et le débat classique entre infrastructure économique et superstructure politique. La deuxième partie de cet article traite de ce questionnement en identifiant les avancées et limites de cette littérature radicale et critique au sein des sciences sociales anglophones. On plaidera ici pour une sociologisation de la démarche et une meilleure prise en compte de la contingence territoriale dans la structuration des politiques locales.

I. LA (RE)DECOUVERTE DE L'ESPACE COMME CONSTRUIT

Non sans un certain paradoxe qui tient au poids actuel des écrits anglophones dans la science politique de langue française, l'influence de la littérature francophone sur le débat relatif au *political rescaling* peut se mesurer aisément à travers quelques citations comme celle-ci :

« *My starting point, argued by many contributors to the debate, is that scale both expresses and helps to constitute social power, in particular class power. I develop a particular approach to analysing the scaling of political-economic relations, in which I include both production and reproduction. I argue that the rescaling of political economy needs to be considered as expressing and re-articulating spatial contradictions of capitalist accumulation and reproduction and their associated class tensions, rather than, as it appears in much of the literature, a mere effect of technical-organisational change. Moreover, the state and its rescaling also needs to be understood as a moment of class relations rather than as an institution relating externally to civil society* » (Gough 2004)

Si cette citation n'était signée par J. Gough, on jurerait qu'il s'agit de la version anglaise d'un extrait de « La question urbaine » de M. Castells (Castells 1972) ou encore du classique « De l'Etat » d'H. Lefebvre. Ce dernier ne mettait-il pas de l'avant que « de nos jours, la question de l'échelle spatiale constitue à la fois le produit et le fondement de toute analyse de texte et de toute interprétation d'événement ». Alors même que le champ académique français s'interroge depuis une bonne quinzaine d'années sur la pertinence de la notion de classe (Lemel, Oberti et Reillier 1996), elle continue de faire l'objet d'une attention toute particulière de la part d'un certain segment des sciences sociales anglophones. Ainsi, à l'heure actuelle, les auteurs anglophones travaillant sur le *political rescaling* partagent cet héritage marxiste et constituent dans leur grande majorité un segment radical et critique des sciences sociales que l'on ne trouve plus guère au sein de la communauté francophone. Les revues comme *Antipode*, *Political Geography*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Review of International Political Economy* concentrent l'essentiel de leurs productions.

Le point de départ du débat sur le *political rescaling* tient dans la reconnaissance que l'espace ne doit pas être compris comme un substrat neutre sur lequel se projettent les relations entre individus et groupes sociaux mais bien plutôt comme l'enjeu même de ces relations. Ainsi, pour D. Delaney et H. Leitner « Geographic scale is conceptualized as being socially constructed rather than ontologically pre-given ... the geographic scales constructed are themselves implicated in the constitution of social, economic and political processes » (Delaney et Leitner 1997). Dès 1992, E. Swyngedouw considérait que « geographical scales are both the realm and the outcome of the struggle for control over social space. » (Swyngedouw 1992). Quelques années plus tard, le même auteur précisait sa pensée en avançant que « spatial scale is what needs to be understood as something that is produced, a process that is always deeply heterogeneous, conflictual and contested. Scale becomes the arena and the moment, both discursively and materially, where sociospatial power relations are contested and compromises are

negotiated and regulated. Scale, therefore, is both the result and the outcome of social struggle for power and control » (Swyngedouw 1997).

E. J. MacCann est certainement l'auteur qui a le plus synthétisé un bon nombre de travaux sur le *political rescaling* qui envisagent la question du changement d'échelle dans une perspective constructiviste et cognitiviste (Smith 1992, Agnew 1997, Brenner 1998a, Cox 1998a 1998b, Fainstein 1998, MacLeod et Goodwin 1999, Brenner 2000, Marston 2000, Cox 2002, Howitt 2003, Swyngedouw 2004). La citation suivante résume parfaitement cette perspective constructiviste :

« The politics surrounding changes in contemporary urban policy-making is a politics of scale. In this politics, scale is not a neutral background. Rather, it is a discursive frame used by competing interests to define or redefine the appropriate location of political power and the territorial extent of specific policies and regulations. The term discursive frame refers to the process through which interest groups involved in urban politics seek to convince others of the merits of their particular understanding of how the world is, how it should be, and the policies that will make it better in the future. Social movement theorists argue that this political persuasion works through frames - simplifications of the world that selectively identify and attach meaning to certain actions, experiences, and events - for the purpose of influencing politics and policy » (MacCann 2003).

Cette approche présente des similitudes évidentes avec bon nombre de travaux de géographie sociale et culturaliste, de géographie politique qui, depuis longtemps, ont mis l'accent sur le fait que les échelles spatiales ne sauraient être conçues comme des données mais bien comme le résultat des luttes d'influence et de pouvoir entre individus et groupes sociaux. La littérature sur le *political rescaling* n'apporte en la matière aucune innovation majeure d'ordre conceptuel. Par contre, de par l'importance accordée à la dimension constructiviste, qui présente des points de convergence forts avec l'approche cognitiviste des politiques publiques (Muller 2000), elle vient utilement enrichir tout un pan de la littérature à la fois sur les mouvements sociaux et les politiques publiques en considérant que la fabrication des échelles politiques de référence constitue à la fois un enjeu, une ressource et un produit de l'action collective. En effet, les travaux relatifs au *political rescaling* insistent sur le fait que les échelles spatiales sont le résultat de rapports de force et de compromis à un moment donné et sont donc sujettes à de perpétuelles remises en question. Le processus de changement d'échelle conduit à une remise en question des échelles spatiales de référence à partir desquelles des politiques publiques sont conçues et mises en œuvre au profit de nouvelles échelles. Ce processus a des conséquences non seulement sur les configurations d'acteurs, les réseaux de pouvoir mais aussi sur les pratiques politiques mêmes, les règles du jeu politique et les référentiels de l'action publique (Fainstein 1998).

Cette perspective vient utilement compléter un pan de la littérature francophone relative à la territorialisation de l'action publique qui conçoit l'action de l'Etat comme relevant d'une logique procédurale et non plus substantive à travers laquelle il s'agit, non pas de produire des politiques publiques nationales et sectorielles déclinées localement, mais bien de créer les conditions locales pour qu'un traitement intersectoriel

et faisant intervenir une pluralité d'acteurs aux statuts divers s'opère (Duran et Thoenig 1996). La littérature sur le *political rescaling* met l'accent sur le fait que ce processus repose sur une logique discursive dans laquelle ce qui se joue c'est la capacité d'imposer une certaine conception du monde, de l'ordre politique et de la justice à partir de la définition d'une échelle spatiale de référence et qui n'a de sens que par rapport à d'autres échelles de référence. Il ne s'agit pas d'une seule logique managériale portée par un Etat souhaitant adapter ses politiques à un environnement plus complexe et remettant en question des modes de régulation préexistants. Le *political rescaling* est une dynamique d'ensemble à laquelle peuvent participer potentiellement une multiplicité d'acteurs. De l'identification de l'échelle de référence dépend finalement la (re-)construction du problème politique à traiter. Une même politique sectorielle contextualisée dans deux échelles de référence différentes verra sa finalité changer. En ce sens, on serait tentés de considérer le *political rescaling* comme un outil de gouvernement (Lascoumes et Le Galès 2005) : la capacité à formater l'échelle de référence et à l'imposer aux autres acteurs constituant un enjeu considérable, qui dépasse de très loin les enjeux sectoriels, dans la régulation des jeux politiques.

Reste en suspens le statut scientifique que l'on doit attribuer au terme « échelle ». S'agit-il d'une catégorie ontologique dotée de ses propres attributs ou d'une catégorie épistémologique. Une fois posé le principe que toute échelle spatiale n'est que le résultat de la confrontation et des alliances entre individus et groupes sociaux, il apparaît clairement que le terme n'a aucune valeur ontologique. Cependant, il n'en reste pas moins que certains lieux communs sont affectés à certaines échelles spatiales dans les représentations collectives. C'est ce processus de fabrication des lieux communs, c'est-à-dire des notions ou de thèses avec lesquelles on argumente mais que l'on ne questionne pas, et qui s'apparente à une catégorisation scalaire qu'il s'agit de déconstruire pour mettre à jour les mécanismes d'organisation de l'ordre politique et la contribution respective des acteurs dans cette dynamique. Du point de vue des sciences sociales, il convient d'opter pour une posture réflexive et de s'interroger sur leur contribution à l'élaboration de ces lieux communs (Purcell 2005).

Ainsi, l'échelle du quartier serait la plus adéquate quant à l'expression de la démocratie, le niveau intercommunal serait l'échelle à partir de laquelle il est possible de repenser la fabrication du bien commun, le cadre national serait l'espace optimum pour la définition des régimes de citoyenneté, le niveau européen serait l'espace le plus adapté à la régulation d'une économie marquée par la mondialisation. Une chose est évidente : si le *political rescaling* se nourrit de ces lieux communs en ce sens qu'ils alimentent la logique constructiviste et discursive, il participe d'une réflexion d'ensemble sur la transformation de l'ordre politique contemporain qui a cessé, en apparence, d'être centré sur l'Etat-nation et sur un modèle de régulation qualifié de stato-centré (Jouve 2005). Si les travaux sur le *political rescaling* ont fait florès ces quinze dernières années, c'est parce qu'ils répondent à un ensemble de questions relatives à l'émergence de nouveaux échelons politiques de régulation alternatifs à l'Etat, notamment les villes et autres régions urbaines (Sassen 2000, Scott 2001, Le Galès 2003), l'Union européenne (Schmitter 1999, Balme, Chabanet et Wright 2002) et le « global » (Held 1995, Nootens 2004).

En cela, le *political rescaling* se traduit par un réétalonnage politique c'est-à-dire à une nouvelle hiérarchie des espaces politiques dans laquelle l'Etat, du moins un certain type d'Etat (voir § 2), à travers son territoire, ses institutions et ses politiques, n'a plus la primauté. C'est la raison pour laquelle le terme de réétalonnage politique est ici préféré à celui de changement d'échelle car il met davantage l'accent sur la transformation d'un mode de régulation stato-centré dans lequel l'Etat était l'outil et le cadre de référence de la régulation politique des sociétés. Ainsi, « the scale debates have become a central access point for contemporary spatialized social theory » (Kipfer 2005). De fait, à partir des années 1990, ce questionnement sur les échelles spatiales de régulation est central dans les travaux anglophones portant sur la globalisation et l'évolution du capitalisme (Harvey 1989a, Jessop 2000, Brenner et Theodore 2003, Smith 2004), le virage néolibéral (Lipietz 1994, Collinge 1999, Jessop 2002a), la gouvernance urbaine et régionale (Brenner 1998b, 1999, Keating 2003, Boudreau, Hamel, Jouve et Keil 2006), la production de l'espace urbain (Smith 1996, Harvey 2000), les villes globales (Sassen 2003, Taylor 2004) ou encore les mouvements sociaux (Boudreau 2003, Masson 2005).

Les avancées ont été significatives et le *political rescaling* est progressivement devenu un programme de recherche comparable à celui qui avait accompagné le développement de la gouvernance urbaine, à ceci près que les débats concernent une communauté scientifique moins importante numériquement et qu'ils sont structurés par une frange radicale et critique des sciences sociales anglo-saxonnes dont on ne trouve plus guère l'équivalent dans la communauté francophone depuis la remise en question du marxisme structuraliste. Les travaux relatifs aux impacts de la mondialisation sur la transformation de l'Etat keynésien et le nouveau rôle que sont amenées à jouer les métropoles dans l'économie-monde attestent de cet état de fait.

2. MONDIALISATION, REETALONNAGE POLITIQUE ET TRANSFORMATION DE L'ÉTAT KEYNESIEN

L'une des principales avancées des travaux sur le réétalonnage politique appliqués à la transformation de la structure interne des Etats et au nouveau rôle des métropoles est de permettre une montée en généralité des plus salutaires. Cependant, ces travaux présentent également certains manques et problèmes dont il faut être conscients. La montée en généralité se fait au détriment de la prise en compte des cultures politiques locales, des dynamiques économiques métropolitaines et des questions liées à l'exercice du leadership politique dans des configurations territoriales particulières (Négrier 2005). Certains angles morts sont également présents dans la démonstration qui viennent relativiser la portée du schéma explicatif proposé.

L'un des principaux apports de cette littérature est de proposer un cadre analytique qui permet de sortir d'une spirale dans laquelle les sciences sociales et notamment celles mobilisées pour analyser les problématiques urbaines se trouvent enfermées depuis quelques années : la multiplication de monographies ou encore de comparaisons mal maîtrisées car ne reposant pas a priori sur un cadre analytique rigoureux. Le procès de ce problème méthodologique, empêchant toute réelle avancée, a été instruit (Kantor et

Savitch 2005). Faute d'un cadre analytique préalablement construit, identifiant des variables indépendantes et dépendantes, on en reste à une analyse comparée tronquée des politiques urbaines. Dit autrement, par rapport à une méthodologie inductive, le *political rescaling*, comme certains travaux très récents sur la gouvernance urbaine (Savitch et Kantor 2002, DiGaetano et Strom 2003), plaident pour le retour à une démarche hypothético-déductive très marquée.

Depuis de nombreuses années, le lien entre la transformation du régime d'accumulation fordiste et la remise en question de l'Etat keynésien a fait l'objet d'une littérature très abondante (Harvey 1989b, Swyngedouw 1989). La transformation des relations entre les Etats et les villes, la modification de la division du travail entre ces deux entités, la montée en puissance des logiques entrepreneuriales au niveau des collectivités locales a généré d'une littérature très abondante. Pour aller à l'essentiel, la crise du fordisme dans les pays développés a remis en question un mode de régulation sociale, économique et politique centré sur l'Etat qui avait pour fonction d'arbitrer et d'institutionnaliser les conflits sociaux, d'opérer une redistribution de la richesse entre groupes sociaux et territoires et de diffuser une idéologie valorisant la justice et le progrès social apte à légitimer la reproduction des rapports sociaux.

Dans les années 1970, et selon des temporalités différentes selon les pays, le compromis fordiste ainsi que ses composantes est remis en question du fait de la conjugaison d'un ensemble de dynamiques sociales, politiques, économiques et culturelles (Touraine 1969, Clark et Inglehart 1998, Boyer et Saillard 2002). Le principe d'autorité, nécessaire au régime d'accumulation fordiste et à l'Etat keynésien est battu en brèche par des sociétés civiles revendicatrices, la production de richesse se ralentit très nettement rendant sa redistribution délicate, la place prépondérante de l'Etat dans la régulation politique est remise en cause par la « révolution conservatrice » d'abord engagée en Grande-Bretagne puis aux Etats-Unis. Dans le même temps, l'économie industrielle et le fonctionnement des firmes se transforment radicalement pour tourner le dos à la recherche de la productivité par la taylorisation et la baisse des coûts et davantage s'orienter, face à une demande versatile, vers la recherche de la flexibilité et de l'innovation. Cette logique passe en partie par le développement de nouveaux types de comportements intra-firmes et de la complémentarité entre donneurs d'ordre et sous-traitants (Veltz 2000). De leur côté, les collectivités locales, et principalement les grandes villes dans un premier temps, vont intégrer dans leurs politiques la question du développement économique et de la compétitivité territoriale (Balme, Faure et Mabileau 1999). C'est dans ce contexte général qu'au milieu des années 1990, la gouvernance urbaine apparaît dans le champ académique et politique pour formaliser cette nouvelle donne et notamment les nouvelles relations entre l'Etat, les collectivités locales et les acteurs de la société civile (notamment les acteurs économiques) dans la production des politiques urbaines. Il s'agit là d'une présentation très succincte, qui fait l'impasse sur de nombreux processus, mais qui résume les origines de la modification des rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux.

Les travaux sur la gouvernance se sont attachés à établir les transformations relatives à la structuration des systèmes d'action dans les villes, notamment en s'intéressant à la place des acteurs privés et issus du secteur associatif, à la transformation du leadership

politique, au changement de référentiel dans les politiques urbaines, aux nouvelles modalités de coordination et de partenariat (Le Galès 1998, DiGaetano et Klemanski 1999, Leresche 2001, Sellers 2002), et ont très souvent opté pour une approche très localiste. A l'inverse, les tenants du *political rescaling* ambitionnent de resituer ces dynamiques, non pas pour ce qu'elles donnent à voir de la transformation du pouvoir local, mais bien davantage du régime d'accumulation post-fordiste et de la nature même de l'Etat contemporain. Ce n'est pas tant la forme de l'Etat – et ses relations avec les pouvoirs locaux – qui leur importe mais davantage le lien qu'ils établissent entre la modification de la forme et de la nature de l'Etat ou dit autrement entre le processus de décentralisation, de consolidation institutionnelle des pouvoirs locaux, essentiellement les grandes villes, et le virage néolibéral. Dans cette perspective, le réétalonnage politique est analysé comme un moyen ayant permis aux Etats européens de se transformer et de tourner le dos à l'Etat-providence.

Parmi les théoriciens plaçant pour une « économie politique des échelles », B. Jessop est l'un de ceux qui a le plus formalisé la transition entre le « Keynesian Welfare National State » vers le « Schumpeterian workfare post-national regime » (Jessop 1994, 2000, 2002b, 2005) qui se traduit par une remise en question, plus ou moins aboutie selon les pays, de l'Etat-providence de type keynésien et l'avènement d'un mode de régulation néolibéral pouvant prendre plusieurs types configurations. Le lien entre cette transformation et le réétalonnage constitue la pierre angulaire des travaux de N. Brenner qui souhaitant rompre avec une « épistémologie stato-centrée » (Brenner 2004b) voit dans le processus de consécration des régions urbaines en tant qu'écosystèmes du capitalisme avancé une des dynamiques centrales d'adaptation au « Schumpeterian workfare post-national regime ».

Selon cet auteur, en l'espace d'une quarantaine d'années, les Etats européens se sont adaptés à la mondialisation et à la transition post-fordiste en faisant des métropoles les principaux territoires économiques de la compétitivité (Brenner 2004a). Ce processus de réétalonnage politique, qui conduit à délaissier les espaces périphériques, en crise, marginalisés par la crise économique au profit de quelques aires urbaines particulières, s'explique à la fois par les contraintes imposées par le capitalisme contemporain et le tournant post-fordiste mais aussi, et surtout, relève d'un choix politique effectué par les Etats européens.

Les années 1960 ont été marquées par la généralisation de l'Etat keynésien qui fait de la lutte contre les inégalités socio-économiques entre régions et villes l'une de ses principales finalités. L'heure est à la lutte contre les processus de différenciation spatiale et les Etats européens mettent en place des politiques de redistribution à l'échelle nationale. L'échelle de référence qui s'impose est celle des Etats. Le régime d'accumulation est de type fordiste dont les effets néfastes sur le tissu social sont compensés par le développement de l'Etat-providence. Dans ce cadre général, les villes et les régions sont des relais de l'action de l'Etat.

Les années 1970 sont caractérisées par l'émergence d'un processus de « destruction créatrice » qui va mettre à genoux les économies fordistes européennes. Commencent alors à se mettre en place des politiques visant non plus à réguler la croissance

économique sur l'ensemble du territoire national mais davantage à valoriser la croissance endogène, la différenciation entre les villes et les régions.

Les années 1980 marquent l'avènement de ce que N. Brenner appelle les *urban locational policies* qui renforcent la dynamique précédente en faisant de la compétition territoriale l'alpha et l'oméga de toute politique territoriale. Par le biais de politiques priorisant délibérément quelques métropoles, il s'agit d'inscrire ces nouveaux espaces de la régulation économique dans l'économie mondialisée et dans les flux globaux. La littérature anglophone utilise la notion de *Local State* pour formaliser cette reconfiguration des relations entre l'Etat, les pouvoirs locaux et la société civile en général (Leitner 1990, Goodwin, Duncan et Halford 1993, Jones 1998).

Les années 1990 sonnent le retour de politiques dont l'objectif est de lutter contre les effets les plus dévastateurs pour les sociétés européennes des politiques menées dans les années 1980. Trois stratégies sont alors utilisées : d'une part, les opérations de renouvellement urbain qui s'adressent aux quartiers les plus sensibles et qui visent à produire des solutions intersectorielles, d'autre part les processus de réforme institutionnelle à l'échelle métropolitaine afin de créer de nouvelles solidarités et de nouvelles formes de cohésion et enfin la mise en place de réseaux de coopération intermétropolitain à l'échelle européenne.

L'un des principaux attraits de cette grille d'analyse est d'expliquer en quoi le virage néolibéral des années 1980-1990 a pris pour objet de nouvelles échelles de référence et comment les Etats européens ont activement participé à la transition en faisant des villes les espaces privilégiés de formation d'un nouveau régime d'accumulation. Il ne s'agit donc pas d'un « jeu à somme nulle » entre Etats et villes. Au cours du « jeu », ce sont les règles qui ont changé à l'initiative des Etats. Si apparemment les années 1990 marquent un retour à des tentatives de mieux articuler les dynamiques d'homogénéisation et de différenciation socio-spatiale et se fixent comme objectif de lutter contre les inégalités les plus criantes, N. Brenner nous met en garde contre une lecture tronquée de ce processus qui pourrait être compris comme un retour à une nouvelle forme d'Etat-providence. Les politiques des années 1990 ont certes le mérite de remettre à l'agenda la question des inégalités. Cependant, certains auteurs (Pahl 2001, Harloe 2001, Fainstein 2001) insistent sur le fait que ces inégalités ne sont désormais plus traitées comme un problème en soi mais bien davantage un problème pour la compétitivité des métropoles. Une métropole présentant des problèmes aigus de polarisation spatiale est un espace potentiellement à risque pour les acteurs économiques et les investisseurs.

Pour N. Brenner, le processus de réétalonnage conduisant à passer d'une phase à l'autre et à changer les échelles spatiales de la régulation socio-économique et politique est le fait de « projets d'Etat » (*State Projects*). S'inscrivant totalement en faux par rapport aux travaux sur l'érosion de l'Etat, voire sa disparition programmée (Ohmae 1995, Strange 1996), il montre au contraire qu'il s'agit de stratégies d'adaptation parfaitement en cohérence avec le changement de régime d'accumulation. En jouant sur les territoires de régulation, l'Etat a changé non seulement sa structure mais aussi sa nature. Le tournant néolibéral a été rendu possible par l'évolution des politiques

sectorielles (Jobert 1994) mais également par le formatage de nouvelles échelles de référence sur lesquelles a été appliqué ce nouveau référentiel.

En cela, le travail de N. Brenner offre de nouvelles perspectives pour un pan entier des sciences sociales obnubilé, notamment en France, par les changements de forme de l'Etat, des cadres opératoires des politiques urbaines, mais laissant de côté la question du fond, de la nature de ses interventions. Dans ce processus, l'Union européenne, à travers ses initiatives et ses programmes qui contribuent à brouiller les échelles spatiales de référence, a joué un rôle essentiel. Ainsi, la politique régionale de l'Union européenne, qui portait un référentiel clairement keynésien à son origine, s'est transformée pour intégrer une dimension entrepreneuriale conduisant les territoires en crise à créer, à partir de la recherche du partenariat entre institutions locales, des ressources qui leur sont propres et qui leur permettent d'être compétitifs. La gouvernance, comme outil de gouvernement prôné par l'Union européenne, est devenue progressivement un facteur de production, au même titre que la qualification de la main d'œuvre locale, la qualité des infrastructures de communication, le coût des matières premières. Les « régions qui gagnent » (Benko et Lipietz 1992) sont celles qui arrivent à générer une « épaisseur institutionnelle » (Amin et Thrift 1995) qui est le fruit de la coopération entre acteurs locaux.

Cette approche du rééquilibrage politique n'est cependant pas exempte de certaines lacunes. On peut en identifier trois :

En premier lieu, même si elle se défend de proposer un cadre d'analyse alimentant la thèse de la convergence politique et économique, notamment des villes - thèse particulièrement développée dans les cénacles universitaires aux Etats-Unis (Lever 1997, Fainstein 1998) - même si elle prend garde de rappeler que les configurations locales comptent, que la nature des systèmes institutionnels nationaux influence la mise en place de politiques misant sur la compétitivité des métropoles, elle n'explique guère comment. Pour une meilleure prise en compte de ces variables mais aussi du poids relatif des mouvements sociaux urbains sur la structuration des agendas politiques, de la culture politique territoriale, il convient davantage de référer aux travaux les plus récents de H. Savitch et P. Kantor (Savitch et Kantor 2002) qui présentent des éléments de complémentarité évidents avec cette approche du rééquilibrage politique très influencée par une lecture en termes d'économie politique et qui a tendance à passer sous silence les « effets localité » (Benoit-Guilbot 1993).

Autre manque important, la dimension proprement sociologique à la base du processus de rééquilibrage politique. N. Brenner avance que « urban locational policies contributed markedly to the erosion of nationalized forms of class compromise, territorial redistribution and urban managerialism that have prevailed during the 1960s and early 1970s and they likewise played a central role in facilitating a significant differentiation of political-economic space throughout western Europe during the post-1980s period » (p. 256). Si la littérature sur la construction des Etats-nations en Europe est particulièrement abondante et a permis de mettre à jour ces compromis de classe (Tilly et Blockman 1994, Blicke 1998), les écrits de N. Brenner ne proposent pas une analyse de ces nouveaux compromis. S'il soutient la thèse que le processus de

rééquilibrage a été porté par les Etats européens, on ne sait guère quels sont les groupes sociaux qui sont à l'origine de cette dynamique.

Enfin, la question même de l'intervention de l'Etat pose problème. En effet, si la notion de « State projects » est intéressante en soi, elle est trop générale car elle présuppose une organisation cohérente et monolithique de l'Etat qui serait traversé par une logique dominante. Or, on sait parfaitement que tel n'est pas le cas et que l'Etat est traversé par des contradictions internes majeures entre ces différents ministères, agences, services qui ne partagent pas, loin s'en faut, les mêmes logiques territoriales. Pour autant, il est indéniable que depuis une dizaine d'années, les Etats européens se sont lancés dans des politiques de compétitivité visant à renforcer les régions urbaines. La transformation de la DATAR en Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires illustre cette dynamique. La double initiative du gouvernement français en faveur de l'appel à projets métropolitains en 2005 et des pôles de compétitivité en 2006 participe également de cette tendance. Aussi, la littérature sur le rééquilibrage politique nous incite, d'une part, à analyser ces politiques comme des « State projects » participant du nouveau régime d'accumulation et, d'autre part, à mener une économie politique des échelles spatiales qui prendrait en compte le fonctionnement réel et contradictoire de l'appareil d'Etat.

CONCLUSION

Le champ académique francophone se familiarise depuis peu avec la problématique du changement d'échelle. Pourtant, la littérature anglophone sur le *political rescaling* s'est développée depuis le début des années 1990 en valorisant un ensemble de travaux initiés par des auteurs marxistes francophones des années 1970. Le poids de cet héritage intellectuel, retravaillé par l'école parisienne de la régulation, explique en grande partie que les travaux sur le *political rescaling* se focalisent très largement sur la remise en question du compromis fordiste et de l'Etat-providence. Pour ce courant d'analyse, alimenté par une frange radicale et critique des sciences sociales anglophones, le *political rescaling* est un outil conceptuel en même temps qu'un objet d'analyse permettant de proposer une théorie de l'Etat à partir d'une lecture très fortement empreinte d'économie politique. En montrant comment les Etats ont transformé à la fois leur structure interne et le contenu de leurs politiques en faveur du néolibéralisme et en tournant le dos à l'Etat keynésien, ces auteurs conçoivent le processus de changement d'échelle comme un des mécanismes essentiels – à côté des politiques sectorielles macro-économiques – alimentant la tension entre infrastructure économique et superstructure politique.

La théorie de l'Etat que proposent ces auteurs, avec ses manques et ses angles morts, actualise donc un pan entier des sciences sociales qui, dans le champ francophone, a disparu avec le marxisme structuraliste dans les années 1980 au profit de la sociologie des organisations et de l'analyse des politiques publiques. Elle a le grand mérite de ne pas analyser l'Etat et ses transformations comme étant le résultat de dynamiques et de processus avant tout structurés par la sphère du politique mais bien davantage comme le

produit de l'interaction entre une forme particulière d'organisation du politique et un type particulier de régime d'accumulation. Si le fordisme s'est calé sur l'Etat comme échelle spatiale de référence, le post-fordisme induit un processus de réétalonnage politique qui consacre de nouveaux territoires politiques. Ce processus ne se fait pas au détriment de l'Etat car ce dernier joue un rôle majeur. Il se fait par contre au détriment d'un type d'Etat particulier, l'Etat keynésien. Cette approche a donc l'avantage de relier l'évolution de la forme de l'Etat – et notamment les nouvelles relations avec les échelles politiques supra et infra-nationaux – et de sa nature. Par l'attention accordée à la dimension cognitive dans la fabrication des nouvelles échelles spatiales de référence, elle présente des points de complémentarité et de convergence très forts avec l'approche cognitive des politiques publiques qui représente un courant majeur au sein de la science politique francophone.

L'ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE POUR ARTICULER LE RÉSEAU ET LA SURFACE

Jean Ruegg

Depuis plusieurs années nous assistons à différents phénomènes qui procèdent de ce que nous nommons la recomposition des territoires de l'Etat⁹. Dans la plupart des cas, celle-ci implique un changement d'échelles — ou *process of scaling* (Brenner 2001, p. 600) — qui se décline selon deux logiques distinctes mais non exclusives. La première renvoie à la problématique des transferts de compétence : une tâche initialement rattachée à une entité politique donnée — locale, régionale, nationale — est confiée à une autre autorité existante ou nouvelle, souvent de rang supérieur. Le traitement du domaine de l'eau à l'échelle du bassin versant, la gestion de la mobilité à l'échelle de l'agglomération urbaine ou l'élaboration d'une politique agricole à l'échelle européenne illustrent cette stratégie. La seconde vise à modifier, généralement par agrandissement de l'aire de référence, la taille d'une juridiction donnée. Dans ce cas, le niveau politique auquel la tâche est attribuée n'est pas modifié. La fusion de communes et certaines formes d'intercommunalité¹⁰ offrent des exemples probants de cette seconde ligne de conduite.

A partir de ce constat très général, notre posture est la suivante : ces changements d'échelles de l'action publique ne sont pas neutres. Ils se traduisent aussi par des changements dans la manière de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre l'action publique. Nous aimerions suggérer cela en recourant à la notion d'échelle géographique et en nous focalisant sur les mécanismes à l'œuvre lorsqu'un changement d'échelle de l'action publique induit une altération de la taille du territoire dans lequel elle a lieu. Cette manière d'aborder les choses suppose, en amont, un postulat classique de la perspective géographique. Il n'y a pas d'action possible — qu'elle soit d'ailleurs publique ou privée — sans une représentation du territoire¹¹ dans lequel elle sera à la fois produite et conduite (Cosinschi-Meunier 2003, Debarbieux Vanier 2002). Et il n'y a pas de représentation possible sans que l'échelle géographique ne soit mobilisée. Notre proposition revient alors à prétendre que le choix de l'échelle géographique requise dans la représentation du territoire de l'action publique ne peut pas être vu comme une seule

⁹ Par « territoire de l'Etat », nous entendons le territoire qui est placé sous la responsabilité d'une autorité politique légitimée par une constitution (notre cadre de référence est celui de l'Etat de droit). Ce territoire peut donc se référer au niveau local, régional ou national. Nous utilisons donc l'expression « territoire de l'Etat » dans un sens plus large que le seul territoire de l'Etat-nation.

¹⁰ Nous pensons notamment à la Communauté de communes française.

¹¹ Si l'on admet que la carte est une représentation possible du territoire — mais elle n'est évidemment et de loin pas la seule, alors notre propos présente une analogie évidente avec l'argument que Lacoste développait, il y a déjà trente ans, et qu'il résumait d'une manière particulièrement efficace et percutante avec son fameux titre « La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre ». Par ailleurs, sur la relation entre cartographie et pouvoir politique, outre Lacoste évidemment (1985), voir par exemple Claval (1998), Delahaye (1981), Holt-Jensen (1999) ou Jacob (1992).

conséquence ou un simple produit. Il est socialement construit (Brenner 2001, p. 599) et il agit comme un producteur qui, en tant que tel, influence les caractéristiques et les modalités même de l'action publique.

Pour défendre notre argument, nous procéderons en trois phases différentes. Par souci de contextualisation, nous mentionnerons d'abord rapidement ce qui motive la recomposition des territoires de l'Etat. Nous en profiterons alors aussi pour définir quelques termes et préciser notre perspective. Ensuite, nous nous appuierons sur la notion de l'échelle géographique pour en expliciter trois attributs qui nous seront utiles pour finalement montrer comment elle interfère avec le champ de l'action publique.

1. RECOMPOSER LES TERRITOIRES POUR MIEUX ARTICULER LE RESEAU ET LA SURFACE

Pour de nombreux auteurs, français pour la plupart, le terme de territoire semble indissociablement lié à l'Etat. Il est une surface dont la limite détermine précisément l'envergure. La juridiction, au sens de l'Etat moderne, en est un synonyme par excellence. Mais cette acception est réductrice¹² (Raffestin 1996, Sack 1986). Elle est aussi source de malentendus. Dans la mesure où l'Etat moderne n'est pas transhistorique (Marston 2000 p. 225), associer la notion de territoire à cette seule forme revient à prétendre que ce concept-clef de la géographie humaine n'a pas de sens ni avant, ni après l'Etat moderne (Scott 1996). En outre, et pour citer un autre exemple, la notion d'aménagement du territoire devient inintelligible. Cette politique publique n'a pas pour finalité de prévenir les conflits liés à la seule production des territoires de l'Etat. Elle veille aussi à intégrer les projets de l'ensemble des acteurs qui tous et de tout temps s'approprient l'espace et génèrent des territoires (Raffestin 1980). Cette interprétation est requise simplement pour comprendre les difficultés de mise en œuvre de cette politique dont la marge de manœuvre est largement conditionnée par le contenu de l'institution de la propriété privée du sol.¹³

DIVERSITE D'ACTEURS ET RESEAUX

L'intégration, dans notre acception du terme de territoire, d'une plus grande variété d'acteurs — ils peuvent relever des secteurs privés ou publics, agir à titre individuel ou collectif — ouvre des perspectives. Elle invite, par exemple, à s'intéresser aux formes des territoires produits. Or nous découvrons que, dans la majorité des cas, ces territoires relèvent du réseau (logique réticulaire) plutôt que de la surface (logique aréolaire). Nous sommes même enclin à penser que la logique réticulaire domine parce qu'elle est plus robuste — plus rustique sans doute aussi — que la logique aréolaire (Ruegg 2004).

¹² Dans le « Dictionnaire de la géographie » (Lévy et Lusseau 2003), le concept de territoire fait l'objet de plusieurs notices dont les dernières suggèrent bien l'utilité de considérer le territoire d'une manière plus extensive.

¹³ Rappelons à cet égard que l'autorité publique, en Suisse, ne dispose pas d'un droit d'expropriation formelle en matière d'aménagement du territoire et que, par conséquent, ses moyens sont restreints pour inciter le propriétaire foncier à utiliser son bien-fonds conformément à l'affectation des zones.

Le mode du réseau génère une forme de territoire flexible dans l'espace et dans le temps. Il est composé de lignes (définies par des infrastructures ou des flux) et de points/nœuds facilement re-combinables. Ces derniers sont occupés ou appropriés soit par la même entité, soit par un collectif dont les membres ont quelque chose en commun. Surtout, la forme du réseau n'oblige pas à se soucier de l'altérité et notamment de ceux et celles qui ne partagent pas le même projet (Monnoyer-Longé 1996). Le territoire individuel que nous générons en reliant et en occupant temporairement les divers lieux que nous fréquentons quotidiennement (lieu de résidence, lieu de travail, lieu d'achalandage, lieu de loisirs, lieu de socialisation) constitue un exemple-type de territoire-réticulaire.¹⁴ Mais il en est de même du territoire produit par une firme multi sites, ou par des entreprises organisées au sein d'un système ou d'une filière de production. Par ailleurs, les villes-libres germaniques qui constituèrent la Ligue hanséatique (entre le XII^e et le XVII^e) ou les villes-états médiévales de l'Italie du Nord ont généré des modes de fonctionnement faits de jeux de concurrence et de complémentarité/alliance qui procédaient également de la logique réticulaire. Enfin, et il est important de le relever ici pour montrer la diversité des acteurs qui pratiquent cette logique territoriale, les mouvements sociaux aussi façonnent des territoires-réticulaires. Intrinsèquement, une association à but idéal rassemble des semblables, c'est-à-dire des individus qui partagent des valeurs communes indépendamment de leur localisation géographique. Les adhérents du WWF par exemple sont présents sur les cinq continents et ils œuvrent à la réussite des objectifs de ce mouvement social sans qu'ils n'aient besoin de partager une proximité physique pour opérer. Le mode de la surface en revanche impose une forme de territoire qui est plus ambitieuse, plus fragile aussi et qui demande sans doute davantage d'attention pour être préservée et maintenue dans la durée. La modernité politique de la Révolution française est contenue dans l'affirmation de la surface. Elle marque aussi l'origine de l'Etat moderne qui est délimité par une frontière linéaire et qui comprend l'ensemble des êtres vivants, des ressources et des relations compris à l'intérieur de celle-ci (Raffestin 1986). L'Etat moderne marque un tournant dans l'organisation de la société. Il amène une conception plus égalitaire, où chaque homme dispose de droits qui sont indépendants d'une transmission héréditaire.¹⁵ Parmi ceux-ci, il vaut la peine de citer le droit d'élire (chaque homme est un citoyen), et le droit d'être élu et d'exercer des droits politiques (l'autorité est issue d'une démocratie représentative, plus ou moins directe). Mais ces droits ne peuvent être exercés que si l'Etat sait qui sont ses citoyens et, réciproquement, que si le citoyen sait de quel Etat —

¹⁴ Dans ce territoire-réticulaire, notre statut peut constamment varier. Nous pouvons être propriétaire à notre lieu de résidence, locataire à notre lieu de travail, consommateur au lieu d'achalandage, membre du club qui donne accès à notre lieu de loisir, visiteur au sein du cercle familial, usager des infrastructures sportives communales. Mais nous pouvons aussi cumuler plusieurs statuts au même lieu : propriétaire d'une résidence et membre de la PPE (propriété par étage) dont notre bien fait partie, usager de la place de stationnement mise à disposition par la collectivité sur le domaine public qui borde la PPE, consommateur auprès des entreprises électriques qui assurent l'approvisionnement en énergie du bien-fonds et locataire de la voiture qui est mise à disposition par une entreprise de *leasing*.

¹⁵ Voir la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

et par conséquent de quel système politique et légal — il est partie prenante.¹⁶ En général et si nous considérons les niveaux local, régional et national comme les niveaux les plus communs de l'action publique, alors la logique aréolaire revient à produire une forme de territoire dont les niveaux sont hiérarchisés et parfaitement intégrés. Le territoire-aréolaire de l'Etat-nation équivaut exactement à la somme des territoires du niveau régional et le territoire-aréolaire d'une région équivaut exactement à la somme des territoires du niveau local (Brenner 2001 p. 597).

ENJEUX DE LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES

La recomposition des territoires et les changements d'échelles auxquels nous faisons allusion dans notre introduction sont directement concernés par ces jeux entre territoire-réculaire et territoire-aréolaire. Ils le sont d'autant plus que, dans le contexte actuel, et sous l'égide de la mobilité, les territoires de l'Etat sont soumis à une forte pression. Celle-ci se manifeste en termes d'efficacité (quelle est la surface idéale pour que l'action publique soit menée avec efficacité et au moindre coût possible), de souveraineté (quel doit être le contenu du territoire-aréolaire pour qu'il reste pertinent) et de représentation démocratique (qui est légitimé à participer à la décision et à la vie politique du territoire-aréolaire).

La mobilité n'est pas un avatar mais bien plutôt un trait culturel de nos sociétés contemporaines (Remy 2004). Elle est valorisée en tant que vecteur d'individuation et d'autonomisation et participe à ce que d'aucuns nomment le projet de la modernité : projet qui se met en place dès les Lumières et dont l'objet serait l'augmentation du potentiel de relations sociales (Giddens 1990, Werlen 1997). Mais l'essor de la mobilité conduit à ce que les territoires-aréolaires de l'Etat contiennent avec toujours plus de peine les relations qui se développent au sein des réseaux socialement et économiquement significatifs (« crise » de la souveraineté).¹⁷ Illustrons cela par un retour à la Révolution française. A sa suite, le département est instauré. Il s'agit d'une nouvelle entité aréolaire qui s'intercale entre le territoire de la commune et celui de l'Etat français. Le critère utilisé alors pour le définir est le suivant : le département contient tous les lieux qui peuvent être atteints depuis le chef-lieu en une journée de voyage. Sa surface est donc définie en fonction de la vitesse de référence de l'époque : celle d'un homme à cheval. Compte tenu des nouveaux modes de mobilité disponibles aujourd'hui et de l'accroissement des vitesses, nous comprenons bien que ce même critère ne permettrait plus de refaire aujourd'hui un découpage intelligible. Les nouveaux « départements » excèderaient, de loin, les limites de l'Etat français.

¹⁶ Sack montre que la production de « biens publics » — qui est au cœur des tâches de l'Etat — exige un pouvoir politique fondé sur des unités territoriales clairement délimitées. Ceci est une condition au fonctionnement de l'Etat moderne. Sans la surface et sans la frontière, il ne pourrait en effet composer ni avec la problématique des externalités, ni avec celle des resquilleurs (*freeriders*). Il peinerait aussi pour prélever les impôts et les taxes dont il a besoin pour financer ses tâches (1986, p. 158).

¹⁷ Ceci est patent depuis les années 1980 avec la montée en puissance des forces de la globalisation qui supposent la mobilité des personnes, des marchandises et, surtout, des capitaux (Scott 1996).

Appliquée à l'individu, cette situation revient à dire que nos pratiques quotidiennes sont marquées par la fréquentation de lieux éclatés — que nous mettons en réseau — qui sont d'autant plus distants entre eux que l'amélioration des vitesses permet de parcourir des distances toujours plus grandes avec le même budget-temps. En revanche, nous tendons à délaisser des pratiques — que nous prêtons désormais aux anciennes sociétés rurales — fondées sur la contiguïté et la proximité physique. Nous ne fonctionnons plus ni à l'échelle locale seulement, ni même dans des territoires qui s'emboîteraient les uns dans les autres, selon la théorie des lieux centraux de Christaller (Remy 2004 p. 35). Ceci revient à dire que le nombre de situations où la même personne combine exactement et conjointement les rôles de citoyen, d'habitant et d'usager au sein de la même juridiction diminue donc sensiblement (« crise » de la démocratie).¹⁸

Ces hiatus — qui comprennent encore la « crise » de l'efficience que nous ne développons pas ici¹⁹ — sont toujours plus fréquents. L'enjeu de la recomposition des territoires de l'Etat est de les réduire afin que les territoires-aréolaires redeviennent des conteneurs pertinents à même de composer avec les territoires-réculaires des relations socialement et économiquement significatives (Taylor 1994).

Venons alors à notre développement principal qui invite à envisager les relations entre changement d'échelles de l'action publique et altération de la taille des territoires-aréolaires. Pour ce faire, explicitons d'abord le contenu de l'échelle géographique.

2. EXPLICITER LES ATTRIBUTS DE L'ECHELLE GEOGRAPHIQUE

Dans le débat actuel sur la recomposition des territoires, les géographes ne sont pas en reste notamment lorsqu'il s'agit de mettre en évidence les enjeux de pouvoir liés à la construction européenne ou à la globalisation (Smith 2000 p. 726). Pourtant, et par exemple lors de la discussion qui s'est engagée dans « Progress in Human Geography » au début des années 2000 (Brenner 2001, Marston 2000), l'impression domine parfois qu'ils délaissent certains attributs de l'échelle géographique, comme si la taille du territoire-aréolaire ne comptait pas. Pourtant la question est importante.

« (...) la taille a un effet sur le contenu ou plutôt, dans une perspective non positiviste, (...) en prétendant se contenter de faire varier la taille d'un phénomène, on en modifie en réalité les autres aspects (...) » (Lévy 2003 p. 284).

L'échelle géographique concerne la problématique des niveaux de représentation (Smith 2000 p.724). Elle traite des relations que les sociétés ont avec le territoire et des représentations qu'elles se font de celui-ci. Mais la représentation ne rend jamais parfaitement compte de la « réalité », elle n'est donc jamais le territoire non plus. Elle

¹⁸ En Suisse, depuis la fin des années 1990, plus d'une personne active sur deux travaille dans une commune différente de celle de son domicile.

¹⁹ Dans le contexte suisse, Dafflon développe de nombreux travaux visant à identifier le territoire-aréolaire idéal, sous l'angle de l'efficience, pour chaque tâche ou bouquet de tâches publiques connexes. Voir par exemple Dafflon et Ruegg (2001, pp. 15-16).

engage toujours une réduction et une simplification²⁰ (Racine Raffestin Ruffy 1980 p. 87). Pour mesurer les incidences de l'exercice de la représentation nous proposons alors de décliner l'échelle géographique en explicitant ses trois attributs : l'échelle numérique, le territoire de conceptualisation et l'oubli cohérent. Ces notions, les deux dernières notamment, ne sont pas récentes du tout. Mais elles gardent leur pertinence pour proposer un point de vue issu de la géographie qui se démarque de la manière dont les autres sciences sociales envisagent le changement d'échelle.

ECHELLE NUMERIQUE (CARTOGRAPHIE)

L'échelle numérique est une fraction : une relation entre deux chiffres. Dans le contexte de la cartographie, elle a un sens bien particulier.

« L'échelle d'une carte indique le rapport de réduction qui existe entre une distance réelle et sa représentation sur le papier. Plus le dénominateur de la fraction est grand, plus l'échelle est dite petite. Ainsi une carte au 1/1'000'000^e est à plus petite échelle qu'une carte au 1/10'000^e, mais la première représente des étendues beaucoup plus grandes que la seconde » (Lacoste 1985 p. 60 note 1).

Par rapport à l'échelle géographique, l'échelle numérique exerce deux fonctions mineures, mais pas anodines. Elle rappelle la nécessaire simplification contenue dans toute représentation. Elle suggère une continuité possible qui permettrait de passer graduellement du local au global²¹ et inversement. Mais, il est entendu que l'échelle numérique n'est pas l'échelle géographique.

TERRITOIRE DE CONCEPTUALISATION

Prendre en compte l'échelle géographique et s'intéresser aux effets d'un changement d'échelle invite à reprendre la notion de « territoire de conceptualisation » proposée par Lacoste (1985 p. 87).

Le territoire de conceptualisation rend compte de ce phénomène particulier qui veut que la manière d'envisager un objet et la nature des problématiques qu'il suscite changent avec la variation de l'échelle. Par exemple, le tronçon de l'autoroute A1 entre Yverdon et Morat (45 km) suscite un questionnement différent selon qu'il est examiné à l'échelle européenne (il est le maillon manquant de la E25 qui relie Hoek en Hollande, à Gênes en Italie), à l'échelle nationale (il complète le réseau des autoroutes et met un terme à la construction de la A1 reliant Romanshorn à Genève), à l'échelle régionale (il est source d'espoir de « désenclavement » et de développement économique) ou à l'échelle locale (il est source de nombreux enjeux politiques, économiques et sociaux en

²⁰ Au lecteur sceptique nous recommandons la lecture des excellentes pages qu'Eco consacre à la question de la représentation de la réalité. En se demandant s'il est possible d'en donner une représentation exhaustive (il cherche pour cela à élaborer la carte 1:1 de l'empire), il démontre à la fois l'absurdité d'une telle tâche et l'impossibilité de gérer et de mettre à jour l'information qui serait contenue dans une telle représentation (1997, pp. 221-229).

²¹ Dans ce contexte, le slogan des tenants du développement durable « *Think globally, act locally* », n'est pas dénué de tout fondement.

liaison avec la propriété foncière, d'une part et l'attractivité potentielle des terrains situés à proximité des entrées et sorties d'autoroutes, d'autre part).

Il peut ainsi arriver qu'un projet qui fait sens à l'échelle du pays tout entier (comme par exemple la décision prise par le gouvernement suisse de trouver dans le pays une solution au stockage des déchets faiblement radioactifs) peine à être réalisé en raison de trop fortes oppositions à l'échelle locale.²²

Le territoire de conceptualisation permet donc de soutenir l'idée selon laquelle à chaque problématique correspond une échelle particulière. Les faiblesses de cette notion sont de deux ordres. Elle reste peu explicite quant à la manière de choisir la « bonne » échelle. Elle met bien l'accent sur les différences et les changements de problématiques, moins sur l'identification des seuils et sur les modalités d'articuler les échelles et les problématiques entre elles. En revanche, combiné à l'échelle numérique, le territoire de conceptualisation offre déjà une représentation intéressante sur laquelle nous reviendrons plus loin (fig. 1).

Qualités de la grande échelle (1:1'000)

- information factuelle
- données individuelles ou désagrégées
- phénomènes manifestes
- tendance à l'hétérogénéité
- valorisation du vécu

Qualités de la petite échelle (1:100'000)

- information structurante
- données agrégées
- phénomènes latents
- tendance à l'homogénéité
- valorisation de l'organisé

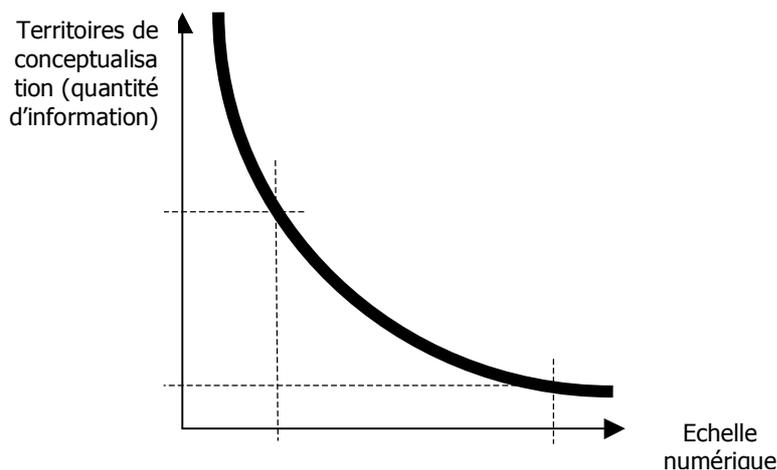


Fig. 1 : Représentation de l'articulation entre échelle numérique et territoire de conceptualisation. Sources : d'après Racine et al. (1980 p. 91)

²² Il s'agit en l'occurrence d'une illustration du syndrome Nimby (*not in my backyard*) lequel ne se laisse en général pas résoudre simplement en désignant un coupable mais exige plus sérieusement que soit reconnue la légitimité des positions relatives à ces deux territoires de conceptualisation différents. A partir de là, la recherche d'une solution acceptable aux deux échelles peut être recherchée.

OUBLI COHERENT

Proposé par Racine, Raffestin et Ruffy (1980), l'oubli cohérent parachève le triptyque en apportant un complément utile pour apprécier pleinement l'échelle géographique. Il permet de la concevoir en la positionnant au carrefour de deux modes de pensée (Livingstone et Harrison 1981a). Le premier s'appuie sur le principe analogique (l'analogie est le principe fondateur de l'architecture moderne qui structure par exemple l'enseignement donné dans le cadre de l'école du Bauhaus). Il est justement utile pour envisager la continuité entre les échelles qui est suggérée par l'échelle numérique. Le second s'appuie sur le principe cartésien. Ce principe revient à traiter un problème complexe en le décomposant ou en le « découpant » en plus petites unités distinctes. Dans un premier temps, celles-ci sont analysées pour elles-mêmes, séparément (c'est ce que nous tendrions à faire si nous nous arrêtons au territoire de conceptualisation). Dans un second temps, elles sont remises ensemble par addition, mais sans tenir compte de leurs interrelations et des possibles interactions qu'elles entretiennent (ou développent) entre elles (Livingstone et Harrison 1981b p. 70). Nous prétendons alors que l'échelle géographique combine les principes analogique et cartésien et que l'oubli cohérent résume parfaitement cela. La cohérence, c'est le lien continu rendu possible par l'analogie, tandis que l'oubli renvoie à la réduction et à la simplification, donc à l'analyse cartésienne.

Comment l'échelle géographique combine-t-elle ces deux démarches apparemment antagonistes ?

Dans leur article, Racine, Raffestin et Ruffy donnent un exemple intéressant d'une manière, parmi d'autres, de construire une représentation d'un territoire quelconque :

« Supposons que nous devons nous rendre chez une personne qui habite un lieu inconnu de nous. La personne en question va nous donner un nombre très restreint d'informations, mais jugé comme suffisant pour nous permettre d'arriver chez elle. Que fait-elle en somme ? Elle découpe dans l'ensemble des éléments réels un sous-ensemble pertinent qu'elle nous communique. Si le découpage est cohérent et pertinent l'action d'aller chez cette personne est possible et réussie. Pourtant, par rapport à la réalité, la représentation communiquée est extraordinairement pauvre et élémentaire. Cela n'empêchera pas une action efficace. Il y aura oubli volontaire d'une foule de détails que nous découvrirons lors du trajet réel » (Racine Raffestin Ruffy 1980 p.90).

L'exemple est particulièrement probant pour comprendre que la sélection d'informations est une condition nécessaire (principe cartésien), mais pas suffisante : tout set de données ainsi constitué ne garantit pas la réussite de l'action. Une seconde exigence doit être satisfaite. La représentation doit être pertinente. La pertinence ne se définit pas aléatoirement. Elle est fonction de la qualité du rapport que la représentation entretient avec la réalité.²³ C'est dans cette relation à la réalité que se mesure la cohérence (principe analogique). A partir de là, la définition de l'échelle géographique

²³ Ou avec ce qui s'en approche au plus près, puisqu'il n'y a pas de réalité qui ne soit pas une représentation de la réalité.

induit un processus de transformation d'une information factuelle (présente d'une manière indifférenciée dans le monde du réel) en une information structurante permettant d'y «voir suffisamment clair» pour engager une action ou réaliser un projet. Plus l'échelle est grande au sens numérique du terme plus elle rend compte des détails. L'information sera abondante et tellement particulière qu'elle invitera par exemple à constituer des banques de données. Mais le détail peut masquer la structure, les principes. Ces derniers exigent la petite échelle (numérique) qui oblige à sélectionner l'information et à ne retenir que celle qui est décisive, pertinente et structurante (fig. 1).

3. ARTICULER L'ECHELLE GEOGRAPHIQUE ET LE CHANGEMENT D'ECHELLE DE L'ACTION PUBLIQUE

A l'aide de l'échelle numérique, du territoire de conceptualisation et de l'oubli cohérent, nous pouvons alors tenter l'articulation avec la question du changement d'échelle de l'action publique. Pour ce faire, nous proposons de procéder au moyen de l'analogie en utilisant un exemple tiré de la comparaison de deux cartes topographiques suisses établies par l'organe officiel et qui représentent la même portion spatiale. La première est à l'échelle numérique du 1:100'000 (fig. 2) et la seconde au 1:25'000. L'intérêt de les comparer provient de ce que la première n'est pas une simple réduction de la seconde. En effet, ramenée à l'échelle du 1:100'000, la seconde (fig. 3) diffère notablement de la première. Pour améliorer sa lisibilité, l'Office fédéral de la topographie a décidé de simplifier la première. Il a donc réduit la quantité d'informations qu'elle contient (mise en œuvre de la logique de l'oubli).

Le premier constat est donc que, par construction, les figures 2 et 3 offrent deux représentations différentes utilisant toutefois une échelle numérique identique et se rapportant à la même «réalité» (respect de la logique de cohérence). Autrement dit, elles se distinguent en ne représentant pas le même territoire de conceptualisation.²⁴ Par choix — convenu en l'occurrence — la figure 2 fait ressortir les infrastructures (autoroute N12 et ligne CFF principalement²⁵) et la structure urbaine, tandis que la figure 3 laisse justement apparaître un paysage moins différencié, moins hiérarchisé où, par exemple, il devient même impossible de lire les noms des localités et des lieux-dits. Nous pouvons donc tirer un premier enseignement utile dans le cadre de la recomposition des territoires de l'Etat. Toute modification de la taille du territoire de l'action publique, soit par transfert à une autorité de rang différent, soit par altération de la surface du territoire-aréolaire, induira très vraisemblablement un changement de représentations qui sera du même ordre que le changement de territoires de conceptualisation que nous venons de mettre en évidence. Elle sera donc susceptible

²⁴ Pour bien comprendre les nuances, la figure 3 et l'extrait au 1:25'000 qui a servi à la construire représentent le même territoire de conceptualisation, à deux échelles numériques différentes.

²⁵ La trace de ces deux infrastructures est manifestement plus épaisse dans la figure 2 que dans la figure 3. L'objectif de lisibilité conduit donc à la prise d'une certaine liberté par rapport à la «réalité» puisque la largeur de ces deux infrastructures n'est manifestement plus «à l'échelle». Cet artifice ne porte pourtant pas à conséquence : il ne nuit pas à la cohérence de la représentation.

d'engendrer des modifications en termes de problématiques à analyser, de priorités à traiter ou d'acteurs à intégrer (nouveaux gagnants et perdants). Pour toutes ces raisons, il est important d'accompagner tout changement d'échelle d'une attention renouvelée à l'égard de ces sauts/ruptures que la notion de territoire de conceptualisation permet de dégager.

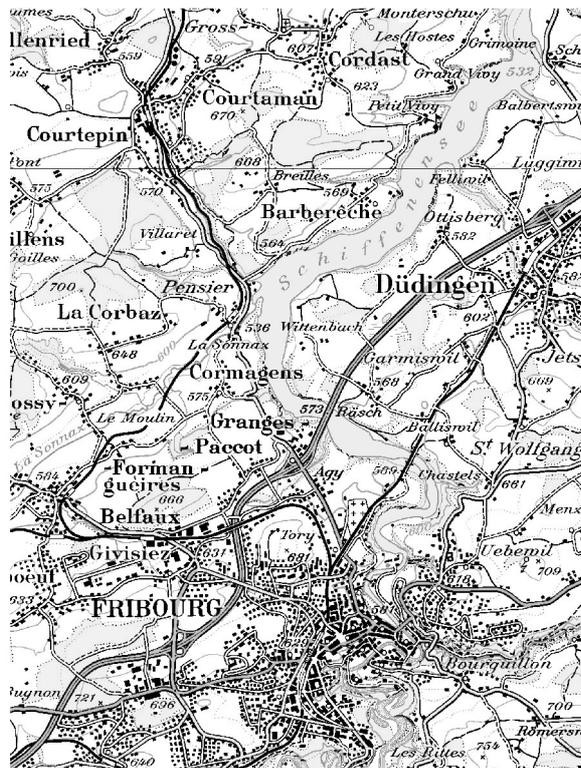


Fig. 2 : Extrait de la carte topographique suisse au 1:100'000.

Sources : Office topographique suisse

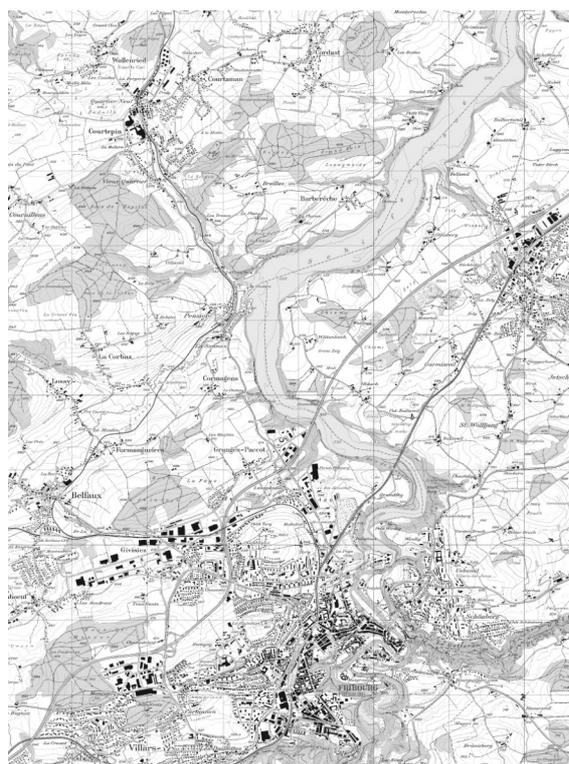


Fig. 3 : Extrait de la carte topographique suisse au 1 :25'000, représentée à l'échelle numérique du 1:100'000. Sources : *Office topographique suisse*

La simplification observée sur la carte au 1:100'000 (fig. 2) par rapport à la carte au 1:25'000 (fig. 3) n'est pas totalement déterminée par le seul objectif de la lisibilité. Car si tel était le cas, seul le principe cartésien serait à l'œuvre : toute simplification conduirait à un résultat (un et un seul set d'informations) entièrement prévisible à l'avance. La simplification répond aussi à un objectif de cohérence, nécessaire pour garantir qu'elle ne sera pas opérée n'importe comment mais qu'elle s'inscrira dans une « filiation », une continuité toujours capable de ramener la représentation à la « réalité ». Toutefois, comme nous le rappelle l'extrait que nous venons de citer (Racine et *al.* 1980 p. 90), la cohérence n'est pas donnée et elle n'est pas unique. Elle se mesure à l'aune d'un projet (« me rendre chez quelqu'un qui habite un lieu qui m'est inconnu ») susceptible de supporter plusieurs cohérences possibles (il y a plusieurs manières efficaces de me renseigner en fonction de la distance à parcourir, du mode de déplacement privilégié, du type et de l'emplacement des repères sélectionnés, des sens mobilisés, du moment auquel le projet sera réalisé, etc.). Dit autrement, et c'est en cela que la représentation de la figure 1 est trompeuse, l'oubli cohérent ne prédétermine pas, ni le nombre de territoires de conceptualisation en jeu (les points A et B de la figure 1), ni la filiation qui

les relie (la forme et l'emplacement précis de la ligne concave de la figure 1). Illustrons cela par un second exemple fondé sur le principe de l'analogie : celui des poupées gigognes (ou Matriochka russes). Nous pourrions dire que l'oubli cohérent n'impose *a priori* ni le nombre de poupées qui appartiennent à la même filiation, ni le nombre de « familles » pouvant être issues de la même « mère ». Ce dernier dépendra en effet de la nature des sets d'information (ou nature des projets) qui sont soumis à une simplification croissante. Ces développements invitent alors à un deuxième enseignement. Un changement d'échelle de l'action publique ne peut pas fournir que des avantages et aucun inconvénient. Il n'est pas la panacée. La recomposition des territoires de l'Etat ne peut donc pas être une fin en soi. Elle est un projet qui, s'il est légitimé, nécessite très vite de mettre sur pied des mesures d'accompagnement susceptibles d'atténuer ses effets négatifs. Pour être correctement piloté, un tel projet invite alors à « se déplacer » dans les échelles. Il s'agit en effet de prêter attention à la manière dont les modalités de l'action publique évoluent avec les différents territoires de conceptualisation envisageables (par exemple, identification et évaluation des avantages et des inconvénients d'une action publique menée au niveau local, régional ou national ou au sein d'un territoire-aréolaire de diverses tailles). Il s'agit en outre de s'interroger sur la cohérence qui articule entre elles ces altérations, dues aux effets de taille. Si elle est insuffisante, il y a lieu de la renforcer notamment pour consolider le passage entre l'ancien et le nouveau territoire de conceptualisation qui serait préconisé.

CONCLUSION

Notre mode de vie actuel est caractérisé toujours plus par des logiques réticulaires calées sur la facilité de la mobilité. La recomposition des territoires de l'Etat et le changement d'échelle de l'action publique s'inscrivent alors dans un contexte visant à améliorer, entre autres, la souveraineté (mieux contenir les territoires-réticulaires significatifs) et le fonctionnement démocratique (mieux faire coïncider les figures de l'usager, de l'habitant et du citoyen) du territoire-aréolaire.

Parce que la recomposition des territoires et le changement d'échelle de l'action publique entraînent souvent une modification de la taille ou de la surface du territoire-aréolaire de référence, nous avons voulu montrer que la géographie, par le biais de la notion d'échelle géographique, pouvait fournir un apport utile au débat. Nous avons ainsi différencié et explicité l'échelle numérique, le territoire de conceptualisation et l'oubli cohérent. Ces trois attributs nous ont été utiles pour montrer qu'une modification de l'échelle de l'action publique implique un changement de représentation et un changement du territoire de conceptualisation. Elle entraîne donc un mécanisme susceptible, en dernier ressort, d'altérer le contenu et les modalités même de l'action publique. Pour maîtriser cela, nous avons alors suggéré, avec l'oubli cohérent, qu'il était opportun de savoir jouer avec les échelles. Cette compétence nous paraît en effet requise pour parvenir à piloter d'une façon cohérente tout projet qui vise à passer d'un ancien à un nouveau territoire de conceptualisation de l'action publique.

Nous estimons que notre but aura été atteint si, à la fin de ces lignes, nous aurons contribué à ce que le lecteur soit prêt à envisager que... « *Parler d'échelle, c'est justement admettre qu'autre chose que la taille change quand change la taille.* » (Lévy 2003 p. 285)

LES ÉCHELLES RÉGIONALES POUR PENSER LE TERRITOIRE ET LA DÉPENDANCE AU SENTIER

Fabienne Leloup, Laurence Moyart & Sébastien Pradella

Depuis la seconde moitié des années 1990, la politique de développement économique wallonne se caractérise par l'affirmation de la Wallonie²⁶ comme l'échelle pertinente de l'action publique. Des sous-régions sont dénoncées : ces espaces infrarégionaux non institutionnalisés sont perçus comme provoquant la dispersion des moyens de la politique de développement économique. Pour l'ancien Ministre-Président socialiste J.-C. Van Cauwenberghe : "*Visiblement la 'becquée' n'a pas fonctionné. Il faut donc plus de moyens sur des objectifs mieux ciblés (...) Nous n'avons que trop entendu parler de saupoudrage, de sous-régionalisme et de rage taxatoire. Il nous faut apporter une réponse.*"²⁷

Pour le gouvernement, la solution est le recentrage à l'échelle régionale, il importe de dépasser des pratiques sous-régionales assimilées à des baronnies politiques, des sous-localismes accusés de freiner voire d'empêcher le redéploiement de l'économie wallonne. Cette "wallonisation" se concrétise, nous le verrons, notamment à travers le "Plan Marshall" et la réforme des pouvoirs intermédiaires. Le changement scalaire annoncé semble devoir s'accompagner d'un travail d'affaiblissement de l'échelle sous-régionale, celle ancrée dans des pratiques de terrain. La volonté politique brandit la Wallonie comme échelle préférentielle voire unique de l'action publique de développement économique.

Notre questionnement est né de ce constat : l'existence et la persistance d'une échelle sous-régionale d'action, d'une part, et l'intention déclarée de convergence vers une seule échelle – régionale - par le décideur public, d'autre part.

Les concepts ou notions d'échelle et de dépendance au sentier constituent les références théoriques choisies pour appréhender les tensions et les singularités du cas wallon. Après avoir détaillé l'apport de ces concepts, nous développons notre cas d'application, à savoir la politique de développement économique wallonne (1). Le changement d'échelle est analysé à travers les effets d'apprentissage et la nouvelle offre politique (2). Plutôt que de soumettre des conclusions définitives, notre article s'achève par la mise en évidence de quelques enjeux et apports quant au concept d'échelle.

La politique de développement économique en Wallonie connaît aujourd'hui de profonds changements au sein desquels la notion d'échelle joue un rôle important. Il convient tout d'abord de préciser les différentes acceptions de cette notion. Comme nous le verrons ensuite, la dimension scalaire de la politique de développement économique

²⁶ La région sud et francophone de la Belgique fédérale regroupant les provinces du Hainaut, de Liège, de Namur, du Luxembourg et du Brabant wallon.

²⁷ Déclaration de J.-C. Van Cauwenberghe, Compte Rendu Analytique, n°1 21 septembre 2005, Parlement Wallon.

wallonne résulte d'un processus d'ancrage et de sédimentation. L'approche offerte par la *path dependency* permet de mieux comprendre le processus à l'œuvre.

Dans le sens commun, la notion d'échelle signifie premièrement une suite continue et progressive. Cette définition renvoie, dans le domaine de la science politique, à celle de niveau de gouvernement (e.a. Balme 1996). Ainsi, l'Etat est une hiérarchie ou échelle d'entités politico-administratives. Dans un second sens, l'échelle s'entend comme l'espace sur lequel s'opèrent les processus politiques, économiques et sociaux. Elle s'appréhende comme un construit social, un espace de réseaux, de contacts et de relations sociales. L'échelle est alors une échelle des pratiques et des réalisations (e.a. Cox 1998). Troisièmement, la notion d'échelle renvoie au référent fixé par les acteurs; cette échelle est donc l'échelle des discours, des représentations et des intentions. Elle reproduit le niveau déclaré, prôné, vanté, celui-ci est considéré comme approprié pour l'action. Dans notre contribution, l'échelle sera utilisée essentiellement dans ces deux derniers sens.

Certainement peu anticipée à l'origine par le décideur public et pourtant prégnante aujourd'hui, l'échelle sous-régionale de l'action publique wallonne en matière de développement économique apparaît comme le résultat d'un processus long et hasardeux. Plus précisément, elle dépend du trajet complexe emprunté par les mesures et actions des pouvoirs publics au cours d'une séquence caractéristique. C'est la raison pour laquelle nous nous proposons d'utiliser l'approche de la "dépendance au sentier" (ou *path dependency*) comme concept théorique. Précisons cette approche.

Inscrit dans la mouvance du néo-institutionnalisme²⁸, le principe explicatif de la "dépendance au sentier" insiste sur le rôle de l'institution²⁹ comme facteur de consolidation cumulative d'un choix d'action publique en commandant le comportement des acteurs ou en générant des avantages assurés. C'est une acception causale de la dépendance au sentier qui est retenue ici. En effet, plutôt que de la considérer comme une simple invitation à retracer les trajectoires historiques où le récit des événements est explicatif en soi³⁰, il s'agit de mettre en évidence l'enchaînement des occurrences successives qui génèrent le phénomène étudié, notamment les *increasing returns* (Pierson 2000). Ainsi, il y a dépendance au sentier lorsque "*the historical sequence in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties*" (Mahoney 2000). Plus exactement, tout phénomène de dépendance au sentier s'amorce par l'apparition d'événements contingents ou conditions initiales, définis comme des points d'inflexion, points de tournant ou conjonctures qui relèvent du hasard, d'accidents ou de faits historiques (par exemple l'apparition d'un nouveau domaine de politique publique) à partir desquels il est strictement impossible de prédire les développements ultérieurs. En clair, ils ressortent du domaine de la "chance" ou de l'incertain. Ces conditions initiales vont progressivement se structurer, s'ancrer et

²⁸ Pour une présentation détaillée, voir e.a. (Hall, Taylor 1997).

²⁹ L'échelle est ici considérée comme une institution, c'est-à-dire un ensemble spatialisé de procédures, d'organisations, de pratiques répétées ou encore de règles formelles et informelles.

³⁰ L'explication ainsi produite est parfaitement singulière, non reproductible et peu propice au développement de généralisation.

amorcer une trajectoire spécifique telle que chaque événement ne laisse plus de doute quant au suivant, la dynamique de reproduction s'enclenche alors. Le phénomène étudié se répète; il a tendance à suivre un trajet précis dont il dévie difficilement. Les effets de renforcement deviennent centraux et concernent notamment la création d'institutions qui produisent des effets cumulatifs, autrement dit la densification du maillage organisationnel public, mais également des ayants-droits dont les demandes et revendications nouvelles renforcent le processus. Ainsi, une fois les premières options prises accidentellement, les acteurs se trouvent engagés à poursuivre leurs actions le long d'un trajet spécifique et à forger, par leurs décisions et leurs attentes, une éventuelle échelle d'action publique. La dépendance au sentier semble alors aboutir à la permanence des arrangements institutionnels élaborés et, par conséquent, à des difficultés quand on souhaite les remettre en cause ultérieurement (Bonoli, Palier 1999).

Notre observation de la réalité wallonne montre, nous le verrons, le vaste travail de réformes institutionnelles entrepris depuis ces dernières années et surtout la ferme volonté politique des décideurs régionaux de changer d'échelle, même si le poids de l'ancrage sous-régional paraît contraindre les réorientations possibles de l'action publique. Dès lors, notre hypothèse relative à la construction de l'échelle sous-régionale en Région wallonne par un phénomène de *path dependency* est vérifiée si l'existence de conditions contingentes est repérée, de même sa sédimentation s'analyse par l'identification d'effets de renforcement. Nous nous focalisons ici sur la densification du maillage organisationnel public, donc sur l'aspect de création institutionnelle, même si d'autres aspects – notamment le poids croissant des ayants-droits – pourraient être retenus.

1. LES CONTINGENCES ET LES RENFORCEMENTS DE L'ÉCHELLE SOUS-RÉGIONALE

La politique de développement économique en Wallonie connaît, depuis une décennie, de nombreuses modifications parmi lesquelles la notion d'échelle joue un rôle important. Deux éléments essentiels marquent ce constat : l'affirmation de la région comme l'échelle pertinente et la lutte contre la dispersion sous-régionale des moyens d'action. La volonté politique s'exprime ainsi pour que l'action publique en matière de développement économique soit, dans ses logiques, ses objectifs et ses réalisations, exclusivement dédiée à la Wallonie dans sa globalité. Il importe de dépasser des pratiques sous-régionales ou "sous-localismes" : les Autorités les accusent d'amoinrir la capacité d'action en faveur du redéploiement de l'économie wallonne. Il s'ensuit que le changement d'échelle annoncé s'accompagnerait d'une entreprise d'affaiblissement de cette échelle sous-régionale.

Notre objectif est de montrer comment se sont construites et cristallisées ces sous-régions grâce au concept de dépendance au sentier. Il suppose l'identification de conditions contingentes et d'effets de renforcement. C'est bien la conjonction, à un moment donné, de ces deux éléments qui permet d'enclencher le découpage sous-régional qui nous intéresse ici.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA RÉGIONALISATION

Pour ce qui concerne la formation d'échelles sous-régionales d'action publique en Wallonie, les contingences repérées sont de deux types. Tout d'abord, l'adoption d'une politique d'aménagement du territoire visant à réduire les déséquilibres spatiaux date des années soixante ; elle est, comme dans de nombreux autres pays européens, originale à l'époque. Elle constitue le point de départ de notre démonstration. Le découpage supra-communal mais infra-provincial qui l'accompagne relève alors de l'expérience pilote.

La fédéralisation du pays entamée dans les années 1970 amène progressivement la Région à devenir compétente notamment en matière de développement économique, ce qui ouvre de nouvelles opportunités pour les acteurs wallons (possibilités de financements et de réglementations). Telle est notre seconde contingence.

Les années 60 et l'aménagement du territoire

Pendant de nombreuses décennies, on a laissé libre jeu quant à un développement, équilibré sur le territoire national. Après la seconde guerre mondiale, les gouvernements de la plupart des pays européens prennent conscience de l'accroissement des disparités (en matière de répartition de population ou d'activités) entre les régions et du besoin de politiques spécifiques pour y remédier. C'est l'époque où l'Etat intervient de façon croissante pour reconstruire les territoires et relancer la machine économique. Durant la période des Trente Glorieuses (1945-1975), l'Etat soutient la croissance en veillant à remédier aux effets pervers de ces politiques (telles que la concentration des activités et des équipements autour des grandes villes).

Malgré des sensibilités nationales différentes en matière d'aménagement du territoire, la plupart des gouvernements européens utilisent trois instruments : l'adoption d'une structure administrative (telle que la création en 1963 de la DATAR en France), un ensemble de dispositions juridiques (des lois foncières ou économiques) et un arsenal de mesures financières incitatives ou dissuasives.

La Belgique suit cette tendance. C'est dans ce contexte que la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 jette les bases d'une politique concrète d'aménagement du territoire en Belgique³¹, cette loi demeure la matrice des législations (régionales) actuelles. Inspirée par les idées de croissance, de progrès et d'expansion, la législation vise à arbitrer entre les différents usages concurrents et consommateurs du sol (logement, production manufacturière ou de services, agriculture).

Les années 80 et la régionalisation

Issue de la révolution de 1830, la Belgique s'est constituée en Etat centralisé avec deux niveaux de subdivisions administratives : les provinces et les communes. Cette structure déconcentrée subsiste encore aujourd'hui avec comme principale modification

³¹ Souignons cependant qu'avant la loi organique de 1962, quelques textes juridiques à orientation urbanistique existaient déjà.

une fusion des communes³² au milieu des années 1970 destinée à leur donner une taille suffisante.

En 1970, le choix politique de créer un système fédéral est acquis. A partir de cette date, se mettent en place d'abord les Communautés et, en 1980, les Régions, niveaux s'ajoutant à l'Etat, aux provinces et aux communes. C'est l'existence d'une profonde disparité entre la Flandre et la Wallonie qui va justifier cette création institutionnelle : en effet, longtemps restée relativement pauvre et à l'économie principalement agricole, la Flandre connaît une expansion économique continue depuis la seconde guerre mondiale. A l'opposé, la Wallonie, région économiquement riche jusqu'à la moitié du XXème siècle (grâce essentiellement au charbon et à l'acier), subit diverses crises structurelles à partir des années 1960. Ces deux régions aux développements divergents souhaitent alors disposer d'une plus grande autonomie pour gérer leur développement. Progressivement, trois Régions (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale³³) s'instituent. Elles sont aujourd'hui compétentes dans la quasi-totalité des matières liées au sol comme la politique économique, l'aménagement du territoire, la politique agricole ou la politique environnementale. Au total, outre l'Etat fédéral, la Belgique comporte donc 6 entités fédérées : 3 communautés et 3 régions.

C'est alors au niveau régional qu'il appartient de mener les actions en matière de développement économique et non plus à l'Etat central. Cependant, ce processus de régionalisation ne s'est pas fait en un jour (Destatte 1995: les transferts de compétences ont été partiels, créant dès lors différents centres d'initiatives concurrents d'action publique. Ainsi, en matière de développement économique, les politiques émanant de plusieurs niveaux de gouvernement ont coexisté et l'action de l'Etat a continué à produire des *outcomes* et à cristalliser l'échelle sous-régionale.

Notons, en outre, que depuis les années 1970-1980, un mouvement de territorialisation, de l'action publique s'observe en Europe occidentale et incite à la multiplication des échelles territoriales d'action publique au niveau infranational sous forme, notamment, d'intercommunalité. La Belgique n'y échappe pas, comme nous le verrons.

En définitive, la conjonction de ces événements contingents – politique nationale d'aménagement du territoire et régionalisation – amène des choix d'action publique qui, en fonction des effets obtenus, vont se reproduire au cours du temps. Il s'ensuit qu'en Région wallonne, les créations d'institutions, les répartitions de moyens, les projets mis en œuvre par les acteurs vont être pris sur une base sous-régionale.

LE MAILLAGE ORGANISATIONNEL PUBLIC SOUS-RÉGIONAL

Nous venons de montrer que les contingences se structurent progressivement et amorcent des effets de reproduction ou de renforcement. Ces effets sont de différentes natures dont la densification du maillage organisationnel public et l'accroissement des bénéficiaires et de leurs demandes. Nous concentrons notre exposé sur le premier effet

³² On passe alors d'environ 2600 communes à 589.

³³ Cette Région a été créée en raison de ses nombreuses spécificités notamment linguistiques.

cité. Dans le cas qui nous occupe, la mise en œuvre des politiques de développement économique menée dans un premier temps par l'Etat (sous forme de politiques d'aménagement du territoire) et plus tard par la Région a construit pendant quatre décennies un maillage d'organisations administratives dans des sous-régions. Celui-ci va générer des effets cumulatifs sous forme de relations, de pratiques répétées entre acteurs à cette échelle, ce qui va contribuer à la cristallisation des sous-régions wallonnes.

Etudions ce processus d'auto-renforcement. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons distinguer en Wallonie pour la période étudiée trois organisations structurantes en matière de développement économique: les intercommunales d'expansion économique créées dans les années 1960 à l'initiative de l'Etat central, les *Invests* initiés par l'Etat et véritablement développés sous l'égide de l'Autorité régionale et, enfin, les Centres Européens d'Entreprises et d'Innovation impulsés par les Fonds structurels européens au cours des années 1980-1990.

Au premier rang des organismes créés figurent les intercommunales d'expansion économique. Ces dernières sont apparues dès le début de l'action étatique pour réduire les disparités régionales en recourant au procédé du zonage spatial. Ainsi, les lois d'expansion économique du 17 et 18 juillet 1959 prévoyaient des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions du pays³⁴. L'Etat ciblait son action sur des zones en difficultés, déterminées sur la base de critères économiques (structure de la production, taux de chômage, etc.). La logique de la politique étatique d'aménagement du territoire était la suivante: le territoire national était divisé en régions de développement, dont dix en Wallonie³⁵, l'Etat accordait des bonifications d'intérêts et des garanties d'emprunts aux entreprises qui y effectuaient des investissements.

Ce zonage s'est accompagné de la création d'organismes publics de développement et d'aménagement du territoire, qui chapeautent les efforts de promotion, réalisent des travaux d'équipement et interviennent dans l'exécution et la coordination des tâches concrètes liées au développement d'une zone spécifique. En Belgique, ceci s'est concrétisé par la création de sociétés publiques de développement sous forme d'intercommunales d'expansion économique. La concrétisation de ces structures tient aussi à la mobilisation des communes elles-mêmes. En effet, suscitées par les lois nationales d'expansion économique (Centre de Recherche et d'Information Socio-politique, 1966), les intercommunales naissent de l'initiative spontanée des communes au début des années 1960. En cinq ans, dix intercommunales se créent en Wallonie. Leur action porte sur la réalisation d'études et de plans d'aménagements ainsi que l'acquisition et l'équipement de terrains à des fins industrielles et commerciales (les zones d'activités économiques). Les territoires occupés par ces intercommunales prennent la forme d'un

³⁴ Parallèlement, l'Etat met en œuvre une politique des grands travaux publics qui, par essence, affectent des parties plus ou moins larges du territoire national. Les travaux pour la modernisation du port d'Anvers et l'aménagement de l'Escaut (Loi O. Vanaudenhove de 1956) ou encore la réalisation de l'autoroute appelée la "dorsale wallonne" dans les années 70 sont parmi les plus marquants.

³⁵ Tournai-Ath, Borinage, Hesbaye, Centre-Charleroi-Basse Sambre, Sambre-Meuse, Ardenne, Sud-Luxembourg, Verviétois, région industrielle liégeoise et Brabant wallon.

découpage de la Wallonie en sous-régions. L'action publique pour le développement économique est dévolue à ces sociétés techniciennes plutôt qu'aux pouvoirs locaux proprement dits. Ces intercommunales accroissent de manière considérable leur patrimoine immobilier, leurs fonds financiers, leur personnel, leurs ressources informationnelles et leurs appuis politiques locaux.

Les *Invests* sont des sociétés publiques de capital-risque créées dans le cadre des premières mesures de reconversion industrielle. Ainsi, face à la crise du secteur sidérurgique qui frappe certains sous-bassins industriels wallons, le gouvernement national initie quatre sociétés régionales d'investissement qui deviendront des clés de voûte de la politique de développement économique belge : INVESTSUD, SAMBRINVEST, MEUSINVEST et NIVELINVEST. C'est bien à l'action de l'Etat³⁶ que l'on doit l'émergence de ce deuxième organisme public important en matière de développement économique, il a lui aussi pris une certaine configuration territoriale et favorisé les pratiques d'action à l'échelle sous-régionale.

En 1988, la Région wallonne devient pleinement compétente en matière de politique de développement économique y compris la reconversion des bassins charbonniers, sidérurgiques et textiles. Et elle continue à répondre favorablement aux demandes d'un certain nombre de sous-régions qui, par mimétisme, réclament elles aussi leurs *Invests*. Sont donc créées quatre nouvelles sociétés sous-régionales d'investissement : HOCINVEST, INVEST MONS BORINAGE CENTRE, OSTBELGIENINVEST, NAMUR INVEST et, en 2003, LUXEMBOURG DEVELOPPEMENT. Au total, neuf sociétés sous-régionales d'investissement découpent donc aujourd'hui le territoire wallon.

Enfin, lors de l'arrivée des Fonds structurels européens – dont bénéficiera à titres divers la Région wallonne – les intercommunales vont se voir adjoindre des Centres Européens d'Entreprises et d'Innovation qui complètent le dispositif d'organisations publiques sur une base sous-régionale et dispensent divers services de soutien aux entreprises. Les sous-régions obtiennent ainsi leur centre avec la SOCRAN à Liège, la LME (La Maison de l'Entreprise) dans le Hainaut occidental, à Mons et dans le Centre, Héraclès à Charleroi ou CAP Innove pour l'ouest brabançon. Pour leur part, les intercommunales de Namur et Luxembourg absorbent directement leurs C.E.E.I. respectifs. Ces nouvelles structures publiques se calquent donc très largement sur la structure intercommunale et le zonage amorcés dès les années 1960.

Parallèlement à ce maillage institutionnel d'impulsion gouvernementale, sont venues se greffer diverses initiatives locales qui ont encore étoffé le tissu organisationnel en matière de développement économique. Retenons deux dispositifs organisationnels d'impulsion locale : les Chambres de Commerce et d'Industrie (C.C.I.) et les expériences d'intercommunalité de projet. Sans commune mesure avec leurs homologues françaises sur le plan des moyens disponibles ou des pouvoirs, les C.C.I. en Wallonie représentent

³⁶ En déterminant les compétences des régions en matière de politique économique, il est décidé en 1980 que certains secteurs (les charbonnages, la construction et la réparation navales, l'industrie du verre creux d'emballage, l'industrie textile et la sidérurgie) continueraient de faire l'objet d'une politique sectorielle nationale sur avis des exécutifs régionaux.

les intérêts économiques locaux. Elles rassemblent les entrepreneurs locaux et constituent des groupes de pression auprès des autorités publiques. De ce fait, elles donnent une indication sur l'échelle à laquelle se structure la représentation des acteurs économiques privés. Bien qu'un mouvement de création de structures "coupoles" des C.C.I. se soit amorcé au début des années 2000, les dix C.C.I. correspondent grosso modo au découpage sous-régional déjà constaté en Wallonie.

Dans un autre registre, un mouvement de territorialisation de l'action publique³⁷ s'observe à des degrés divers en Europe occidentale et incite à la multiplication des échelles territoriales d'action publique notamment infranationales. Ce mouvement se retrouve aussi en Belgique. Ainsi, certaines communes wallonnes ont créé depuis une dizaine d'années des communautés urbaines ou de communes. Soulignons cependant que ces regroupements ne sont pas reconnus en tant qu'institution publique.

Parallèlement à cet effet de renforcement, les politiques publiques mises en œuvre – *a fortiori* celles liées au développement économique - bénéficient directement ou indirectement, et de façon plus ou moins importante, à des groupes organisés et à des publics cibles. Elles créent *de facto* des ayants-droits ayant des attentes légitimes de poursuite de l'action. Ainsi, par exemple, en se matérialisant graduellement sur un espace sous-régional, l'action publique de développement économique fournit des prestations aux entreprises et pouvoirs locaux qui vont s'organiser à cette échelle et présenter régulièrement des projets susceptibles d'être subventionnés. Des pratiques de collaboration et de répartition des ressources vont se développer et se répéter sur un espace donné, renforçant là encore l'ancrage scalaire du processus.

Ainsi, événements contingents et effets de renforcement conjuguent leur action pour donner corps à une échelle sous-régionale en matière de développement économique. L'approche proposée par la dépendance au sentier permet de mieux appréhender la sédimentation des sous-régions wallonnes au cours des quatre dernières décennies.

2. LES APPRENTISSAGES ET L'OFFRE POLITIQUE DE L'ÉCHELLE RÉGIONALE

Au départ, il s'est agi de déterminer quelle était l'échelle effective – en l'occurrence sous-régionale – de l'action publique wallonne en matière de développement économique. Emergent pourtant depuis une quinzaine d'années un ensemble de décisions et un discours prônant une convergence des actes en faveur de l'unique échelle wallonne.

Comment pouvons-nous envisager un tel changement d'échelle ? Même s'il s'avère actuellement difficile de mesurer avec exactitude ce changement et son ampleur, deux pistes de réponse méritent d'être abordées : les effets d'apprentissage et une nouvelle offre politique en matière de développement économique.

³⁷ Sur la question de la territorialisation de l'action publique, par exemple (Leloup et al 2005).

D'une part, l'échelle de l'action publique en matière de développement économique change à la suite des effets d'apprentissage (Hall 1993) réalisés par les acteurs wallons. A ce titre, les expériences wallonnes des Fonds européens de développement régional ont amené les décideurs publics à tirer un certain nombre de leçons qui ont contribué à stigmatiser l'échelle sous-régionale et à prôner une échelle wallonne unique et globalisante.

D'autre part, ce changement se réalise également par une nouvelle offre politique, c'est-à-dire de nouvelles conceptions et propositions pour résoudre les problèmes de développement économique, visant au recentrage des pratiques à l'échelle wallonne. Ceci se concrétise par un ensemble de décisions publiques et par une rhétorique politique qui diffuse peu à peu de nouvelles représentations de l'échelle régionale prônée.

LES EFFETS DE L'EUROPE SUR LA CONVERGENCE

L'expérience des Fonds européens de développement dont a bénéficié à divers titres la Région wallonne a suscité un apprentissage des décideurs publics régionaux amenant à un changement d'échelle et, plus précisément, à la convergence vers une échelle unique, en l'occurrence la Wallonie.

Notons qu'une première émergence de la Wallonie comme échelle pertinente date des années 1960. A l'époque en effet, les aides indirectes d'Etat à l'investissement dans les zones en difficulté du Royaume avaient amené des implantations d'entreprises presque exclusivement en Flandre (Boveroux et al. 2004). Les mesures d'aides destinées aux bassins sidérurgiques et charbonniers avaient quant à elles débouché sur la survie d'un outil de production obsolète en Wallonie alors qu'en même temps s'amorçait en Flandre la création de nouveaux secteurs d'activité. Conjuguées à un ensemble de mutations économiques importantes et en partie exogènes, ces décisions amenèrent à considérer la Wallonie comme échelle nécessaire d'action et à revendiquer la fédéralisation de la Belgique pour lui permettre de se doter de moyens politiques et institutionnels en la rendant maître de son destin économique (Mabille 2000).

Mais revenons à la période contemporaine et plus précisément à l'expérience des Fonds structurels européens. L'action menée par les instances européennes depuis un peu plus de dix ans constitue un des piliers de la politique de développement économique en Wallonie. Concrètement, les provinces du Hainaut, de Namur, de Liège et du Luxembourg sont concernées par ces fonds. A côté de l'Europe, le maître d'œuvre est la Région. Sur le terrain, la conception et la mise en œuvre des projets retenus sont portées par des opérateurs qui, dans nombre de cas, s'avèrent être des assemblages de partenaires constitués sur une base sous-régionale et centrés autour des intercommunales.

Lorsque, à l'issue de la première vague de politique régionale européenne, la répartition des fonds et des projets est examinée, les évaluateurs de ces programmes dénoncent la façon dont les réalisations se sont localisées spatialement en Région wallonne. Au vu des faiblesses et de la lenteur des résultats obtenus par rapport aux moyens affectés, ils concluent que l'effet de masse critique prôné par l'approche économique classique n'est pas rencontré, ni la rationalisation des équipements et des

investissements, ni la primauté des économies d'échelle. Ainsi, l'économiste H. Capron³⁸ écrit : "(...) à l'échelle européenne, la Région wallonne constitue un territoire exigü qui rend puérile toute tendance au sous-régionalisme (...). Ne serait-il pas judicieux que les autorités régionales prennent l'initiative de concevoir un plan de développement qui couvre l'ensemble du territoire régional (...)."

Plus récemment, en 2002, soit deux ans après l'approbation du premier Contrat d'Avenir pour la Wallonie, la société de consultance *Deloitte and Touch*, chargée par les autorités wallonnes de réaliser un audit relatif au plan stratégique wallon mis en oeuvre, publie un premier rapport d'évaluation. Elle dénonce entre autres : "*Certaines attitudes, au contraire, demeurent (...) le sous-régionalisme et les attitudes protectionnistes de certains pouvoirs locaux (...). A cet égard, le geste posé par le Gouvernement – et apprécié unanimement – de rassembler toute la Wallonie autour d'un projet commun est un signal clair et souvent perçu comme tel.*"³⁹.

Au sortir de ces évaluations très critiques, la Wallonie apparaît comme l'échelle optimale d'action pour les politiques européennes. Cette fois, à la différence des années 1960, l'enjeu de l'échelle wallonne se fait ressentir a posteriori : c'est une fois évaluées que les actions prises sur une base sous-régionale sont dénoncées. Le rôle des évaluateurs est déterminant dans l'apprentissage que connaît le pouvoir public wallon. Cette adéquation de l'échelle régionale wallonne et la disqualification annoncée des sous-régions sont renforcées par les prescrits européens. L'impact est relayé par la couverture médiatique et amplifié par des joutes partisans.

UNE NOUVELLE OFFRE POLITIQUE

La condamnation des échelles sous-régionales des pratiques et la réaffirmation de la Wallonie comme seul niveau légitime résultent aussi d'une volonté et de priorités politiques lorsqu'une nouvelle coalition socialiste et libérale prend les commandes du Gouvernement wallon en 1999. Elles sont reprises, cinq années plus tard, par la bipartite socialiste et démocrate-humaniste. Nous allons observer cette évolution à partir de la rhétorique politique visant à promouvoir une nouvelle échelle d'action et à partir de l'adoption d'un certain nombre de décisions publiques allant dans ce sens.

La rhétorique politique

Une somme de déclarations officielles et de textes vont marteler l'idée que le développement économique de la Région ne passe que par une action déployée à l'échelle de la Wallonie. En 1999, le Gouvernement wallon rédige un plan stratégique de développement wallon : le Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Même si ce document d'orientation est moins explicite que les suivants, il y est cependant déjà souligné la volonté de changement et d'objectivation des choix, de même que le souhait d'une

³⁸ H. Capron est un analyste universitaire belge régulier dans l'évaluation tant des programmes européens que des politiques wallonnes de développement économique. (H. Capron 1998, « Dynamique d'évolution de l'économie wallonne et stratégie de développement », *Tendances économiques*, Service des Etudes et de la Statistique – Ministère de la Région wallonne, n°15, octobre 1998, p.94).

³⁹ Deloitte and Touch 2002, *Premier rapport d'évaluation du Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, Cabinet du Ministre-Président de la Région wallonne, p. 171.

convergence au profit de l'échelle wallonne. Ainsi, dès la première page, il est écrit que "le Contrat d'Avenir a été conçu comme une **démarche** (souligné dans le rapport) de mobilisation de l'ensemble de la société wallonne autour d'un projet commun de développement". L'actuel Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons le rappelle⁴⁰ : "la Wallonie possède le pouvoir législatif lui permettant de déployer directement un ensemble de politiques coordonnées dans des domaines aussi essentiels que l'économie, l'emploi (ou) la formation (...) avec tous les acteurs wallons, le Gouvernement continuera à fédérer l'ensemble des énergies". D'autres exemples de déclarations émanant de ministres ou de leaders politiques de l'opposition pourraient également être mobilisés.

Les décisions publiques

Pour traiter du volet des décisions publiques, nous retenons trois objets : la réforme des intercommunales, la rationalisation des opérateurs publics locaux de développement économique et la mise en œuvre de pôles de compétitivité dans le cadre du "Plan Marshall".

La "wallonisation" de la politique de développement économique va s'incarner dans un ensemble de réformes touchant les modes de coopération entre communes en la matière, c'est-à-dire l'intercommunalité. Les maîtres-mots de l'action gouvernementale sont : rationalisation et transparence. Ainsi, afin de réaliser des économies d'échelle et d'atteindre une taille critique pour l'action, la Région wallonne veut réduire le nombre d'intercommunales tous secteurs confondus.

La réforme par voie d'autorité est exclue, est privilégiée une démarche de concertation qui prend la forme de *guidelines* diffusées par le Ministre des affaires intérieures et amendables par les acteurs concernés lors de discussions. La circulaire ministérielle de juin 2005 sur les étapes de rapprochement et de modalités d'organisation des secteurs d'activités prévoit un calendrier. Elle n'offre toutefois aucune solution définitive quant aux plus grandes intercommunales, notamment de développement économique, les changements y afférant sont encore aujourd'hui à l'état de projet.

Par ailleurs, le Gouvernement reconnaît l'existence de secteurs – notamment celui de l'expansion économique - qualifiés de secteurs à "ancrage local", c'est-à-dire présentant des particularités différentes selon les territoires. Les intercommunales qui opèrent dans ces secteurs sont ainsi reconnues compétentes pour structurer et développer le territoire. Le principe d'une action appréhendée en fonction de chaque bassin de vie et de ses besoins spécifiques est ainsi admis mais à la condition que l'action s'intègre parfaitement à l'exécution de la politique régionale. De façon contraignante, cette fois, le décret du 19 juillet 2006 sur la réforme des intercommunales, centrée sur de nouvelles règles d'éthique des mandataires, n'évoque pas les initiatives-pilotes d'intercommunalité de projet et, par là, entérine le refus de les reconnaître. En outre, les communes n'ont pour seules possibilités que d'établir des conventions – sans la création d'une nouvelle personnalité juridique – ou de s'associer momentanément pour des projets de portée très

⁴⁰ Adopté par le Gouvernement wallon le 20 janvier 2005 (page 61), ce texte fait suite au Contrat d'Avenir de la Wallonie.

limitée et d'une durée de six ans. Le Gouvernement wallon entend ainsi circonscrire les accords établis entre communes, que ce soit en restreignant la reconnaissance institutionnelle de ces structures ou en les dotant de moyens limités.

Les récentes décisions publiques régionales prises dans le cadre du décret-programme dit "Plan Marshall" (23 février 2006) démontrent aussi le souhait d'élaguer la forêt d'organismes publics chargés du développement économique. En effet, ce plan introduit une centralisation des actions de stimulation économique en rationalisant et en coordonnant les diverses structures d'animation économique existant en Wallonie, placées désormais sous la coupole de la nouvelle Agence régionale de Stimulation Economique. L'ASE a pour fonction de définir un programme pluriannuel d'accompagnement des entreprises et se voit dotée de six structures locales de coordination. Leur démarrage effectif est prévu en janvier 2007, l'objectif est de centraliser les décisions et les projets.

Abordons enfin le troisième point relatif aux décisions publiques : les pôles de compétitivité. L'introduction des pôles de compétitivité dans le cadre du "Plan Marshall" traduit, chez les décideurs, la vision d'un développement passant par une action pensée et pratiquée à l'unique échelle wallonne. Le choix de pôles de compétitivité (basés sur l'idée des pôles de croissance à la Perroux) vise à matérialiser une concentration de moyens autour de cinq domaines phares : l'aérospatial et aéronautique, l'agroalimentaire, la biotechnologie, les transports et logistique et l'ingénierie mécanique. Identifiés par le travail d'experts, ces pôles doivent regrouper, à l'échelle wallonne, des entreprises de diverses tailles, des centres de formations et des unités de recherche. L'analyse des projets intégrés dans ces pôles devrait permettre – mais d'ici un an ou deux seulement – de vérifier si le pôle s'inscrit dans une vision régionale ou correspond – même sous une forme indirecte ou réseautée – à une localisation plus sous-régionale.

EN GUISE DE CONCLUSION

Les sous-régions qui marquent la politique wallonne de développement économique des quarante dernières années, parce qu'elles ne correspondent ni à des unités administratives ni à des communautés politiques s'affirmant comme telles, apparaissent comme un cas éclairant pour la notion d'échelle, pour son importance dans l'action publique et son changement.

Les trois acceptions de l'échelle – en tant que niveau de gouvernement, produit concret des pratiques et représentation – aident à appréhender empiriquement cette variable importante de l'action publique contemporaine. La politique wallonne de développement économique illustre ce que produit une disjonction entre ces différents aspects de l'échelle. Conçues et décidées au niveau gouvernemental national puis wallon, les mesures pour le développement économique ont surtout été pratiquées, nous l'avons vu, à l'intérieur des sous-régions. Aujourd'hui, pourtant, les acteurs wallons envisagent de reconcevoir leurs pratiques dans le cadre de toute la Wallonie. L'action publique en la

matière est, sans nul doute, le produit des tensions qui existent entre les trois appréhensions de l'échelle.

Outre sa polysémie, la dimension scalaire structure fortement les politiques publiques. En effet, l'espace visé ou réellement atteint dans la prise en charge d'un problème public guide les comportements politiques des acteurs, qui, en retour, lui donnent une consistance réelle. Dans le cas de la politique wallonne de développement économique, les sous-régions ont orienté la répartition des ressources mises à disposition par les autorités supérieures, forgé des assemblages d'acteurs locaux et construit des catégories localisées de bénéficiaires. La mise en œuvre des activités wallonnes à la fois structure et est structurée par des échelles de pratiques sous-régionales. Cela résulte de la trajectoire empruntée, le long de laquelle chaque étape antérieure détermine l'ultérieure, c'est-à-dire d'un processus de dépendance au sentier.

Enfin, même lorsqu'elle se sédimente et paraît permanente, l'échelle peut être repensée et représentée en des termes nouveaux par les acteurs de manière à ce qu'elle serve de vecteur potentiel au changement. Dans le cas wallon, le travail politique d'affirmation de nouvelles priorités et les apprentissages réalisés par les acteurs démontrent que la politique peut aussi influencer les politiques. Seul l'avenir permettra de déterminer si le changement annoncé s'ancrera dans les faits en Wallonie, ou s'il ne s'agira que d'une perturbation marginale, avant que la dépendance au sentier – sous-régional – ne reprenne sa trajectoire.

L'analyse complexe sur le plan scientifique de la politique wallonne de développement économique qui mêle tensions, singularités contextuelles et diversité de causes probables permet, selon nous, d'avancer dans la compréhension de cette notion encore en voie de conceptualisation qu'est l'échelle.

2^{EME} PARTIE :
LA RHÉTORIQUE
COMME RESSOURCE

INTRODUCTION CHANGEMENTS D'ECHELLES ET USAGES DE LA RHÉTORIQUE

Pierre Muller

Cette deuxième partie se confronte à l'un des problèmes les plus délicats abordés dans ce livre : il s'agit de la question, classique mais toujours d'actualité, des relations entre les territoires et les représentations que s'en font les acteurs. Cette interrogation est en effet au cœur de la problématique des changements d'échelles parce que le "jeu interscalaire" met finalement en cause l'ensemble des mécanismes à travers lesquels les acteurs vont situer leur action dans un cadre territorial. On sait bien en effet qu'un territoire n'existe qu'à travers les représentations que s'en font les acteurs qui inscrivent leur action dans ce cadre, même s'il ne s'agit pas évidemment de se situer dans une perspective constructiviste radicale selon laquelle un territoire n'existerait pas en dehors de l'idée qu'on s'en fait. En réalité, cette relation entre territoires et rhétorique peut s'inscrire dans plusieurs dimensions qui apparaissent bien, sous des formes diverses dans les chapitres qui composent cette partie. On insistera ici sur trois d'entre elles : la relation entre rhétorique et pouvoir, la relation entre rhétorique et identité et la relation entre rhétorique et institutions.

La plus importante est sans doute celle de l'usage de la rhétorique dans la mise en œuvre des relations de pouvoir. Les auteurs qui abordent cette question se trouvent confrontés à une difficulté qui a fait souvent l'objet de débats : quelle est l'autonomie des discours par rapport aux acteurs qui les formulent ? On touche ici aux risques d'une utilisation trop simple des approches cognitives dans leurs différentes versions. Les concepts de *récits* (Radaelli 2000), *paradigmes* (Hall 1993, Surel 2000), *référentiels* (Muller 2000 ; 2005) ou *discours* (Schmidt 2002) doivent être utilisés avec la plus grande prudence pour rendre compte des jeux autour des changements d'échelle. Plusieurs chapitres de cette partie apportent des éléments intéressants de ce point de vue : l'analyse que Mathias Delori consacre aux *stratégies de changement d'arène* dans l'exemple de la genèse de l'Office franco-allemand de la jeunesse est particulièrement révélatrice de l'importance de cette dimension ; Taoufik Ben Mabrouk, de son côté, souligne le rôle de la rhétorique en tant que ressource politique pour le redimensionnement (ou changement d'échelle) de la coopération intercommunale et son lien avec les jeux de pouvoir.

Tout ceci montre que les rhétoriques que développent les acteurs (sur la nécessité de décentraliser ou, au contraire, sur la nécessité de situer les problèmes à un échelon plus élevé par exemple et plus généralement de changer d'échelle) ne doivent pas être conçues comme des objets statiques que l'on peut analyser en soi, mais comme des éléments de processus, de stratégies, de relations : c'est le processus de "mise en récits" des territoires et des niveaux d'action publique qui doit faire l'objet de l'attention des chercheurs plus que les récits eux-mêmes. C'est ce que suggère Philippe Zittoun lorsqu'il montre que les deux coalitions qui s'affrontent autour du tramway parisien ne se

distinguent pas seulement par les acteurs qui les composent mais aussi par la façon dont ceux-ci problématisent, contextualisent et organisent un raisonnement qui les conduit à choisir et défendre un tracé plutôt que l'autre.

On rejoint ici la thèse selon laquelle les idées n'ont pas d'autonomie en tant que telles car elles ne sont que la mise en mots de relations de pouvoir exprimant (mettant en sens ou en cadres) des intérêts plus ou moins bien rationalisés en fonction de la situation des acteurs concernés. Plus exactement, si l'on peut observer une forme d'autonomisation des idées, ce n'est que dans la mesure où la contrainte qu'elles vont faire peser sur les acteurs en modelant leur environnement cognitif et normatif n'existe qu'en tant qu'elle est un élément des modalités de construction du rapport au monde des acteurs à travers les relations qu'ils entretiennent entre eux.

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la relation entre rhétorique et identités territoriales. Le processus de mise en récits est évidemment fondamental pour la construction des identités liées à un territoire. Mais là encore, les récits ne sont pas des constructions arbitraires dont il est possible de se débarrasser comme d'un vêtement trop étroit. Les récits ont une historicité qui les conduit à s'autonomiser par rapport aux acteurs précisément parce qu'ils ne sont pas que des mots mais des relations sociales mises en mot. Mais ils s'imposent (ou tendent à s'imposer) aux acteurs parce que ce processus de mise en mots leur échappe individuellement.

On comprend l'enjeu d'analyser les processus de changement d'échelle dans leur dimension identitaire. Le réajustement des politiques locales contribue à déséquilibrer ces relations de mise en discours ou de mise en récits des territoires. C'est ce que montre bien Marie-Anne Guérin lorsqu'elle distingue les traits caractéristiques de la patrimonialisation en France, en Suisse et en Italie en montrant la place à la fois différenciée et proche des récits identitaires locaux dans la construction des Etats-nations. La question qui se pose alors est celle de la capacité des acteurs à produire de nouveaux récits sur les territoires et surtout de la capacité de ces nouveaux récits à exprimer le changement d'échelle dans une dimension identitaire. Cela veut dire que, si le changement d'échelle ne peut se passer d'une mise en récits, ces récits se heurtent évidemment aux récits préexistants.

C'est bien là qu'apparaît cette réalité selon laquelle les récits du territoire sont en eux-mêmes des institutions soumises, en tant que telles, à des processus d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation. Comme le montrent Olivier Giraud et Barbara Lucas dans leur travail consacré à la cantonalisation des politiques du handicap en Suisse, le processus d'institutionnalisation consacre des pratiques et des discours plus ou moins diffusés et plus ou moins légitimes au départ.

Dans une situation de changement d'échelle, on pourra ainsi observer des mécanismes de dépendance au sentier (North 1990 ; Pierson 2000, 2004) à travers lesquels les visions du territoire jusqu'ici dominantes tendront à imposer leur capacité à rendre compte du monde et donc à freiner l'émergence de nouveaux récits issus de la mécanique du changement d'échelle. Inversement, des processus d'ouverture de nouveaux sentiers (*path shifting*) pourraient être observés dans lesquels de nouveaux récits vont peu à peu faire la preuve de leur capacité à exprimer de nouveaux intérêts, de

nouvelles relations de pouvoir et, finalement, produire de nouvelles identités. C'est d'une certaine manière également ce que suggère un certain nombre de contributions de la troisième partie (notamment Barone, Boisseaux, Nahrath et Varone) lorsqu'elles discutent les conditions d'émergence de nouveaux espaces fonctionnels de l'action publique. On pourrait ainsi faire l'hypothèse que l'on assiste en France à un processus de ce type avec les identités régionales, même s'il ne fait pas de doute qu'un long chemin reste à parcourir.

Reste alors à formaliser la nature de ce changement. On rejoint ici les réflexions actuelles sur les outils conceptuels pour comprendre les relations entre rhétorique et changement de l'action publique. Parmi les principaux débats, le plus important est sans doute celui qui se développe autour de la question du changement comme rupture ou comme processus incrémental. En effet, d'un côté, il faut bien admettre que les récits du territoire constituent, à un instant T, un ensemble relativement structuré, consacré par une dimension institutionnelle, porteur d'une dimension identitaire et qui, à ce titre, exerce qu'on le veuille ou non une forme de contrainte sur les acteurs. Mais, d'un autre côté, de plus en plus d'auteurs font remarquer qu'on ne peut pas penser un changement de référentiel comme une rupture soudaine à l'instant T+1 (cf. par ex. Musselin 2001) et, qu'au contraire, la rupture est plutôt le produit de changements incrémentaux (Thelen, Streeck 2005). Si nous parvenons à concilier ces deux logiques, on peut penser que nous aurons fait avancer l'analyse des processus de changement d'échelle dans l'action publique.

ARGUMENTS ET STRATÉGIES : CHANGER D'ÉCHELLE POUR CHANGER DE POLITIQUE

Philippe Zittoun

Comme à chaque fois qu'un concept connaît un large écho, le chercheur se doit de manier celui-ci avec infiniment de prudence. Développer un nouveau concept ne présente, en effet, d'intérêt qu'à la condition que celui-ci soit heuristique au regard du terrain qu'il étudie ou de la problématique qu'il identifie. En d'autres termes, effectuer une simple recension de ses usages nécessairement pluriels, flous et polysémiques ou bien encore "tordre" son terrain au concept pour le rendre compatible avec celui-ci, n'a rien de très satisfaisant. Comme le rappelle John Urry (Urry 2005), l'usage de la métaphore en science sociale constitue une arme redoutable du chercheur pour lui permettre de rendre intelligible son terrain.

Que peut donc apporter l'usage du concept d'échelle à l'analyse d'une politique publique ? Que permet-il de donner à voir plus facilement ? A la lecture du terrain que nous allons présenter dans cet article, le concept d'échelle nous semble heuristique pour rendre compte de deux types de pratiques qu'utilisent les acteurs. Le premier est un processus discursif de dissociation leur permettant de souligner le caractère incommensurable de deux objets, de deux problèmes ou de deux solutions. En les positionnant d'une certaine façon sur des barreaux distincts d'une échelle, les acteurs peuvent montrer que deux problèmes, par exemple, sont associés à des ordres de grandeur qui n'ont pas de mesure commune et qui ne sont donc pas comparables. Pour observer chacun de ces problèmes, il devient dès lors indispensable selon ces derniers d'opérer, tel le changement de focale d'un appareil photo, un changement d'échelle. L'établissement de niveaux d'analyse distincts (micro, méso, macro) ou encore la mobilisation d'échelles de temporalité (court, moyen, long terme) constitue des exemples classiques de ce processus de dissociation.

A l'inverse, une seconde opération consiste à « mettre sur une même échelle » des objets qui n'avaient a priori rien de commun. Une telle opération suppose que les deux objets soient mesurables, c'est-à-dire que les acteurs puissent les traduire sous forme de grandeurs, et que ces grandeurs soient comparables. Le processus de « montée en généralité », analysé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, pour souligner le travail de justification des acteurs reliant un acte isolé à des principes généraux et universels illustre ce type d'opération (Boltanski Thévenot 1991). De la même façon, les travaux sur le « multi-level governance » sont l'occasion de souligner, cette fois-ci pour des chercheurs, que les processus décisionnels doivent être saisis en tenant compte de la façon dont des acteurs distincts et n'appartenant pas au même univers, s'imbriquent dans la production d'une politique publique (Hoogue 1996).

Ces deux opérations sont donc l'occasion pour les acteurs d'organiser leur perception du monde, de la mettre en ordre et de lui donner sens. Elles jouent un rôle particulier, du moins c'est l'hypothèse que nous voudrions développer dans cet article, dans le

processus de mise en énoncé des politiques publiques⁴¹, c'est-à-dire à la fois dans la mise en forme discursive d'un problème⁴², dans la formulation d'une solution et dans le chaînage qui permet de relier les deux à travers un ensemble d'arguments, de liens causaux et normatifs⁴³. En suivant les pratiques discursives des acteurs et en focalisant sur leur usage de l'échelle, nous voudrions montrer à la fois tout l'enjeu pour ces derniers que constitue ce travail de contextualisation, de hiérarchisation et d'échelonnement du monde complexe qui les entoure⁴⁴ et aussi l'influence de ce travail sur les processus d'élaboration et de transformation des politiques publiques⁴⁵. Lier énoncé et politiques publiques n'a évidemment rien d'évident. On peut même dire que l'existence d'un tel lien va à l'encontre d'une certaine tradition de l'analyse des politiques publiques qui a initialement cherché à dévoiler la "vérité" des pratiques situées derrière les discours. Nous voudrions, à l'inverse, partir de l'idée que pratiques et mise en énoncé sont les deux faces d'une même pièce et que c'est d'abord par cette mise en énoncé que s'opèrent la construction du sens et la fabrique du ciment qui rendent possible l'agrégation des acteurs autour d'un même enjeu.

Pour développer une telle hypothèse et montrer ainsi tout l'intérêt du recours au concept d'échelle dans l'étude des énoncés, nous voudrions développer le cas de la mise en place d'un tramway. Depuis le 16 décembre 2006, un tramway circule à nouveau dans Paris pour la première fois depuis plus de 50 ans. Il aura fallu plus de dix ans d'études et de débats pour que ce projet voit le jour. Au cours de ces dix ans, deux coalitions d'acteurs vont s'affronter fortement, chacune défendant un tracé distinct. La première coalition va s'appuyer sur le travail spécifique des experts transport qui, par leurs calculs et leur modèle, vont procéder à une mise à l'échelle des deux tracés, les rendant comparables et hiérarchisables. Elle élabore ainsi un énoncé qui chaîne ensemble le problème de la circulation à Paris, la « demande de transport des parisiens » et le premier tracé dit de la

⁴¹ Nous empruntons le terme « énoncé » à Michel Foucault et Gilles Deleuze. Il est d'abord un ensemble de phrases stabilisées qui constitue ainsi un tout que les acteurs formulent. L'« énoncé », à la différence de l'idée par exemple, implique toujours une « topographie » de son usage, autrement dit il n'existe que par le fait d'être prononcé par un acteur identifiable en un temps et un lieu donné (Deleuze 1986).

⁴² Nombreux sont les auteurs qui insistent sur l'importance du choix des termes par les acteurs des problèmes qu'ils veulent mettre à l'agenda (Easton 1974, Padioleau 1982).

⁴³ Le concept d'énoncé de politique publique est proche de celui de référentiel. Pierre Muller souligne à quel point le référentiel opère comme « une mise en sens du monde (qui) passe donc à la fois par la production d'interprétation causale (« si le chômage augmente, c'est parce que nos entreprises ne sont pas compétitives ») et d'interprétations normatives (« Pour renforcer la compétitivité des entreprises, il faut accroître la flexibilité du travail » (Muller 2000). L'énoncé permet à la fois de dépasser le caractère herméneutique (l'énoncé permet de ne pas dissocier « le monde » et les « interprétations du monde ») et objectivant du référentiel (l'énoncé suppose toujours un acteur pour exister). Il ne s'agit plus de s'intéresser aux « représentations qu'il peut y avoir derrière des discours mais des discours comme des séries distinctes et régulières d'évènement » (Foucault 1971).

⁴⁴ Pour Bruno Latour, « L'échelle est ce à quoi parviennent les acteurs en s'échelonnant, en s'espaçant et en se contextualisant mutuellement grâce au transport incessant de traces spécifiques par des véhicules spécifiques » (Latour 2006).

⁴⁵ Les discours, au sens de l'ensemble des actes de langage des acteurs, ont souvent été soit considérés comme secondaires soit relégués à des actes symboliques visant à transformer voire à masquer la réalité (Edelman 1991). Nous voudrions considérer ici que les pratiques discursives sont au contraire le mode de saisie par lequel les acteurs conçoivent et développent leurs actions (Fisher 2003).

Petite Ceinture. La seconde coalition va notamment avoir recours à l'expertise des urbanistes pour effectuer un travail inverse au premier en dissociant les deux tracés et en soulignant leur caractère incommensurable. La « demande de qualité du cadre de vie des parisiens » constitue alors la problématique clé à laquelle ne peut répondre qu'un seul tracé, celui du Boulevard des Maréchaux. Ce qui distingue ces deux coalitions, ce sont donc non seulement les acteurs qui les composent mais aussi la façon dont ceux-ci problématisent, contextualisent et organisent un raisonnement qui les conduit à choisir et défendre un tracé plutôt que l'autre. Plutôt que de s'intéresser aux stratégies des acteurs indépendamment des arguments qu'ils mobilisent ou, à l'inverse, de prendre en compte leur discours indépendamment des enjeux de pouvoir dans lesquels ils s'inscrivent, nous allons considérer ces deux aspects comme les deux versants indissociables d'un même processus décisionnel. Loin de n'être qu'une apparence, c'est dans la mise en énoncé de ce projet que se construisent les enjeux qui mobilisent les acteurs dans un sens ou dans l'autre et les liens qui cimentent leurs alliances, faisant ainsi basculer la décision dans un sens plus particulier.

1. LA REFORMULATION D'UN PROBLEME ET LA MISE A L'AGENDA DU TRAMWAY

En 1995, le Maire de Paris et le Ministre des Transports officialisent à travers la rédaction d'une lettre de commande d'une étude, leur volonté de voir se construire un projet de tramway en rocade sud de la capitale. A partir de ce moment là, s'entame un débat qui va pendant plus de dix ans occuper bon nombre d'acteurs. Ce débat va se cristalliser autour de deux tracés espacés de quelques kilomètres. Jusqu'au démarrage des travaux et l'officialisation de la victoire d'un tracé sur l'autre, on peut dire que les coalitions en présence vont déployer une énergie considérable pour obtenir gain de cause. Travail de conviction des acteurs, actions multiples pour influencer les débats publics, mobilisation de la presse, actions symboliques, les acteurs ont su puiser dans le vaste registre des actions disponibles pour tenter d'obtenir gain de cause. « Passionné », c'est sans doute l'un des qualificatifs qu'utilisent le plus les acteurs quand ils cherchent eux-mêmes à qualifier le débat au point d'ailleurs, qu'à l'aune d'un nouveau débat sur un deuxième tronçon de rocade, chacun explique devoir utiliser l'expérience acquise pour ne pas affronter les mêmes difficultés.

Quoi qu'il en soit, il est possible de distinguer trois phases dans le déroulement de ce débat. La première repose sur un processus traditionnel de mise à l'agenda du problème. Alors que l'idée d'un tramway autour de Paris est présente voire redondante ces dernières années, c'est un événement particulier, celui du premier pic de pollution à Paris, qui semble donner corps au projet. Trouvant ainsi une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon 1995), le tramway s'engouffre dans ce problème de pollution auquel il n'était pas relié jusqu'à présent, pour trouver un nouveau souffle et une nouvelle légitimité. Pour autant, loin d'être une simple rencontre que le hasard a rendu possible, le tramway ne ressortira pas intacte de ce nouvel agencement.

Pour comprendre le processus en cours, il est possible initialement de reprendre les hypothèses classiques de Cohen, March et Olsen (Cohen March Olsen 1972) reprises par Kingdon (op.cit.) selon lesquelles la mise à l'agenda du problème et la construction des solutions répondent à deux processus indépendants. D'un côté, on peut dire, en effet, que l'idée d'un projet de tramway existe depuis bien longtemps et que les dossiers qui s'accumulent dans les archives de l'Agence Parisienne d'Urbanisme (APUR) ou dans celles de la RATP l'attestent. Ces dossiers concernent tout particulièrement la Petite Ceinture, un des deux tracés en compétition. Ancienne ligne de chemin de fer réalisée au XIX^{ème} siècle, cette petite ceinture fait le tour de Paris permettant notamment à l'époque de relier les 8 gares parisiennes entre elles. Ouverte aux voyageurs au début du XX^e siècle, elle fut victime d'un échec commercial alors que le métro prenait son essor. Elle ferma ses portes aux voyageurs pour être remplacées par un bus, le PC, qui roule autour de Paris sur le Boulevard des Maréchaux. Ce tracé représente près de 600 hectares et a été quasiment préservé du développement urbain qu'a connu la capitale. Il est intéressant de noter que pour tout agent entrant à l'APUR, l'étude du devenir de la Petite Ceinture constitue une sorte de passage obligé, un véritable « rituel »⁴⁶. De la même façon, certains chargés d'études de la RATP l'ont investi dès leur arrivée et y ont consacré un temps considérable. Mais si ce sujet existe et suscite l'intérêt des experts, il ne dépassera pas vraiment le stade du document papier.

Si la solution "tramway" existe donc depuis de nombreuses années, c'est l'émergence d'un nouveau problème et sa mise en lien avec cette "ancienne" solution que l'on va observer au milieu des années 1990. Ce sont les deux grandes premières alertes à la pollution successives au cours de l'été 1995 qui vont mettre le problème à l'agenda (Jones 1984). A la recherche d'une légitimité, le maire de Paris, nouvellement élu, doit faire face, au cours de son premier conseil municipal, à une fronde de son opposition. Face à des critiques dénonçant « le laxisme des autorités parisiennes face à la montée de la pollution de l'air qui met de plus en plus souvent en danger la santé des Parisiens »⁴⁷, Jean Tibéri se trouve en quelque sorte sommé de réagir. Dans la foulée du Conseil Municipal, ce dernier annonce dans une conférence de presse qu'il tient le 23 juillet, sa volonté de « privilégier les campagnes d'information (sur les mesures coercitives) et les transports en commun ». Ainsi, « le maire de Paris veut « proposer aux parisiens et aux Franciliens des solutions de déplacement diversifiées ». Après avoir écarté les « fausses bonnes solutions », comme le péage urbain, la circulation alternée ou l'interdiction de circuler dans le centre-ville, M. Tibéri a indiqué les grandes lignes de la politique partenariale qu'il compte mener « en collaboration avec la RATP et la SNCF » : étudier « le plus rapidement possible un projet de tramway pour desservir la rocade Sud. »⁴⁸.

Le maire de Paris formule une proposition en établissant ainsi un lien direct entre un problème, le pic de pollution, et une solution, le tramway. Ce lien constitue, en quelque sorte, une expérimentation qui, loin de n'être qu'un simple discours contingent, opportuniste et sans conséquence, va impacter le projet lui-même. En modifiant la

⁴⁶ Entretien avec un responsable de l'APUR

⁴⁷ Le Monde, 5 juillet 1995

⁴⁸ Le Monde 23 juillet 1995

formulation du problème, en substituant à la question « comment utiliser autrement la Petite Ceinture », celle de « comment lutter contre la pollution et mieux desservir la Rocade Sud », le premier magistrat élargit le champ des tracés possibles et offre aux défenseurs d'un autre tracé une opportunité pour s'intégrer dans le débat. Profitant de cette brèche, les défenseurs d'un second tracé, situés notamment au sein de l'APUR, vont ainsi suggérer la prise en compte du Boulevard des Maréchaux comme alternative possible. Large de 30 mètres pour 33 km de long, ce Boulevard des Maréchaux entourant Paris, a pour caractéristique d'être bruyant, encombré, pollué et depuis longtemps délaissé.

2. DEUX TRACES SUR UNE MEME ECHELLE

Suite à la lettre de commande rédigée par le Maire de Paris et le Ministre des Transports en 1995, la commission, mise en place pour étudier le projet de tramway en Rocade Sud, va donc analyser non plus un mais deux tracés. Principalement réalisée par la RATP et le Syndicat des Transports Parisiens (STP), cette étude constitue un exemple particulièrement intéressant du processus de mise à l'échelle que permet l'expertise transport. Par sa mise en chiffre et par sa capacité à transformer un projet en indicateurs, cette expertise va rendre saisissable le projet et comparables les deux tracés.

	Variante « Petite Ceinture ferroviaire »	Variante « Boulevard des Maréchaux »
Longueur	7.7 km	7.9 km
Nombre de stations	13 ou 14	17
Populations et emplois desservis à 600 mètres	240 500	249 100
Temps de parcours	17 minutes	24 à 32 minutes (suivant priorité au carrefour)
Vitesse commerciale	28 km/h	15 à 20 km/h
Nbre total d'utilisateurs à la pointe du matin	17.000 à l'heure	En prolongement du TVS : 10400 à 12500 /h En ligne indépendante : 1900 à 2600 /h
Part d'utilisateur ayant abandonné leur voiture	8%	7 à 8%
Incidence sur le stationnement	Aucune incidence	Perte de 850 places sur 1400 existantes
Coût total	1.770 MF HT	2.103 MF HT

Extrait du rapport « Création d'une ligne de tramway en rocade Sud »

Cette étude qui va connaître de nombreuses péripéties qu'il serait trop long de décrire ici, s'organise principalement autour du tableau ci-dessous. Dans ce tableau, les deux tracés⁴⁹ se transforment ainsi en « variantes » d'un même projet.

Les chiffres retranscrits dans ce tableau sont le produit d'un savoir et d'un savoir-faire de l'ingénierie transport. Il s'appuie sur des modèles, des calculs et une certaine conception du transport. Ils mobilisent un système-expert (Giddens 1994) doué d'abstraction et capable de mettre sur une même échelle n'importe quel tracé. Autrement dit, il permet aux experts de saisir un tracé, de le traduire en chiffres, de former un système de grandeur comparable et de relier ainsi un instrument de l'action publique, le tramway, et des problèmes à résoudre comme le nombre de personnes à transporter, de stations à installer, de personnes concernées ou encore de personnes abandonnant leur voiture.

Evidemment comme tout système d'expertise, il ne s'applique pas aussi simplement que cela. Les experts en charge de l'étudier sont obligés en permanence d'élaborer des hypothèses et de réduire des incertitudes pour rendre possible la mise en chiffre. Lorsqu'on les interroge, on comprend à quel point la variable clé pour rendre possible une telle opération est celle de l'établissement de la vitesse commerciale. Son calcul est lié aux nombres d'obstacles que rencontre ce moyen de transport sur son chemin. C'est là que s'organise d'ailleurs la principale différence entre les deux tracés. Dans le cas de la Petite Ceinture, le tracé du tramway s'effectue en complète autonomie et est entièrement dédié aux transports. Autrement dit, les experts transports n'ont pas besoin de négocier avec des voitures, des piétons, des feux et autres obstacles qui viendraient les perturber. Le tracé de la Petite Ceinture, à l'image d'un métro d'ailleurs, est donc sous l'entière responsabilité des experts transports et de leur capacité à se représenter un mode de transport. Dans le cas du tramway des Maréchaux, bien au contraire, le tracé doit en permanence affronter des voitures, des feux, des passages cloutés, etc. Le nombre de stations est un exemple intéressant puisqu'il reflète cette différence. Après tout, il aurait été possible d'imaginer un tramway avec moins de stations y compris sur les Maréchaux mais, pour les experts que nous avons interrogés, aucun doute n'est possible : de sa confrontation avec la rue habitée et mouvementée ressort la nécessité de poser plus de stations et de ralentir la vitesse.

Le tramway sur la Petite Ceinture est donc « rapide » comme l'explique le rapport et même « deux fois plus rapide que celui sur les Maréchaux »⁵⁰ ralenti par tous ces obstacles. Or, selon les hypothèses élaborées par ces experts, c'est la vitesse qui rend attractif le tramway et qui fait du tramway le plus rapide, celui qui transporte le plus d'individus. De ce point de vue, l'expertise transport est donc sans appel : le tracé de la Petite Ceinture est bien meilleur que celui des Maréchaux. Par sa capacité de mettre en chiffre, de construire des indicateurs, de réduire l'incertitude autour d'une problématique

⁴⁹ Une troisième solution dite « mixte » est aussi présentée mais ne présente pas ici un grand intérêt au regard de notre propos

⁵⁰ Ibid.

centrale, l'expertise transport offre une visibilité et une lisibilité de la comparaison qui fait toute sa force. Alors que l'aménagement urbain ne peut que produire des énoncés en termes de qualification de l'espace, d'intelligibilité des formes urbaines et de transformation des géographies, l'expert transport propose une mise en chiffre accessible et facilement transportable d'un acteur à un autre.

Les experts « transports » ont donc opéré une rationalisation qui permet de relier un problème à un tracé devenu légitime. Cette rationalité est sans appel, elle n'offre ni espace de discussion ni modalité de négociation : « On ne peut pas fausser les chiffres quand même. Quelqu'un qui connaît un tout petit peu le transport, sait qu'un système ne peut être que plus performant que l'autre. Après... elle est le choix d'un élu »⁵¹. En cela, elle désigne non seulement la « meilleure solution » mais fondamentalement « la seule » qui soit rationnelle au regard des experts.

Et pourtant, non seulement c'est le tracé sur le boulevard des Maréchaux qui va être choisi mais, en plus, il va l'être au-delà des clivages partisans puisque Bertrand Delanoé, le maire socialiste qui va succéder à Jean Tibéri, va confirmer ce choix et ce, malgré une bataille électorale particulièrement conflictuelle entre ces deux hommes. Le choix effectué est un choix « politique », terme fréquemment utilisé par les experts transport pour déqualifier une décision qui ne s'est pas prise selon une rationalisation dont ils ont la maîtrise. « Le choix est politique » résonne non pour rappeler que c'est, *in fine*, le politique qui tranche, ce qui n'aurait rien d'étonnant *a priori* vu la position hiérarchique qu'il occupe, mais pour dire que ce dernier n'a pas suivi le choix de ces experts qui, pourtant, avaient usé d'un processus de rationalisation du problème, de mise à la même échelle des deux tracés et de leur hiérarchisation, dévoilant ainsi la « bonne » solution voire la « seule » solution. Quand « le choix est politique », c'est qu'il est irrationnel semble-t-on ainsi entendre.

3. LA FIN D'UNE MISE A L'ECHELLE

Les oppositions au rapport vont progressivement s'amplifier et s'agréger. Tout l'enjeu ici est de comprendre comment des acteurs vont réussir à faire de la « plus mauvaise » solution, la « seule » solution apte à résoudre les problèmes posés. S'opposant au travail d'objectivation et de rationalisation des experts transport, ce sont principalement des urbanistes qui vont effectuer un travail de dissociation des deux tracés. Pour bien saisir comment s'opère ce processus de dissociation, il faut s'intéresser aux deux principaux arguments que vont développer ces derniers.

Dans un premier temps, c'est l'argument du projet « 2 en 1 » qui va constituer un argument particulièrement important pour les experts urbains. Si, comme nous l'avons vu précédemment, les indicateurs transports mettent sur une même échelle et rendent comparables les deux tracés, l'expertise urbaine portée notamment par certains experts de l'APUR va d'abord permettre d'ajouter une nouvelle dimension. En effet, à la dimension performative du transport, ces experts vont ajouter la dimension urbaine du

⁵¹ Entretien avec un responsable de la RATP

tramway. Ici, le tramway n'est pas qu'un moyen de transport, il est aussi un instrument qui permet de modifier et transformer la trame urbaine dans laquelle il s'inscrit.

Tout d'abord, ces experts vont rappeler que la Petite Ceinture est située sur un territoire à part et qu'y installer le tramway ne modifie en rien la trame urbaine. Dès lors, cette caractéristique non urbaine qui constituait un atout considérable dans l'étude transport en le rendant plus rapide, devient son principal handicap au regard des enjeux que définissent ces nouveaux experts. Autrement dit, ici, à la problématique performative du transport qui permet de comparer les deux tracés vient s'ajouter une problématique urbaine qui elle disqualifie un des deux tracés.

Comme l'explique un acteur, « C'est la direction de la voirie et l'APUR qui portaient la dimension urbaine du projet. (...) L'idée pour la ville c'est de dire que, d'un point de vue urbain, les projets, il y a l'aspect transport, il y a l'aspect urbain. Et pour que le projet de la Petite Ceinture soit comparable au projet des Maréchaux, il fallait faire le tram sur la Petite Ceinture plus une requalification urbaine des Maréchaux. Et donc nous, en termes de coûts, en termes d'impact, quand on parlait du tramway sur la Petite Ceinture, on avait toujours ces deux aspects côté ville. Et pour nous les projets étaient comparables après. »⁵² On voit à travers cet entretien comment l'énoncé reliant le tramway à un enjeu transport et à un enjeu urbain modifie les équivalences jusque-là dominantes. Ici, pour être à la même échelle, le tracé sur la Petite Ceinture doit rendre possible un projet supplémentaire de requalification urbaine. Dès lors, les chiffres ne sont pas utiles, la comparaison n'a plus lieu d'être puisqu'un seul tracé présente cette qualité urbaine et y cumule les avantages de transporter. Comme l'explique un autre acteur du projet, « d'un côté, on refait la ville, c'est 40 mètres entre façades, on met un tram soit, mais on refait la voirie, on fait des trucs, on donne une qualité de vie, ce n'est pas comparable, à un truc qui, même si d'un point de vue transport c'est meilleur, le riverain ne trouvera pas son équivalence. Alors nous côté ville, on a toujours dit... pour nous c'était un paquet cadeau, d'un côté les Maréchaux avec le réaménagement des boulevards, et de l'autre côté, la Petite Ceinture sans le réaménagement des boulevards. »⁵³

Un second argument va alors venir renforcer le premier et prendre de plus en plus de place dans le débat au fur et à mesure que s'affirme le choix du Boulevard des Maréchaux. A l'émergence d'un registre urbain pour qualifier un seul des deux tracés, les acteurs vont également disqualifier celui qui n'est qu'un mode de transport.

Interpellé sur le choix réalisé par la Mairie de Paris au cours d'un débat public houleux, l'adjoint au Maire de Paris explique ainsi : « Sur la Petite Ceinture, ce serait un RER assez rapide avec transport massif de personnes, une solution favorisant la vitesse commerciale ... avec des gares plus espacées ... Sur les Maréchaux, ce serait une solution favorisant la qualité de la desserte des quartiers traversés avec plus de stations et de meilleurs échanges entre modes de transports ...et « la requalification des Maréchaux réalisée dans le cadre du projet de Ville pour les quartiers sensibles ... ». Le transport

⁵² Entretien avec une responsable à la Mairie de Paris.

⁵³ Entretien avec un membre de l'équipe projet tramway.

rapide, privilégiant « la vitesse commerciale », est ici considéré comme un « RER », c'est-à-dire un transport à l'image disqualifiée. Sans revenir sur l'image négative du RER, il est intéressant de noter ce travail de remise en cause du registre traditionnel du « transport ». Ce registre où la « vitesse commerciale » était considérée comme la clé de tout mode de transport, comme la seule variable à même de fabriquer l'intérêt des transportés et de définir la place d'un projet, ne semble en effet plus capable de répondre aux exigences de qualité, de cadre de vie, de qualification d'un quartier. Si le transport est rapide, il est surtout « massif » nous explique l'adjoint au Maire, opposant ainsi qualitatif et quantitatif.

L'émergence d'un nouveau registre modifie ainsi les termes du débat. Le choix ne se fait plus seulement entre une Petite Ceinture, qui forme le « meilleur » mode de transport, et un Boulevard des Maréchaux, moins bon projet « transport » mais surtout « seul » projet urbain, il se fait entre un tracé organisant principalement un « transport massif type RER » et un projet favorisant la « qualité de vie ». De l'argument « 2 en 1 », on passe ainsi à l'argument « un et un seul », en quelque sorte.

C'est donc un double travail de légitimation du registre urbain et de déqualification du registre « transport » qui s'opère. Ce travail ne se fait pas sans heurt et sans affrontement. L'exemple du débat sur le « report modal » permet de comprendre comment il s'organise. Il faut au préalable souligner que ce débat prend de l'importance au cours du déroulé. Cette importance, il faut la comprendre comme la résultante du nouvel agencement proposé par Jean Tibéri. En articulant un nouveau problème, la pollution et la qualité de vie, à un instrument traditionnel, le tramway, le maire de Paris a participé en effet à modifier la façon dont la solution se présentait. Il a ainsi rendu possible l'émergence de nouveaux arguments et de nouveaux acteurs pour les porter. C'est en cela que l'on ne peut considérer simplement les deux processus, celui de la construction du problème et celui de la formulation d'une politique, comme totalement indépendants. En liant le tramway non à l'objectif de réponse à un besoin mais à celui de la réduction du nombre de voitures circulant dans Paris pour réduire la pollution, le Maire de Paris a participé à modifier la focale avec laquelle le tramway est saisi et a rendu le débat plus perméable à de nouveaux arguments.

Nombreux sont les acteurs qui vont, en effet, mettre en avant le critère « part des utilisateurs ayant abandonné leur voiture » pour légitimer un tracé plutôt que l'autre dans les discussions formelles ou informelles qui entourent le débat. L'expertise transport montre, grâce à sa capacité à modéliser les comportements et à produire des indicateurs, que la rapidité du transport sur la Petite Ceinture conduirait donc deux fois plus de voyageurs à laisser leur voiture pour rejoindre le tramway. Cet indicateur permet de relier ensemble le tramway et sa capacité à résoudre le problème de la pollution. Autrement dit, grâce à cet indicateur, certains acteurs affirment que le tramway sur la Petite Ceinture aurait plus d'impact sur le problème de la pollution que celui des Maréchaux. Pour les experts du transport, cette question des « transferts » ne se discute pas, elle se calcule et c'est ce calcul qui apporte à la solution PC sa légitimité : « L'argument qui a consisté à dire, le tramway sur la PC étant plus performant, plus

attractif, permet un meilleur report sur les modes de transport a été un argument très fort de cette solution »⁵⁴

Si l'expertise transport aligne des chiffres et des modèles, l'expertise urbaine va faire appel à une intuition davantage qu'à une démonstration en s'appuyant notamment sur un registre spatial. L'idée défendue par de nombreux partisans du boulevard des Maréchaux est la suivante : plus on prend de la place à la voiture, plus on force le transfert vers le transport en commun. Avec un tramway qui circule sur une voirie occupée par la circulation, non seulement le nombre de places de stationnement est réduit, mais en plus le nombre de voies de circulation est diminué. C'est un véritable déplacement qui s'opère ainsi. Coupable de pollution, de trafic, d'embouteillages, la voiture prend peu à peu les habits du coupable à abattre : « nous avons vu une transformation dans les années 1980. Au début des années 80, on parlait de limiter l'accroissement des voitures. Puis on évoquait la stabilisation avant de commencer à évoquer au milieu des années 1990 la diminution »⁵⁵. Dans ce nouveau combat l'expertise profane et spatialisée de l'aménagement prend le pas sur l'expertise rationnelle du transport. Intuitive et visuelle, cette idée de « prendre la place » semble plus accessible à d'autres acteurs, plus apte à circuler et à se diffuser.

Pour saisir les affrontements argumentaires qui structurent cette opposition, il est indispensable de ne pas la dissocier des enjeux de pouvoir des locuteurs. L'opposition entre les registres d'expertise est ainsi inséparable de la lutte des experts pour s'imposer. C'est ainsi que la capacité du tramway à s'imposer progressivement en tant qu'instrument de l'aménagement urbain n'est pas sans lien avec le travail de légitimation des urbanistes pour retrouver une place centrale dans les municipalités. Il est intéressant, par exemple, de souligner que, pour ceux que nous avons interrogés, le développement d'un projet de requalification des Maréchaux indépendamment du tramway était, à l'époque des débats, inenvisageable (contrairement à aujourd'hui). Après avoir été affaiblis dans les années 1980, les urbanistes semblent avoir fait du tramway, dans de nombreuses autres villes, une opportunité pour réoccuper une position centrale en rendant possible la transformation de la ville (Ascher 2001).

En transformant les acteurs en locuteurs et les structures argumentaires en énoncé, le regard sur les arguments permet de rendre compte du processus qui rend possible la construction d'une coalition. Par coalition, nous entendons ici l'ensemble des acteurs véhiculant le même énoncé, énoncé que l'on pourrait résumer ainsi : « Il existe un problème de pollution et d'embouteillage à Paris. Pour résoudre ce problème, il faut un tramway qui prenne de la place à la voiture. Seul le tramway sur le Boulevard des Maréchaux répond à ce problème et permet, en même temps, de transformer un secteur déqualifié par la voiture ». Fort d'une légitimité urbaine, cet énoncé va séduire et agréger plusieurs types d'acteurs. D'abord, le collectif de « promotion des Maréchaux » regroupant notamment des commerçants, des habitants, un journaliste qui participera à devenir un porte-parole efficace du projet mais aussi, un acteur de poids comme le maire

⁵⁴ Entretien avec un responsable de la RATP.

⁵⁵ Entretien avec un responsable de l'APUR.

du XVe convaincu que la solution sur la Petite Ceinture engendrera des problèmes avec les habitants qui habitent à côté. Nombreux sont les élus de tout bord qui vont également être séduits progressivement par ce projet qui allie aménagement de la ville et transport. Par son double usage, le tramway sur les Maréchaux multiplie ainsi les alliés.

A l'inverse, peu d'élus vont soutenir le projet sur la Petite Ceinture. Jacques Toubon sera un des rares élus mais sa position sur l'échiquier politique sera très largement affaiblie après l'échec de la « fronde »⁵⁶ qu'il lance en 1998 contre Jean Tibéri. On compte également une association de ferrovipathes dont les membres ainsi autoproclamés construisent une relation passionnelle à la PC. Pour eux, la perte du caractère ferroviaire de la PC sous-tendu par le positionnement du tramway sur les Maréchaux, résonne comme une atteinte fondamentale au patrimoine ferroviaire. Leur engagement passionnel, leur intervention souvent jugée excessive, leur qualification de « ferrovipathe » par les autres acteurs tend à les affaiblir au sein du jeu d'acteurs.

On voit ici très vite à quel point le projet sur le boulevard des Maréchaux est porté par un réseau d'acteurs beaucoup plus vaste et plus puissant que celui sur la PC. On peut constater également qu'après une période d'hésitation, le Maire de Paris, Jean Tibéri puis son successeur, Bertrand Delanoë, vont opter clairement pour le boulevard des Maréchaux. Ce choix n'est pas indépendant de la capacité des acteurs, porteurs du projet, à convaincre et donc à disposer d'un énoncé stable et d'arguments de poids. Sans une expertise concurrente modifiant la définition du champ des possibles et les diverses formes de rationalisation qui conduisent à retenir l'autre solution, rien ne laisse penser que ces acteurs auraient fait le même choix.

4. DEUX ECHELLES POUR UN PROJET

L'inscription au Contrat de Plan de la solution Petite Ceinture et le soutien apporté à cette solution par les deux maires successifs, marquent une nouvelle période qui commence en 2000. Au cours de cette période, les acteurs s'organisent pour approuver ou contester le choix effectué. Le conflit qui se met en place est un conflit dur et frontal. Il n'existe ici qu'un projet et donc qu'un seul vainqueur. La négociation est impossible. Toutes les opportunités sont saisies pour mettre en scène ce conflit, prendre les arènes disponibles et les transformer en lieu de haute lutte. C'est ainsi que, dans la plupart des assemblées où le débat se déroule, l'agitation est de mise entre les tenants de chaque solution, tous répartis.

D'un côté, on trouve des acteurs pro-PC notamment des associations. Devenus experts en transport, ces acteurs associatifs interpellent les experts eux-mêmes en mobilisant les indicateurs comme ressources. La situation semble ainsi inversée. Les acteurs associatifs se mettent à interpellier les acteurs publics en explicitant des chiffres. De l'autre, on a les acteurs défenseurs de la solution des Maréchaux répondant sur un registre plus qualitatif. Dans les différentes séances publiques, Denis Baupin, maire-

⁵⁶ Le terme « fronde » est celui utilisé par les médias pour qualifier la tentative de déstabilisation du maire en place.

adjoind aux transports, par exemple, se trouve confronté à plusieurs reprises à cet étalement de chiffres et n'a d'autres recours, dans un premier temps, que d'évoquer la légitimité démocratique, celle du programme présenté aux électeurs, pour faire face à ces attaques. L'organisation du débat public est l'occasion d'un dernier affrontement entre ces deux coalitions autour de ce que le rapport des commissaires enquêteurs nomme « la question qui fâche ». Pétitions, inscriptions sur les registres, l'enquête publique permet d'organiser la conflictualité. Les commissaires enquêteurs se trouvent ainsi assaillis par la mobilisation des opposants. Ils demandent à la municipalité des chiffres et des explications au point d'obliger ces derniers à mettre en chiffre leurs arguments. Le rapport du débat public se conclut par un avis favorable obtenu difficilement.

Sans s'attarder trop sur cette période particulièrement conflictuelle, nous voudrions ici centrer notre propos davantage sur un travail qu'effectuent certains acteurs pour tenter de réduire la conflictualité. Entre d'un côté, l'expertise transport qui favorise la mise à la même échelle et la comparabilité des deux tracés, et l'expertise urbaine qui va exclure du champ des possibles un des deux tracés, plusieurs acteurs vont s'attacher à trouver un discours intermédiaire qui va permettre d'atténuer la conflictualité. Il s'agit en fait de considérer que ces deux tracés ne sont pas comparables d'abord et avant tout parce qu'ils correspondent à deux projets légitimes positionnés sur des échelles distinctes.

On trouve les prémisses de ce processus dans un tract distribué au cours des débats publics par l'Association des Usagers du Transport d'Ile-de-France. Dans ce tract, l'enjeu est de réintégrer la notion « d'échelle » dans le débat comme processus de régulation. Il s'agit ainsi à chaque tracé d'associer une échelle distincte : « La Petite Ceinture a une vocation régionale » et « Le boulevard des Maréchaux une vocation parisienne ». Cet argument est nouveau, on n'y trouve pas trace dans les documents d'expertise de la période précédente. Ce processus d'introduction de la notion d'échelle permet d'opérer une distinction qui brise la comparabilité des deux tracés. Ce que les indicateurs ont permis en rendant comparables les deux tracés, les échelles le rendent impossibles. Les échelles différentes opèrent ainsi comme une distorsion de sens. Il n'existe plus un projet de tramway en rocade Sud et deux tracés possibles, ni un projet de requalification urbaine et un seul tracé, mais deux projets distincts faisant référence à des économies de grandeurs incomparables. Cet argument se développe au sein de l'association des Usagers notamment après que celle-ci ait été traversée par le conflit entre les deux tracés. Victime d'une tentative de « putsch », son président dessine un habile compromis en juxtaposant les deux tracés. La défense devenue passionnelle de chacun des tracés n'est plus renvoyée à un enjeu de rapport de forces, de « vérité » ou de « meilleure solution » mais à une histoire d' « échelle ». L'échelle territoriale associée au projet est donc l'occasion pour ces acteurs de briser la conflictualité en ne permettant plus la comparaison des deux solutions. Il devient légitime, selon eux, de défendre chacun des projets. C'est en tout état de cause, l'argument principal que va utiliser le président de l'AUT pour « calmer les esprits »⁵⁷ au sein de son association et s'opposer à la tentative des défenseurs de la Petite Ceinture d'imposer leur point de vue. Après que

⁵⁷ Entretien avec un responsable de l'AUT.

ces derniers aient fait voter un texte appelant la municipalité à choisir la Petite Ceinture, le président se voit obligé de convaincre un à un les membres de son Conseil d'Administration pour remettre en cause ce vote. Reléguant à d'autres, la ville de Paris en l'occurrence, la légitimité du choix, l'AUT prend une position qui lui permet de ne plus s'immiscer dans l'opposition frontale.

Cette argumentation, développée par l'AUT, va se déplacer progressivement d'acteur en acteur au fur et à mesure que la décision de l'installation du tramway sur les Maréchaux est validée. Alors que les travaux sont bien entamés, ce discours de complémentarité est devenu le discours dominant chez la plupart des acteurs aujourd'hui. Il se substitue à celui sur la confrontation entre les deux solutions et offre parfois y compris une relecture de l'histoire du projet mobilisable. Ce discours permet de réduire le conflit notamment en offrant une nouvelle opportunité de légitimation à ceux qui défendent le tramway sur la PC. Après tout, si les deux tracés sont différents, rien n'empêche les acteurs de continuer après la mise en place du premier tracé, à défendre un autre tramway.

CONCLUSION

Dans cet exemple du tramway parisien, l'usage du concept d'échelle a permis aux acteurs de mettre à distance ou au contraire de rapprocher les deux tracés. Dans un premier temps, il a permis d'accoler les deux tracés en les transformant en mesures devenues comparables. Dans un second temps, la redéfinition des enjeux a permis à d'autres acteurs de dissocier et de séparer les deux tracés au point de les rendre incomparables, appartenant à deux registres différents. Enfin, dans un troisième temps, certains acteurs ont tenté de positionner ces deux solutions sur des barreaux distincts d'une même échelle⁵⁸.

Dans les deux premiers cas, ce processus a facilité l'élaboration de deux énoncés distincts légitimant chacun un tracé au détriment d'un autre et favorisant l'agrégation d'acteurs. Il est donc au cœur de l'organisation du conflit entre les deux coalitions. La question n'est évidemment pas de savoir si les projets sont ou pas à des échelles distinctes mais de considérer que ce travail de construction et d'objectivation de l'échelle contribue fortement au débat et modifie le jeu d'acteurs qui le compose. Il est un biais pour les acteurs qui leur permet d'organiser et de hiérarchiser leur propos et plus largement leur vision du monde.

On aurait tort de ce point de vue de limiter les enjeux à un simple travail d'argumentation ou de justification d'acteurs ayant défini préalablement leur intérêt et effectué leur choix en fonction de l'objet qu'ils veulent utiliser. Ou de considérer les enjeux de pouvoir indépendamment des formes concrètes par lesquels ils s'expriment à commencer par la défense et la formulation des actions publiques. Il s'agit au contraire

⁵⁸ On notera ici le risque de confusion induit par l'usage double du terme échelle. Il sert en effet à la fois pour désigner un système complet d'unité de mesures (temporel, spatial, etc.) et aussi pour désigner les différents barreaux ou ordre de grandeurs d'un même système. Dans notre cas, la seconde phase correspond la dissociation en deux systèmes différents alors que la troisième renvoie plutôt à la différenciation des ordres de grandeur d'un même système de mesure.

de considérer que c'est justement par cette capacité qu'ont les acteurs à saisir un objet par essence multiple et insaisissable, à le mettre en mot, à produire des rationalités, des échelles et des ordres de grandeur que se construisent leur intéressement et leur interaction. En ce sens, le tramway n'est pas qu'un moyen pour que se réorganisent les rapports de force et les enjeux de pouvoir au sein de l'action publique mais il est leur existence même. C'est parce que le tramway urbain existe que les urbanistes peuvent tenter d'exprimer concrètement un nouveau rapport de force et vice-versa. Autrement dit, il ne s'agit plus de dissocier le pouvoir, considéré comme une relation⁵⁹, des moyens pragmatiques utilisés pour lui permettre de s'exercer.

Changer d'échelle et/ou mettre à la même échelle est donc un processus important puisqu'il participe à rendre intelligible le monde dans lequel sont les acteurs en le simplifiant, en le hiérarchisant, en le problématisant et en y exerçant leur influence. Repérer la façon dont les acteurs, au travers de leurs pratiques discursives, appréhendent ce monde pour légitimer leurs actions et leurs positions constitue donc un passage obligé pour comprendre la façon dont s'élaborent et se transforment les politiques publiques.

⁵⁹ Nous rejoignons ici le postulat de la plupart des auteurs travaillant sur l'Etat en action dont, par exemple, Michel Crozier, Erhard Friedberg, Bruno Jobert, Jean Leca (Crozier Friedberg 1977, Jobert Leca 1980).

QUAND LA MÉTROPOLE SE FAIT TERRITOIRE POLITIQUE
LES RESSORTS POLITIQUES ET SYMBOLIQUES DU CHANGEMENT
D'ECHELLE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

Taoufik Ben Mabrouk

Dans ce chapitre, l'objectif est de démontrer que les transformations qui touchent l'organisation et le fonctionnement de la coopération intercommunale dans les grandes agglomérations résultent de nouveaux jeux de pouvoir. Ces jeux de pouvoir reposent, en grande partie, sur un jeu entre différentes échelles territoriales (l'échelle du quartier, l'échelle communale et l'échelle intercommunale) par lesquels des acteurs cherchent à faire reconnaître de nouveaux liens symboliques ou matériels (communauté de destin, interdépendances) entre ces différentes échelles de territoire, tout en instrumentant ces liens (réels ou supposés) pour légitimer de nouvelles pratiques et finalités de la coopération intercommunale.

La réflexion sur les échelles territoriales, et plus précisément la discussion de l'effet de l'action humaine (sous ses aspects politiques, sociaux, économiques et juridiques) sur l'organisation de l'espace, n'est pas nouvelle. Le constat selon lequel l'espace n'est nullement neutre socialement, dans ses dynamiques d'organisation et ses logiques de fonctionnement, est un acquis scientifique (Castells 1972, Cox 1996 1998a 1998b, Harvey 1985, Lefebvre 1976 1977, Poulantzas 1978 1980, Smith 1992). L'espace (à travers son organisation sociale, économique, politique et institutionnelle) est considéré comme la résultante des confrontations entre les différentes catégories d'intérêts et d'acteurs, tout en étant lui-même la base sociale et matérielle à partir de laquelle s'exprime la conflictualité sociale inhérente à toute société (Agnew 1993 1995 1997, Brenner 1999 2001 2004, Friedberg 1975, Herod et Wright 2002, Jonas 1994, Nizard 1975, Staeheli 1994, Swyngedouw 1997b 2004a 2004b). Sur la base de cette approche critique de l'espace, l'échelle territoriale est considérée comme une construction sociale (Delaney et Leitner 1997, Marston 2000, Purcell 2003) qui résulte des pratiques de vie des individus dont la médiation et la régulation débouche sur des « arrangements institutionnels » (rapports sociaux, droit du travail, régulation corporatiste, planification, etc.). Dans ce cadre théorique, le jeu entre les échelles et la construction de nouvelles échelles territoriales pour les besoins de l'action publique, du jeu politique ou de l'action collective (*politics of scale*) – c'est-à-dire le fait, pour une ou plusieurs catégories d'acteurs, de chercher à transformer l'échelle spatiale et à changer par conséquent les limites et les composantes de l'arène socio-politique où sont traités les problèmes publics - sont clairement identifiés comme des *processus récurrents par lesquels les sociétés redéfinissent régulièrement les conditions et les cadres spatiaux, sociaux, cognitifs, politiques et institutionnels de leur régulation* (Brenner 1997 2003 2004, Cox

2002, Jessop 2000, Swyngedouw 1997a, MacCann 2003). Les réflexions en cours sur la recomposition des États dans le contexte de la globalisation économique (Strange 1996, Jessop 2002, Payne 2006) tout comme les travaux concernant l'émergence de niveaux intermédiaires de gouvernement (Balme 1996, Keating 1997, Keating et Loughlin 1997, Sharpe 1993) s'inscrivent dans cette perspective.

Si l'effet de ces jeux d'échelle est bien identifié en ce qui concerne la construction de nouveaux niveaux intermédiaires ou supranationaux de gouvernement, ce type d'approche est peu mobilisé pour comprendre la transformation en cours des structures de gouvernement local existantes, et plus particulièrement la coopération intercommunale dans les grandes agglomérations. Celle-ci est en effet le théâtre d'un certain nombre de reconfigurations et de changements qui affectent tant les manières de se représenter l'espace urbain que les arguments régulièrement avancés pour défendre un parti-pris de gestion, comme le montrent les références récurrentes à la « métropolisation » soi-disant nécessaire des agglomérations.

La rhétorique en tant que ressource politique pour le redimensionnement (ou changement d'échelle) de la coopération intercommunale trouve dans les jeux de pouvoir, liés à un jeu entre des échelles territoriales, ses conditions de possibilité et ses ressorts d'action. L'analyse de cette rhétorique doit s'effectuer en prenant en compte le contenu du discours mais aussi les conditions matérielles et politiques à partir desquelles elle se développe, et qu'elle contribue à infléchir en retour. Sur le plan théorique, l'examen des jeux entre les différentes échelles territoriales dans les grandes agglomérations permet d'identifier les conditions et les mécanismes qui rendent possibles de nouvelles façons de qualifier l'espace urbain (en tant qu'objet d'action publique) et de voir comment ceux-ci contribuent à transformer la décision et l'action publiques au sein de la coopération intercommunale.

Il est à noter toutefois qu'il n'existe aucune définition précise et opérationnelle de la « métropolisation » (en tant que politique publique), alors que celle-ci est régulièrement invoquée pour justifier la réorganisation actuelle de la coopération intercommunale. En effet, le processus qui conduit à l'émergence d'une métropole (en tant que centre de vie et d'activités, ayant vocation à jouer sur plusieurs échelles territoriales : régionale, nationale et internationale) ne relève pas d'une science exacte, avec des protocoles d'action reproductibles censés donner les mêmes résultats, mais beaucoup plus de l'empirie et de dynamiques historiques et spatiales liées aux évolutions du capitalisme contemporain. Cette situation invite donc à déconstruire les définitions et représentations liées à cette échelle territoriale métropolitaine et à concentrer l'analyse sur les usages qui en sont faits par les acteurs. C'est ici le sens des guillemets qui entourent le terme de *métropolisation* avec l'idée que la « métropolisation », en tant que projet politique et modèle urbain qui sert à justifier le changement d'échelle de la coopération intercommunale (et plus précisément ses nouvelles pratiques et finalités), se joue avant tout dans les représentations du fait urbain, les intérêts et les jeux de pouvoir propres aux acteurs de la gestion urbaine. L'analyse des jeux d'échelle permet donc d'examiner le lien entre, d'une part, l'évolution de ces représentations, les intérêts et les jeux de pouvoir et, d'autre part, la structuration de la conception et des pratiques actuelles en

matière de coopération intercommunale, lien qui est au cœur du redimensionnement de la coopération intercommunale.

Pour commencer, partons d'un certain nombre d'observations concernant la coopération intercommunale. En premier lieu, il y a la multiplication de discours tendant à présenter les grandes agglomérations comme des *métropoles en devenir* ou qui se réfèrent explicitement à des projets de « métropolisation ». La généralisation des démarches de prospective urbaine et l'élaboration de plus en plus fréquente de « stratégies d'agglomération » sont des signes tangibles de cette tendance. Par ailleurs, ces démarches matérialisent le souci d'un certain nombre d'acteurs locaux (dirigeants des structures de coopération intercommunale, maires de ville-centre, *etc.*) d'aboutir à un certain degré de coordination des politiques territoriales à l'échelle d'une agglomération. De telles entreprises mettent en évidence l'existence d'acteurs et d'intérêts locaux favorables à l'avènement d'une nouvelle économie politique du gouvernement urbain (*i.e.* les principes généraux de la gestion urbaine, les priorités et objectifs de cette gestion, l'organisation des scènes de décision publique). La controverse sur l'obsolescence ou la légitimité de l'échelon départemental en milieu urbain est une claire illustration de ce phénomène. Elle montre comment le redimensionnement ou le changement d'échelle de la coopération intercommunale ne met pas seulement en jeu un problème technique de re-dimensionnement de l'échelle territoriale de la gestion urbaine. Il est aussi question de confrontation entre des préférences, des valeurs politiques et des visions de la gestion urbaine qui sont hétérogènes et concurrentes. Dans ce cadre, la multiplication des références à la « métropolisation » suggère que les représentations concernant l'espace urbain et la façon de concevoir la gestion des grandes agglomérations ont évolué. Nous avançons donc l'hypothèse selon laquelle les nouvelles représentations de l'espace urbain et la façon de concevoir sa gestion découlent d'une transformation des exigences et des finalités considérées comme légitimes en matière de coopération intercommunale. Sur la base de quelles conditions et de quel processus s'effectuent ces transformations ? Quels sont les ressorts qui permettent leur ancrage durable ? En quoi la rhétorique politique sur la « métropolisation » marque-t-elle un changement irréversible des critères de pertinence et des sources de légitimités liés à la coopération intercommunale ?

En second lieu, nous observons la *mise en œuvre* de projets dits de « métropolisation » qui sont censés conforter le statut métropolitain des grandes agglomérations. Les politiques publiques s'articulent de plus en plus autour d'un contenu-type où figurent en bonne place l'accessibilité de l'agglomération aux réseaux de création et de circulation des richesses, l'amélioration de la compétitivité économique (avec la construction d'infrastructures et d'équipements), et la valorisation des atouts socio-économiques de l'espace local. Cette tendance met en évidence la volonté/prétention d'élus locaux en milieu urbain à contrôler politiquement le développement de « leur » agglomération, et à jouer à travers le thème de la « métropolisation » leur légitimité et leur pouvoir d'influence et d'action. De tels phénomènes suggèrent que les conditions et les modalités de négociation des agendas politiques locaux ont changé et que de nouveaux jeux de pouvoir encadrent la décision publique en matière de coopération intercommunale. Sur cette base, nous avançons

l'hypothèse selon laquelle l'émergence de ces projets de « métropolisation » et leur inscription à l'agenda politique local résultent d'un nouveau *système de légitimités et de capacités d'action*, où la rhétorique peut être lue comme le produit de ce système sur le plan du discours politique (références, jeu de langage) tout en contribuant à le légitimer en retour. Quels sont les facteurs et dynamiques qui expliquent l'émergence de ces nouvelles légitimités et capacités d'action ? Dans quelle mesure le jeu entre les différentes échelles territoriales contribue à l'émergence d'une nouvelle rhétorique, de nouveaux jeux de pouvoir et à la légitimation de nouvelles pratiques de la coopération intercommunale ?

La présentation et l'analyse des données empiriques s'organiseront autour de deux sections. La première sera consacrée aux basculements irréversibles qui interviennent dans l'organisation et le fonctionnement de la coopération intercommunale dans l'agglomération lilloise et lyonnaise. Il s'agira d'examiner les jeux politiques du changement d'échelle (sur le plan cognitif, politique et décisionnel) dont découle le redimensionnement de la coopération intercommunale. La seconde section examinera les ressorts symboliques du *changement d'échelle en cours* de la coopération intercommunale.

1. JEUX DE POUVOIR ET REDIMENSIONNEMENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

Cette section présente les jeux d'acteurs qui sont au cœur d'une redéfinition des *catégories légitimes de pensée et d'action* en matière de gestion urbaine. Elle montre comment l'instrumentation de l'expertise (qui appuie l'idée d'une organisation socio-spatiale à l'échelle de l'agglomération élargie) et l'affirmation de nouveaux intérêts politiques et territoriaux contribuent à établir de nouvelles représentations de l'espace urbain. Ces nouvelles représentations aident à justifier plus largement de nouveaux objectifs et pratiques de la coopération intercommunale dans le cadre d'une rhétorique sur la « métropolisation ».

LES CONDITIONS DU CHANGEMENT D'ECHELLE

Dans les deux agglomérations, tout au long des années 70, de nouveaux élus et responsables administratifs ou techniques font leur apparition sur la scène locale, à la suite d'élections municipales ou de nominations. Ces individus partagent une vision originale de l'espace urbain. En effet, leurs diagnostics des dysfonctionnements urbains (offre sous-optimale en équipements collectifs, coordination des transports publics, *etc.*) et leurs propositions pour y remédier reposent sur l'usage d'outils scientifiques (sciences économiques et sociales) et de connaissances en matière d'urbanisme. Le recours à ces nouveaux outils permet de présenter les nouvelles caractéristiques de l'espace urbain (les dynamiques socio-économiques, les logiques d'occupation et d'utilisation de l'espace), et de défendre l'idée selon laquelle les dysfonctionnements résultent en fait de l'inadéquation des politiques publiques à des logiques spatiales ignorées qui se jouent à l'échelle de l'agglomération, et non plus à l'échelle communale.

Dans un tel contexte, cette nouvelle approche de l'espace urbain met en évidence le lien entre des propositions novatrices et les entreprises de distinction et de légitimation (individuelles et collectives) de leurs auteurs. Jouissant, en moyenne, d'une formation universitaire plus poussée que leurs aînés, ces nouveaux responsables mobilisent un certain nombre de connaissances et de compétences, avec l'objectif de transformer les *catégories légitimes de pensée et d'action* concernant l'espace urbain et de se légitimer sur la scène locale en cherchant à imposer un nouveau modèle de gestion par le biais de leurs prérogatives et initiatives. Ces jeux d'acteurs sont décisifs dans le changement d'échelle de la coopération intercommunale, dans la mesure où ceux-ci se cristallisent essentiellement autour des exigences et des finalités de l'intercommunalité devant être considérées comme pertinentes et donc légitimes. Les ressorts du changement d'échelle sont de deux ordres : 1) une série d'initiatives qui découlent de l'émergence de nouveaux intérêts et qui visent à disqualifier les anciennes méthodes de travail et à justifier l'intérêt du nouveau modèle de gestion, 2) l'appropriation de ces nouvelles représentations de l'espace urbain par des élus qui y trouvent le moyen de se distinguer et de se légitimer sous le signe du modernisme et du pragmatisme.

À Lyon, pour développer et légitimer leur nouveau modèle de gestion, les promoteurs doivent faire des propositions concrètes et prouver les limites des méthodes traditionnelles de gestion urbaine. Le développement de la planification urbaine, au sein de l'agence d'urbanisme, trouve ici sa raison d'être. Dans ce contexte, les nouvelles pratiques de la planification (consultations d'acteurs, collaboration avec différentes professions liées à l'urbanisme, prospective) inaugurent une nouvelle économie des rapports entre les experts et les responsables politiques, et contribuent à renouveler les jeux de rôle politiques associés à la coopération intercommunale. Les études de l'agence d'urbanisme aident à la construction de nouvelles perceptions générales de l'espace urbain. Le flou qui caractérise la notion d'échelle métropolitaine (qui matérialise la nouvelle organisation de l'espace urbain) met en évidence trois phénomènes qui favorisent l'ancrage durable de ces nouvelles représentations. Il y a tout, d'abord, un travail de conversion des mentalités qui s'effectue à travers une série de conférences et séminaires organisés par l'agence d'urbanisme. Il y a, ensuite, une prise d'influence progressive des dirigeants de l'agence d'urbanisme (élus et techniciens) sur la définition des problèmes et des solutions en matière de gestion urbaine, prise d'influence qui se traduira par l'adoption de nouveaux programmes communautaires qualitatifs autour de l'habitat et par la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.). Il y a, enfin, à travers la récurrence des termes utilisés (« métropole », « développement stratégique », *etc.*) et la comparaison avec d'autres agglomérations européennes, la construction d'un lien symbolique associant, d'une part, pragmatisme et modernisme politique et, d'autre part, ces nouvelles représentations de l'espace urbain. Ce dernier élément permet de comprendre la facilité avec laquelle les candidats aux principales fonctions exécutives de l'agglomération (mairie de Lyon et présidence de la Communauté Urbaine) se sont appropriés ces nouvelles représentations de l'espace urbain.

À Lille, le redimensionnement de la coopération intercommunale s'organise principalement autour de la lutte politique pour la connexion de l'agglomération au

réseau de Train à Grande Vitesse (T.G.V.). Pour une nouvelle génération de cadres administratifs et d'élus, un tel équipement peut être le moyen d'une reconversion socio-économique, d'autant que l'accord franco-britannique du 30 novembre 1984 concernant le percement d'un tunnel sous la Manche permettrait de tirer profit de la localisation géographique de la capitale des Flandres. Les pourparlers au niveau local et la négociation avec la S.N.C.F. vont favoriser un changement des rapports de forces politiques et l'émergence d'une nouvelle coalition de gestion au sein de la coopération intercommunale. Les circonstances qui ont conduit à ce basculement montrent l'importance des nouvelles représentations de l'espace urbain dans la reconnaissance d'intérêts communs au changement des pratiques de la coopération intercommunale. Lors de la négociation avec la S.N.C.F. les pratiques professionnelles et les compétences techniques des cadres administratifs ont permis à ces derniers d'identifier des difficultés de gestion communes, et de s'accorder sur la cause de ces difficultés : l'organisation de la coopération intercommunale. L'objectivation d'une communauté d'intérêts dans la transformation des pratiques et des finalités de la coopération intercommunale et le pacte de gouvernement qui annonce une nouvelle majorité de gestion trouvent ici leur origine. L'accord qui intervient alors entre les maires des cinq principales villes de l'agglomération repose sur un échange politique clair : le financement par la Communauté Urbaine de la gare T.G.V. (voulu par le maire Lille) aura pour contrepartie le financement de projets d'envergure pour les autres villes. Pour justifier ces opérations d'envergure, les dirigeants de ces villes mobilisent une rhétorique de la *tertiarisation de l'économie locale* dans laquelle lesdits projets sont présentés comme les instruments d'une politique de « métropolisation ».

LE REDIMENSIONNEMENT : DYNAMIQUES ET EFFETS

En affirmant que l'échelle métropolitaine est un cadre « pertinent » de programmation des politiques territoriales, le nouveau maire de Lyon et président de la Communauté Urbaine, Michel Noir, élu en 1989, confirme l'appropriation des nouvelles représentations de l'espace urbain par les élus⁶⁰. Toutefois, deux éléments limitent sérieusement la rhétorique et le projet de l' élu qui déclare vouloir « faire de Lyon une métropole européenne ». Le premier est l'exiguïté de la juridiction de la Communauté Urbaine par rapport au cadre spatial de l'agglomération qui, lui, est plus vaste et empiète sur le territoire des collectivités limitrophes. Cette situation soumet donc les projets de l' élu à la souveraineté territoriale et politique d'autres collectivités : les Conseils Généraux de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône et le Conseil Régional. Le deuxième élément est l'absence d'emprise de l' élu sur les réseaux politiques et professionnels qui se sont constitués lors de la promotion du modèle de gestion urbaine et qui ont permis un début de médiation entre les collectivités. Perçue comme le signe d'une entreprise politique trop personnelle (alors que la période précédente avait été marquée par une promotion collective de l'ambition métropolitaine), la démarche de l' élu suscite réticences et suspensions, qui se traduisent par l'apparition de tensions dans les rapports entre les collectivités locales. Ces tensions sont aggravées par la compétition

⁶⁰ Cf., *Lyon Figaro* du 25 février 1989.

que se livrent les principaux élus de la scène régionale pour le leadership local. À l'instar du nouveau maire de Lyon, le président du Conseil Régional et le président du Conseil Général du Rhône ont été récemment élus à la tête de leur institution. Par ailleurs, le plan de « métropolisation » de Michel Noir et la rhétorique qui lui est associée (qui supposent une coordination inter-institutionnelle) ne peuvent se soustraire une polémique ancienne concernant l'efficacité et l'équité de la coopération inter-institutionnelle. À l'origine des difficultés de l'élus, il y a donc l'impossibilité d'un échange politique entre les dirigeants des collectivités territorialement concernées par ce plan de « métropolisation ». Isolé sur la scène intercommunale en raison d'une opposition de communes qui lui prêtent une volonté d'hégémonie (compte tenu du poids démographique de Lyon par rapport aux 54 autres communes membres), et sur la scène inter-institutionnelle en raison des tensions politiques et institutionnelles, l'élus n'a guère les moyens de peser sur l'affectation des ressources sur le territoire de l'agglomération. Malgré l'échec de Michel Noir, la poursuite d'un objectif de coordination des politiques territoriales à l'échelle métropolitaine par ces deux successeurs indique une transformation des finalités légitimes au sein de l'instance intercommunale. Cette transformation, confirmée par le développement d'une rhétorique de la « métropolisation », se matérialise par un système d'acteurs (élus et technocratie) qui, par leurs croyances et leurs initiatives, contribuent à établir l'intérêt et la nécessité d'une gestion territoriale à l'échelle métropolitaine.

Au sein de la Communauté Urbaine de Lille, l'introduction d'un programme pluriannuel d'investissements (P.P.I.)⁶¹, à la suite de l'élection de Pierre Mauroy à la présidence en 1989, a été à l'origine d'une série de changements profonds. Ceux-ci concernent tout d'abord la sélection des opérations prioritaires et plus largement la régulation des demandes présentées par les différentes communes, la construction des majorités de décision au Conseil de Communauté, les modes d'interaction par lesquels le président asseoit son autorité, et enfin, l'émergence d'un système de positions et de rôles par lequel s'effectue la médiation entre les intérêts politiques et territoriaux. À partir du premier mandat de Pierre Mauroy (1989-1995), les projets de la Communauté Urbaine doivent faire l'objet d'une discussion transparente, prenant en compte des arguments techniques et financiers pour établir un bilan coûts/avantages. D'un point de vue plus général, ce nouvel outil a eu pour effet de formaliser les lieux, les moments et les rites de négociation, ce qui met un terme à la fragmentation des scènes de négociation du précédent système de gestion. Dans ce contexte, l'autorité du président repose sur les contraintes de la décision collective (et notamment l'obligation pour toutes les communes-membres de parvenir à des arbitrages satisfaisants) et sur l'appui que lui offre la coalition des principales villes de l'agglomération. La sélection des projets s'effectue à partir d'un système de tractations et de négociations qui fonctionne sur la base d'un cercle restreint d'élus (les présidents de groupe) dont le rôle est de représenter des intérêts territoriaux et de réguler les demandes exprimées par leurs mandants. Ce cercle restreint a aidé à stabiliser les arbitrages et à offrir une sécurité pour l'ensemble

⁶¹ Ce P.P.I. matérialise de nouveaux rapports de force sur la scène intercommunale, à la suite de l'alliance entre les principales villes de l'agglomération.

des parties en formalisant les engagements des élus et en fixant le calendrier de l'action intercommunale. Cette nouvelle organisation de la négociation montre comment le jeu politique intercommunal est passé d'un système d'interactions atomisées à un système de négociation organisés avec des acteurs attitrés (assumant un rôle et occupant une position) et des rites d'interactions. La stabilité et la pacification de la scène intercommunale, permises par ce nouveau système, expliquent pourquoi les rites d'interactions, les rôles et les positions ont survécu à la mise en œuvre du P.P.I..

Dans ce système, la commune demeure le territoire de référence dans les négociations. La rhétorique de la « métropolisation » sert donc à justifier de nouveaux échanges politiques, pour lesquels l'échelle virtuelle de la métropole est régulièrement mobilisée dans les discours visant à légitimer ces derniers. L'existence de cette rhétorique indique également une transformation des rapports de forces politiques sur la scène intercommunale. Cette transformation est appuyée par des intérêts politiques (dans le cadre d'une réorganisation de l'affectation des ressources communautaires ou par le fait d'élus qui investissent la scène intercommunale sur la base de prérogatives sectorielles comme la planification urbaine ou la requalification urbaine). Elle est aussi renforcée par la tendance à la technicisation et à la professionnalisation croissantes de la coopération intercommunale (ingénierie financière, cadre juridique, prospective urbaine). Ainsi, la rhétorique sur la « métropolisation » est le signe d'un changement durable des pratiques et des finalités légitimes de la coopération intercommunale, et d'une logique d'autonomisation relative de l'institution qui lui permet d'incarner un territoire.

La comparaison entre les deux agglomérations permet d'identifier deux facteurs importants dans les jeux politiques du changement d'échelle. Le premier facteur est l'impact de ces nouvelles conceptions de l'espace urbain, impact qui se concrétise par la position centrale qu'acquiert le nouveau modèle de gestion urbaine dans le débat et l'agenda politique local. Cette situation indique une transformation du système d'intérêts et des attentes liés à la coopération intercommunale. Le deuxième facteur est l'apparition de nouveaux jeux de rôle politiques. Ces jeux de rôle qui consistent, pour les élus, à se mettre en scène comme les acteurs d'une « métropolisation » en marche (lancement d'études prospectives, prises de position visant à incarner une ambition métropolitaine, justification par la rhétorique de la « métropolisation » de nouveaux échanges politiques) indiquent que les bases de la crédibilité et de la légitimité politiques liées à la gestion urbaine et à la coopération intercommunale ont changé, comme le montre l'adoption d'un nouvel impératif de rôle par les dirigeants des structures de coopération intercommunale. Ces nouveaux jeux de rôles indiquent également une transformation du *système de légitimités et de capacités d'influence et d'action* liées à la coopération intercommunale. Au-delà de son contenu, la rhétorique comme ressource politique dans le changement d'échelle trouve dans ces transformations ses conditions de possibilité.

2. LES RESSORTS SYMBOLIQUES DU CHANGEMENT D'ECHELLE : INDICES ET EFFETS POLITIQUES

Dans cette section, nous verrons comment la planification urbaine et le développement de la concertation donnent à voir des jeux d'acteurs et des conduites qui alimentent plus largement un *processus diffus* de changement d'échelle. À la suite de la première section consacrée aux jeux proprement politiques du changement d'échelle, nous voudrions défendre ici une thèse pour interpréter les récents développements de la planification urbaine et des démarches consultatives, thèse qui nous permet d'identifier les ressorts d'un second registre d'action qui contribue au changement d'échelle. La thèse est la suivante : après une première phase largement dominée par des études quantitatives et techniques (ayant servi à objectiver les interdépendances socio-spatiales), la planification urbaine s'oriente davantage vers une production qualitative (du type « mise en récit » de l'histoire d'un territoire et/ou construction d'une identité collective liée à un territoire) dont l'objectif est d'amener la population à s'approprier plus aisément les nouvelles représentations de l'espace urbain, véhiculées sous l'image de la métropole.

LA DEMARCHE LYONNAISE

Malgré les difficultés rencontrées, les présidents successifs de la Communauté Urbaine de Lyon ont maintenu le principe de concertations avec les autres collectivités locales comme avec les agences ou organismes représentatifs. L'objectif est resté inchangé : faire reconnaître la nécessité d'organiser le développement de l'agglomération à l'« échelle métropolitaine », c'est-à-dire sur un espace plus large que la juridiction communautaire. Si l'objectivation de cette nouvelle échelle s'est faite essentiellement par le recours à des outils techniques et des méthodes quantitatives, la démarche actuelle repose davantage sur une production qualitative qui sert de base à une nouvelle stratégie de communication de la Communauté Urbaine.

Ce changement est bien illustré par le travail de la mission *millénaire 3* au sein de la Communauté Urbaine. Réunissant experts, chercheurs, associations et groupes d'intérêts, cette mission a pour objectif de définir une « stratégie d'agglomération ». Les discussions portent sur les tendances de l'économie contemporaine, le processus d'urbanisation, la culture, la cohésion sociale et la planification urbaine stratégique, dégagant ainsi une stratégie en cinq axes⁶². Cependant, dans cette démarche, la direction « Prospective et stratégie » qui chapeaute le dispositif n'est pas restée inactive. En effet, elle a pris part à la préparation des colloques et réunions en contribuant à définir les thèmes de ces manifestations, et elle est par ailleurs engagée dans une entreprise de longue haleine qui consiste à diffuser les conclusions de ces rencontres et

⁶² Ces cinq axes sont 1) la maîtrise des technologies de l'information, 2) un équilibre entre une ouverture à l'international et un ancrage social local (*sic*), 3) redéfinir une citoyenneté locale et promouvoir un système de gouvernance locale pertinent (*sic*), 4) parvenir à un développement social et économique pour toutes les personnes et par toutes les personnes, 5) assurer un développement durable.

études. De plus, la mission *millénaire 3* se présente elle-même comme un centre de ressources intellectuelles dont l'objectif est de rassembler et diffuser les informations sur les « bonnes pratiques de la gouvernance urbaine » (*sic*), les innovations et la planification urbaine. D'un point de vue plus général, la direction « Prospective et stratégie » tente, via la mission *millénaire 3*, de peser sur la formulation des diagnostics, les représentations et les concepts légitimes pour définir et caractériser l'espace urbain et justifier l'idée que la gestion de cet espace doit se faire à une « échelle métropolitaine ». Cette démarche repose sur un pari : faire en sorte que des responsables et des acteurs provenant de différentes institutions, agences ou structures représentatives viennent à partager les mêmes réflexes de langage, les mêmes diagnostics et les mêmes idées concernant les mesures à prendre pour la gestion de cet espace urbain aux contours flous. Cette démarche est à rapprocher des jeux rhétoriques et des métaphores utilisés par les dirigeants communautaires, et notamment le président, lors de leurs déclarations publiques. Toutefois, aucune réelle opportunité de coordination à l'« échelle métropolitaine » ne permet aux dirigeants de la Communauté Urbaine de lier ces jeux rhétoriques et ces métaphores à des politiques ou des initiatives tangibles.

Néanmoins, un récent changement dans l'action de la direction « Prospective et stratégie » montre qu'une nouvelle stratégie a été adoptée pour légitimer l'idée qu'un territoire métropolitain existe, et susciter l'adhésion de la population à cette entité territoriale. En effet, les précédents diagnostics sur les effets de l'urbanisation et les interdépendances socio-spatiales n'ont pas conduit la population à s'identifier à un territoire métropolitain, censé matérialiser le cadre spatial des activités humaines en milieu urbain. Pour favoriser cette identification populaire avec un territoire dont il s'agit de « démontrer » l'existence, une série de thèmes emblématiques ont été retenus pour « prouver » que ce territoire correspond à une réalité culturelle et historique. À travers les thèmes du cinéma, de la lumière (fête des lumières), de la solidarité, de la santé et de la gastronomie, la méthode est toujours la même : susciter des événements et des débats autour de ces *activités, pratiques et coutumes* qui sont censées représenter une identité métropolitaine enracinée dans l'histoire, la culture et les traditions locales. Tous ces thèmes ont en commun de renvoyer à un passé prestigieux et à des réussites individuelles ou collectives (par ex., le thème de la santé avec une entreprise familiale, les *Laboratoires Mérieux*, devenus un leader mondial dans le domaine de la pharmaceutique, ou encore la solidarité avec l'histoire et la tradition du mouvement ouvrier dans l'industrie de la soie lyonnaise). Tous ces thèmes sont donc censés amener la population à être fière d'une histoire, d'une culture et de traditions locales et à se les approprier sur le mode de l'héritage commun pour constituer le socle d'une identité métropolitaine.

La limite de cette stratégie reste, sans aucun doute, le territoire tel qu'il est *vécu* et *perçu* par les habitants dans leurs différentes activités. En effet, comme espace où se construit une identité individuelle et sociale, où s'entretient une mémoire collective, où se construit le lien social et se déploient des réseaux de solidarité, où s'exercent des activités et où s'exprime la conflictualité sociale ou politique (tensions, mobilisations, contestations), les échelles de *territoire vécu* ne peuvent pas toujours correspondre les unes aux autres, et encore moins se fondre dans le cadre plus large d'une entité

métropolitaine qui résulte d'une logique *d'assertion performative*. L'inflexion qualitative de la planification urbaine et de la prospective peut être interprétée comme la prise en compte de la difficulté que représente, pour le discours politique, la co-existence de ces différentes échelles de *territoire vécu*, mais aussi comme une tentative visant à surmonter cette difficulté.

L'expérience lilloise illustre l'importance de ce dernier point, et indique plus largement comment la production d'une stratégie d'agglomération correspond en fait à une neutralisation ou atténuation des contradictions d'intérêts liés aux différentes échelles de *territoire vécu*. En effet, les dirigeants de la Communauté Urbaine de Lille (dont le président) parviennent à jouer sur différentes définitions du territoire vécu pour favoriser un changement d'échelle - sur le mode du glissement rhétorique et sémantique permanent et imperceptible - et à construire ainsi progressivement une entité métropolitaine abstraite. La révision du S.D.A.U. et la concertation favorisent ce jeu sur les différentes définitions du territoire. Elles permettent aussi de construire un consensus vague autour du thème de la « métropolisation », à la fois comme objet d'attentes et de préoccupations locales en matière de développement local, et de présenter la gestion intercommunale comme l'outil d'un programme de « métropolisation ». La quête d'une reconnaissance populaire par les leaders urbains est un élément important qui pousse à ce jeu.

LES INDICES FOURNIS PAR L'EXPERIENCE LILLOISE

L'expérience lilloise montre que le changement d'échelle s'effectue à partir de la confrontation de différentes définitions du territoire qui découlent de différents usages sociaux du territoire. Nous définissons les usages sociaux du territoire comme l'ensemble des *pratiques sociales, des activités et des intérêts qui lient un groupe social donné à une échelle spatiale donnée*. Ce lien peut s'exprimer sur le mode identitaire ou affectif (le territoire du quartier ou de la commune comme vecteur d'identité et d'appartenance sociale), sur le mode des activités sociales (le territoire comme espace d'activités économiques ou comme espace de mobilisations sociales ou de contestation) ou sur le mode rationnel-technique (le territoire construit à partir d'observations scientifiques et techniques « traduites » ensuite en grandeur spatiale), *etc.*. Dans un système démocratique où la décision doit être justifiée en opportunité et en Droit, la légitimité et la responsabilité politiques des élus se jouent également dans l'interaction entre ces différentes dimensions/définitions de *territoire vécu*. La révision du S.D.A.U. - document qui fixe les principales orientations d'aménagement et de développement d'une agglomération - donne une bonne illustration de ce jeu sur les différentes définitions du territoire, pour des élus *qui y jouent* leur légitimité et leur responsabilité politiques. La préparation de ce document permet de comprendre que le jeu sur les définitions est motivé, plus particulièrement, chez les dirigeants de la Communauté Urbaine par le souci de réduire les contradictions entre plusieurs visions de l'espace urbain. En effet, pour ces derniers, l'objectif est de parvenir à un document consensuel, qui soit aussi susceptible de légitimer les nouvelles pratiques de la coopération intercommunale.

La planification urbaine du point de vue des dirigeants communautaires

En 1991, la Communauté Urbaine de Lille lance la révision de son S.D.A.U.. Cette révision fait ressortir deux périodes : une première période qui dura une année environ et qui est marquée par une relative autonomie des techniciens en charge de faire des propositions, une seconde période avec l'apparition de tractations politiques qui sont à l'origine d'une série de modifications importantes du document.

Lors de la première période, les pratiques des professionnels de la planification urbaine (*i.e.* établir des diagnostics, s'inspirer des expériences réussies, rechercher et échanger des informations concernant d'autres expériences *via* des réseaux professionnels) expliquent pourquoi l'ensemble des propositions se focalisent principalement sur des équipements et des infrastructures standards, habituellement associés aux métropoles, dans une logique d'«excellence territoriale». Par ailleurs, les méthodes de la planification urbaine, qui reposent sur le principe de concertations et dialogues permanents avec différentes catégories d'acteurs, priment sur le contenu du projet proprement dit. Dans ce contexte, le principal avantage pour les dirigeants de la Communauté Urbaine est de développer des contacts avec des élus, et des groupes d'intérêts allant des associations locales jusqu'aux représentants des intérêts économiques⁶³. Ces contacts indiquent que les dirigeants communautaires entendent faire preuve de pragmatisme vis-à-vis des différentes catégories d'interlocuteurs (en fonction de leur sensibilité ou de leur principale préoccupation). Concrètement, la révision du S.D.A.U. offre aux dirigeants de la Communauté Urbaine des lieux de rencontre avec ces différents intérêts, et leur donne la possibilité de prendre position, par le biais de déclarations informelles ou d'annonces officielles⁶⁴. D'un point de vue plus général, les contacts et les prises de position de ces dirigeants montrent que la construction d'un projet de planification urbaine implique pour ces mêmes dirigeants de réduire les contradictions entre différentes échelles de *territoire vécu*.

En effet, la seconde période de la planification, celle de la validation politique, montre l'effet des contraintes posées par ces définitions et pratiques concurrentes du territoire. Sur les 126 communes concernées par la révision du S.D.A.U., les deux tiers ont moins de 5 000 habitants avec un profil rural ou semi-rural. Dans ces conditions, les propositions axées autour de grands projets et grands partis d'aménagement ne correspondent pas aux attentes et intérêts d'une majorité de petites communes. Dans cette période de validation politique, l'objectif du président de la Communauté Urbaine de parvenir à un document qui soit le plus consensuel possible explique pourquoi des tractations apparaissent alors. Les représentants de ces petites communes réclament et obtiennent un certain nombre d'assurances et de compensations (préservation de l'espace naturel, rénovation de places publiques et création de zones d'activités économiques) qui montrent plus largement comment l'idée d'échelle métropolitaine ou

⁶³ Rappelons en effet que le périmètre de révision du S.D.A.U., établi sur la base de l'arrondissement de la Direction Départementale de l'Équipement du Nord, dépasse le périmètre de la Communauté Urbaine en intégrant au total 126 communes.

⁶⁴ Cf., la manifestation organisée par l'agence d'urbanisme et le syndicat mixte de révision du S.D.A.U. : *Les assises de la métropole* 11 et 12 juin 1992. Source : Agence d'urbanisme de Lille.

de politiques de « métropolisation » ne présentent pas d'intérêt pour eux, compte tenu des aspirations de leurs administrés.

Cependant, en faisant office d'*opérateur symbolique*, l'élaboration du S.D.A.U. a permis aux dirigeants de la Communauté Urbaine de légitimer l'échelle métropolitaine par un jeu sur différentes définitions du territoire⁶⁵. En effet, en amenant plusieurs catégories d'acteurs à réfléchir et à faire des propositions sur les perspectives de développement de l'agglomération, dans le cadre de la problématique imposée de la « métropolisation », la planification urbaine a contribué à transformer progressivement le statut des grands projets conduits par la Communauté Urbaine. Ainsi, par exemple, les projets à l'origine du pacte de gouvernement communautaire sont-ils devenus les composantes d'un plan plus large de « métropolisation » par la récurrence des déclarations volontaristes des élus *dans cette conjoncture de prospective*. Cette conversion symbolique (qui fait partie intégrante du changement d'échelle) est facilitée par la planification urbaine qui favorise la coexistence de différentes visions de la métropole et de la « métropolisation », sans qu'il n'y ait de définition précise de la métropole dans le document final⁶⁶. Dans ces conditions, la coexistence de ces visions permet de développer les références discursives à la métropole sans qu'aucune définition précise ne vienne réfuter ces déclarations. La *coexistence* de ces différentes visions de la métropole et les jeux d'échanges politiques qui se structurent à l'échelle de l'agglomération (à l'origine des programmes communautaires présentés ensuite comme des politiques de « métropolisation ») constituent les deux leviers à partir desquels s'effectue le changement d'échelle dans les pratiques des professionnels de la planification urbaine, le discours des élus et les pratiques de la coopération intercommunale.

Produire de la métropole avec un jeu permanent sur les symboles

La stratégie de légitimation de l'échelle métropolitaine (et par conséquent des nouvelles pratiques et finalités de la coopération intercommunale) passe également par l'usage de symboles dont l'objet est de susciter le sentiment d'une *communauté de destin* parmi la population. Cette stratégie de jeu sur les symboles est visible dans la communication officielle de la Communauté Urbaine. Plusieurs caractéristiques méritent d'être relevées.

La première concerne le contenu du bulletin mensuel d'information de la Communauté Urbaine : *Lille Métropole Info* (qui a succédé au *Métropolitain*). Un passage en revue des différents numéros permet de constater l'existence d'une ligne éditoriale. Les programmes communautaires conduits dans une partie donnée de l'agglomération sont toujours présentés avec l'idée de valoriser un territoire précis : un quartier, une commune, tout en présentant ce territoire comme une part intégrante d'un

⁶⁵ Le document sera finalement approuvé le 6 décembre 2002.

⁶⁶ Cet effet est d'autant plus intéressant à analyser que la planification et la prospective prennent une place croissante dans les structures de coopération intercommunale. L'absence de définition précise de la métropole n'est pas surprenante puisque la spécificité de la planification urbaine est de verbaliser des « avènements » de l'espace urbain. Pour cela, une relative imprécision du terme est nécessaire face aux différents usages sociaux du territoire.

ensemble plus vaste : la métropole. Ainsi, jouer sur différentes échelles de *territoire vécu* (quartier, commune, «trans-communal») est un exercice récurrent dans ce genre de publication, avec la caractéristique de lier délibérément ces différentes échelles. La deuxième caractéristique concerne les mots utilisés dans ces bulletins d'information, dans les discours officiels et dans les médias locaux plus largement. Certains mots ou certaines expressions, comme «Communauté Urbaine» seule, «agglomération», «Établissement de coopération intercommunale», sont rarement utilisés pour désigner la Communauté Urbaine, en ce qu'ils présentent l'institution seulement comme un outil technique et n'insistent pas assez sur l'idée qu'il existerait un territoire métropolitain. Le changement de nom de la structure de coopération intercommunale, qui devient «*Lille Métropole Communauté Urbaine*», est significatif à cet égard⁶⁷. Enfin, le recours systématique à des métaphores du type «faire bouger la métropole», «faire vivre la métropole», «rendre la métropole plus forte», dans l'ensemble des supports de communication tend à appuyer l'idée d'une communauté organique à l'échelle de l'agglomération élargie. La candidature de Lille pour recevoir les Jeux Olympiques de 2004 et sa candidature réussie pour être capitale culturelle en 2004 ont participé de ce travail de conversion. L'impact de ces stratégies discursives et symboliques sur la constitution d'un sentiment d'appartenance à une «communauté métropolitaine» chez la population est difficile à évaluer. L'analyse de l'organisation et du fonctionnement des conseils de quartier ou des conseils de développement pourrait certainement nous en dire davantage à ce sujet. En revanche, et comme le montrent les modes de communication décrits plus haut, ces stratégies discursives et symboliques sont poursuivies par les dirigeants communautaires pour légitimer les nouvelles pratiques de la coopération intercommunales, dans le cadre plus large d'une quête de reconnaissance démocratique.

CONCLUSION

Comme le montre l'examen des données empiriques, deux éléments sont au cœur du jeu entre les échelles territoriales conduisant au changement d'échelle : l'énonciation des représentations « pertinentes » de l'espace urbain (son étendue, ses caractéristiques et les modalités d'une gestion « efficace ») et un contrôle de l'affectation des ressources sur le territoire de l'agglomération.

Ces jeux d'échelle, et plus particulièrement les références récurrentes à l'échelle métropolitaine en tant qu'échelle soi-disant « pertinente » pour la gestion urbaine, trouvent leur raison d'être dans la légitimation de nouveaux *type de leadership politique* et *jeux d'échange politique* propres à la coopération intercommunale. Ainsi, les appels de plus en plus fréquents en faveur de la « métropolisation » des agglomérations mettent en évidence une nouvelle économie politique de la coopération intercommunale où se jouent trois types de phénomènes. Il y a tout d'abord la transformation des *catégories légitimes de pensée et d'action* concernant la gestion urbaine dans les grandes

⁶⁷ Sans qu'il ne soit possible d'identifier un lien de cause à effet avec le changement de nom de la Communauté Urbaine, soulignons ici l'usage récurrent du terme «métropole» dans la presse et les médias locaux pour parler de l'agglomération.

agglomérations. Il y a ensuite la transformation du *système des légitimités et des capacités d'influence et d'action* liées à la coopération intercommunale. Il y a enfin l'émergence de nouveaux *dispositifs de médiation entre les intérêts territoriaux et politiques* concernés par la coopération intercommunale. Ces trois phénomènes sont liés et sont précisément rendus possibles par *le jeu entre les différentes échelles territoriales* qui se caractérise par l'instrumentation de représentations propres à un niveau territorial (l'agglomération élargie, présentée sous les traits d'une *métropole en construction*) pour transformer les rapports de force politiques sur la scène locale et atténuer les contradictions d'intérêts territoriaux. Ce jeu entre les échelles territoriales permet plus largement aux dirigeants de structures de coopération intercommunale de justifier de nouvelles pratiques et finalités de la coopération intercommunale, de légitimer de nouveaux échanges politiques à l'échelle de l'agglomération, tout en cherchant à établir une reconnaissance populaire et démocratique de l'instance intercommunale et de sa capacité à incarner institutionnellement le territoire de l'agglomération. Toutefois, l'articulation entre l'échelle métropolitaine (régulièrement évoquée par les dirigeants communautaires) et les échelles de *territoire vécu* n'est pas spontanée. La multiplication des initiatives qui visent à produire symboliquement du territoire métropolitain montre bien que cette articulation reste encore difficile, si l'on prend en compte les *usages sociaux du territoire* propres à la population et aux différentes catégories d'acteurs.

PATRIMOINE CULTUREL : L'AUTONOMISATION DES RÉCITS IDENTITAIRES LOCAUX ?

Marie-Anne Guérin

Depuis une vingtaine d'années, de nombreuses collectivités locales ainsi que diverses institutions publiques se sont investies dans le domaine du patrimoine culturel, champ politique demeuré longtemps du ressort des Etats. De la commune rurale à la grande ville en passant par les communautés de communes ou d'agglomération, le département, la région ou les parcs naturels régionaux, les cantons ou les provinces, chaque territorialité politique est investie à des degrés variables dans la désignation de son patrimoine culturel et naturel (Moulinier 2002, Piperno 1997). C'est investissement coïncide avec l'évolution de la notion de patrimoine culturel à partir du dernier quart du XXe siècle. En effet, dans toute l'Europe, de monumentale et principalement nationale, la notion de patrimoine s'est élargie, popularisée et territorialisée (Chiva 1990, Bérard, Marchenay 1998, Faure M. 1998).

L'histoire de la notion de patrimoine culturel montre que les processus de patrimonialisation sont constitutifs de la construction des Etats-nations (Thiesse 1999). Pour Dominique Poulot auteur de *Musée, nation, patrimoine. 1789-1815* (1997) ou Marie-Anne Sire dans *La France du patrimoine* (1996), c'est à la Révolution que se mettent en place des notions telles que patrimoine, vandalisme, inventaire, que des musées voient le jour, que des directives sont formulées par le pouvoir politique (Deloche 1989, Bercé 2000, Poulot 1997). Le mot patrimoine acquiert alors une dimension collective double. D'une part il établit une communauté des biens à la fois matérielle et idéale, d'autre part, il crée une filiation commune et donne sens à la « grande famille » qu'est la nation. A travers son patrimoine, une collectivité se définit ainsi comme une communauté de destin et d'intérêt. Choix de la mémoire dans l'histoire, le patrimoine culturel peut dès lors être considéré comme un récit identitaire.

Les recherches historiques sur le rôle du patrimoine dans la construction des Etats-nations montrent que les Etats centraux se sont assuré un quasi monopole de la production patrimoniale, les récits identitaires locaux de type « petites patries » (Heimat dans les pays germaniques⁶⁸) déclinant le grand récit national. Aujourd'hui, la multiscalérisation de l'action publique patrimoniale contemporaine pose la question du sens de l'action publique patrimoniale locale contemporaine et l'articulation des processus de patrimonialisation locaux et nationaux. La production de patrimoine par les pouvoirs publics locaux interroge les enjeux politiques et économiques de la patrimonialisation dans le contexte de la recomposition des territorialités politiques en Europe avec les processus de décentralisation, régionalisation ou dévolution et celui de la construction européenne. La concurrence accrue entre territoires pourrait expliquer la

⁶⁸ Le terme Heimat peut être traduit en français par région, pays, ou « petite patrie » selon l'expression du XIXe siècle. Waterland – littéralement le pays des pères - en revanche renvoie à la grande patrie.

nécessité pour les territoires locaux de se distinguer et d'être identifiés à travers leur patrimoine.

Nous verrons que si les récits identitaires locaux ont longtemps répondu à la construction des Etats-nations (1), l'autonomisation actuelle de l'action publique locale en matière de patrimoine culturel (2) apparaît s'inscrire dans la production d'un discours de séduction sur le territoire (3).

1. LES RECITS IDENTITAIRES LOCAUX INTEGRES A LA CONSTRUCTION DES ETATS-NATIONS

L'observation actuelle d'une action publique locale en matière de patrimoine culturel pose la question de la nouveauté de ce phénomène. On peut en effet se demander si l'existence de récits identitaires locaux à travers la patrimonialisation représente un fait nouveau, et comment historiquement on peut situer la formation de tels récits. La littérature historique sur le patrimoine culturel montre que cette notion a émergé avec la Révolution pour s'affirmer dans la construction des Etats-nations à travers la désignation des Monuments Historiques et la patrimonialisation des cultures populaires locales (Thiesse 1998). Si l'on peut souligner les conjonctions des processus de patrimonialisation en Europe, chaque pays se caractérise par des orientations patrimoniales propres. Ces dernières sont liées à la conception de la Nation, de l'Etat-nation, de la territorialité politique et à la conception de la culture propre à chaque pays. Nous nous attacherons ainsi à distinguer les traits caractéristiques de la patrimonialisation en France, en Suisse et en Italie afin de montrer la place à la fois différenciée mais proche des récits identitaires locaux dans la construction des Etats-nations.

FRANCE, LES « PETITES PATRIES » ET LA MOSAÏQUE MERVEILLEUSE

En France, l'héritage révolutionnaire et napoléonien a pesé de tout son poids sur la conception du patrimoine culturel : dans un pays marqué par une organisation administrative et politique centralisée, où les idées d'unité et d'égalité conduisent à des mesures d'unification de la langue (Certeau Julia Revel 1975), du territoire (Ozouf-Marignier 1989), de la culture et de l'histoire nationale (Citron 1991), le patrimoine se présente comme une opportunité de mettre en avant le « génie » national. Les processus de patrimonialisation ne concernent en effet pas ou peu la culture populaire mais se portent sur des monuments prestigieux, la « haute-culture » marquée par l'excellence et le prestige et une volonté d'universalisme. La France n'échappe néanmoins pas aux processus de patrimonialisation des cultures populaires au XIXe siècle. La patrimonialisation de la culture populaire est le fait d'intellectuels comme Frédéric Mistral et de sociétés savantes comme l'*Académie celtique* (Ozouf 1984). Au cours de la Troisième République, ces processus de construction d'identités locales sont progressivement absorbés dans le discours des « petites patries ». Suite à la défaite de Sedan, « C'est le mélange des formes, des climats, des ressources naturelles, assurent les élites de la Troisième République, qui constitue le véritable trésor de la France. Par

conséquent, servir la patrie, c'est connaître, faire connaître et cultiver la merveilleuse diversité du territoire national » (Thiesse 1997 : 4-5). L'exaltation des régions ou « petites patries », notamment par le biais des manuels scolaires et des méthodes pédagogiques (Chanet 1996), est perçue comme le meilleur moyen de faire aimer la grande patrie. Conçues comme des éléments gigognes, les « petites patries » composent la « mosaïque merveilleuse » de la France une et indivisible. « Célébrer le local et souligner sa place comme fondement premier du national, c'est affirmer l'ancrage républicain de la nation dans le soubassement populaire, donner une image harmonieuse et complémentaire des diversités sociales qui sont rabattues, par une transposition elliptique, sur la représentation territoriale » (Thiesse 1997 : 5). On peut également s'interroger sur le rôle de la construction coloniale de la France outre-mer et à celui de la perte de l'Alsace-Lorraine dans l'éloge des identités locales. L'Etat-nation voyait alors son assise territoriale déborder ses frontières historiques et « naturelles » et devait intégrer des populations nouvelles. Le discours de la mosaïque merveilleuse et des petites patries permettait alors de rassembler sous le même toit national des cultures très différentes.

En France, depuis la deuxième moitié du XIXe siècle et au cours du XXe siècle (Faure C. 1989), la patrimonialisation des cultures populaires régionales c'est-à-dire la production de récits identitaires locaux s'intègrent dans la production du grand récit national comme parties d'un tout et comme déclinaisons d'un idéal.

SUISSE, L'UNITE DANS LA DIVERSITE

En Suisse, l'affirmation de l'Etat-nation ne repose pas comme en France et en Italie sur une organisation centralisée et une idéologie unitaire, mais sur la double reconnaissance de la diversité régionale et de l'existence d'une identité nationale originale (Marshall Mattioli 1992). En effet, au XIXe siècle, l'unité et la stabilité de la nouvelle Confédération suisse passent par la construction d'une identité nationale. L'identité culturelle suisse est structurée par une politique culturelle de nationalisation des beaux-arts (Jost 1987) et par la patrimonialisation des cultures populaires locales, la difficulté étant de respecter à la fois les particularismes constitutifs du Sonderfall⁶⁹ et de faire émerger « l'âme suisse ».

L'invention de la nation suisse se traduit dans la production d'un grand récit – celui du Pacte fondamental de 1291 dont l'épopée de Guillaume Tell offre une version légendaire et traditionnelle – et dans la production de récits identitaires locaux en résonance avec l'identité nationale. Les processus de patrimonialisation se pratiquent à une double échelle, nationale et cantonale par la désignation d'un patrimoine mobilier avec l'inauguration d'un *musée national* en 1890 à Zurich et de musées cantonaux, par le choix d'un patrimoine immobilier au niveau national et cantonal, mais surtout par la

⁶⁹ « Le terme de « Sonderfall » résume l'ensemble des valeurs de l'identité nationale suisse qui sont : l'unité dans la diversité, la « Willennation » (nation créée par la volonté), la démocratie corporative, la neutralité liée à une conscience missionnaire. Cette dernière regroupe un autre complexe de valeurs dans le but, ici, d'affirmer le modèle de démocratie suisse sur le plan international et de légitimer son rôle de « garante » des droits de l'homme universels. » (Leimgruber, Christen 1992).

patrimonialisation et la nationalisation des cultures populaires locales. En écho à la première (1840's-1920's) et à la seconde (1930's-1940's, Défense spirituelle⁷⁰) nationalisations - comme les historiens suisses désignent les périodes de cristallisation de la construction nationale -, les cantons conduisent en collaboration et en correspondance, mais non pas sans conflits⁷¹, avec la Confédération, la désignation du bien commun (Ruffieux 1986, Jost 1987, Clavien 2002). On assiste souvent à une double patrimonialisation des monuments revendiqués selon les circonstances comme suisses et comme cantonaux. Magnifiant les rapports du « peuple des bergers » à la nature et à la liberté, la construction de l'identité nationale s'appuie sur la célébration des cultures populaires régionales, de l'architecture vernaculaire et sur l'invention des traditions rurales et montagnardes (Hobsbawm 1992, Desarnaulds 1999, Crettaz 1984, Walter 1990, Métraux 1998).

Au XIXe siècle et au début du XXe, les processus de patrimonialisation donnent en Suisse la part belle aux différences culturelles qui marquent le pays, ainsi qu'à la ruralité et la montagnité, tout en assurant l'unité nationale.

ITALIE, UN INVESTISSEMENT NATIONAL TARDIF DANS LE PATRIMOINE CULTUREL

L'unité de l'Italie ne s'est réalisée qu'en 1861 à la suite du mouvement intellectuel du Risorgimento, de guerres et d'insurrections de libération. L'Italie est considérée comme un Etat-nation jeune, qui ne s'est pas construit sans difficultés. L'affirmation d'un modèle culturel national dans l'Italie post-unitaire se réalise avec, ou plutôt contre, un héritage politique et territorial complexe. L'Italie est considérée comme une « nation tard venue » et une « nation difficile » (Diamanti et al. 1995, Galasso 1996).

Dans les années où se construit l'unification italienne entre 1850 et 1870, le patrimoine n'est pas immédiatement perçu comme un enjeu symbolique. La maison de Savoie participe à la nationalisation de l'Italie davantage par de nouvelles constructions symboliques qu'en puisant dans le passé (Musiedlak 1995). Le patrimoine ou « le cose dell'arte » (les choses de l'art) ne font pas partie d'un programme politique national avant le XXe siècle. L'édification d'une loi nationale de protection du patrimoine culturel est retardée au cours du XIXe siècle par plusieurs facteurs : la question de la nationalisation des biens de l'Eglise qui renvoie à une dialectique entre le déni de ces biens et la nécessité de les protéger, l'existence de lois anciennes dans les Etats pré-unitaires, la difficulté d'affirmation de l'Etat, puis l'idéologie libérale.

⁷⁰ A partir de 1934, se sentant menacée par les régimes autoritaires voisins, la Confédération Helvétique met en place une politique officialisée en 1938 sous l'expression de « Défense Spirituelle ». Les cantons sont alors invités à promouvoir une politique de défense identitaire impliquant une seconde nationalisation des cantons.

⁷¹ L'opposition Confédération/Canton se poursuit avec la campagne de prospection lancée autour de l'idée d'un musée national suisse. Avec la révision de la Constitution fédérale en 1874 et l'accroissement du centralisme dans les années 1880, l'action des agents du futur musée national chargés de regrouper des objets de toute la Suisse est mal perçue. Ces derniers sont considérés comme des pilliers du patrimoine des cantons.

La difficulté du nouvel Etat à s'imposer limite la volonté de « faire les Italiens » à travers l'identification à un patrimoine national (Soldani, Turi 1993). Il faut attendre le XXe siècle pour voir l'Etat italien s'organiser dans ce domaine, notamment sous le régime fasciste - où Mussolini renforçant son caractère national dans sa politique d'italianisation de la péninsule fait notamment appel à la Rome antique comme patrimoine national (Tranfaglia 1982, Belardelli 1997). Comme toute l'Europe, l'Italie est concernée par l'émergence de sociétés savantes et de mouvements de patrimonialisation des cultures populaires qui oscillent entre préoccupations scientifiques et production de l'« âme nationale ». Mais le grand récit national se structure plutôt à travers la littérature et la nationalisation linguistique. Les récits identitaires locaux – notamment dans les régions périphériques et non italo-phones comme la Vallée d'Aoste – vont être fortement soumis à la politique de nationalisation fasciste. L'Italie va alors mettre l'accent sur son unité et sur sa composition harmonieuse au-delà de ses diversités et héritages territoriaux et culturels.

Les processus de patrimonialisation du local ne sont pas récents ni nouveaux : dans tous les pays européens, l'affirmation des identités nationales s'est construite dans une dialectique local/national (Nora 1997). Les récits identitaires locaux étaient intégrés au récit national. Aujourd'hui, le contexte général d'évolution des territorialités politiques en Europe questionne la production de récits identitaires locaux autonomisés.

2. *STRUCTURATION INSTITUTIONNELLE ET ACTION PATRIMONIALE DANS LES POUVOIRS LOCAUX*

L'hypothèse d'une territorialisation de l'action publique patrimoniale nous conduit à observer les politiques de patrimonialisation mises en œuvre dans trois pouvoirs locaux en France, Suisse et Italie : soit le Conseil général de Savoie, l'Etat du Valais et la Région autonome de la Vallée d'Aoste. Ces terrains ont été choisis pour leur proximité culturelle et géographique et leurs différences institutionnelles et politiques rendant particulièrement visibles les rapports centre-périphéries. Evaluer la capacité de ces pouvoirs locaux à « dire leur patrimoine », à se raconter dans le Temps et l'Espace selon leurs propres codes, normes et valeurs, invite, dans la perspective du néo-institutionnalisme historique, à identifier sur le terrain par des entretiens, des recueils de corpus et des temps d'observation participante, l'existence d'institutions *ad hoc* et leur temporalité. Cette perspective néo-institutionnaliste est complétée par une approche cognitive. L'observation des principales actions réalisées par ces services s'inscrit dans l'hypothèse de la production d'un discours sur le territoire à travers la patrimonialisation.

INSTITUTIONS ANCIENNES ET DECONSTRUCTION DE L'HERITAGE PATRIMONIAL EN VALAIS

En Suisse, la culture relève, selon la Constitution suisse, de la compétence des cantons même si la Confédération détient un certain nombre de prérogatives dans le domaine du patrimoine culturel. Aujourd'hui l'Etat du Valais compte plusieurs institutions spécialisées dans le domaine du patrimoine architectural, ethnologique,

historique et archéologique, mobilier et immobilier. Cette structuration s'est établie progressivement depuis le XIXe siècle en trois grandes étapes.

La première étape correspond à la première nationalisation de la Suisse (1840's-1920's). Elle se traduit en Valais par la mise en place d'une Commission archéologique cantonale en 1879, l'inauguration en 1883 du premier musée cantonal et en 1906 d'une législation cantonale de protection du patrimoine déclinant la loi fédérale de 1886 (Donnet 1946, Elsig 1998).

La seconde étape répond à la Défense spirituelle soit à la seconde nationalisation de la Suisse (1930-1940's). Afin de défendre les intérêts matériels et moraux du Vieux Pays, mais aussi de préserver l'intérêt touristique des villages des hautes vallées (Morand, 1984), un « Service cantonal pour la Défense de l'héritage artistique et le maintien des traditions du Valais » est créé en 1942. Les parlers locaux, les costumes traditionnels, l'architecture rurale des hautes vallées et tous les symboles de l'ancienne société rurale appelée le Vieux Pays sont désignés comme le patrimoine valaisan (Morand 1991). Ce moment de cristallisation identitaire se traduit également dans la production artistique qui matérialise l'imaginaire patrimonial. L'Ecole dite de Savièse - dont on peut toujours voir des tableaux au Musée cantonal des Beaux arts à Sion - chante un Valais mythique dans des scènes de moisson ensoleillées, de femmes en costumes colorés, de processions lumineuses sur fond de montagnes étincelantes (Morand 1992, Griener, Ruedin 1997).

La troisième étape renvoie aux années 1980-2000 marquées par un renouveau du dynamisme de la politique muséographique et un accroissement substantiel du personnel cantonal à l'Office des Musées (Direction des musées cantonaux 1992)⁷². L'observation de l'action contemporaine (2000-2004) des conservateurs des musées cantonaux du Valais montre que ces derniers conduisent actuellement une activité de déconstruction cognitive du patrimoine hérité des première et seconde nationalisations. Avec l'appui d'autres intellectuels valaisans, les conservateurs des musées analysent et mettent en valeur la construction intellectuelle du Vieux Pays par des expositions et publications, par la réécriture d'une histoire du Valais (Société d'Histoire du Valais romand 2002). En montrant que le Valais a été aussi une terre pauvre (Papilloud 2003), industrielle, traversée par les flux migratoires, les intellectuels valaisans tentent de poser les bases d'une nouvelle patrimonialisation sur d'autres valeurs que celles du Vieux Pays.

L'Etat du Valais s'est progressivement structuré dans le domaine du patrimoine depuis le XIXe siècle en correspondance avec la production patrimoniale nationale. On ne peut a priori parler de changement d'échelle de l'action publique car le canton n'est pas « nouveau » dans le domaine du patrimoine culturel. On observe cependant à partir des années 1980 une mutation dans l'action publique patrimoniale et la volonté

⁷² Entretien avec Mme Marie-Claude Morand, historienne de l'art, directrice des musées cantonaux, conservatrice au Musée cantonal d'histoire et d'ethnographie, Service des Musées cantonaux, Etat du Valais, 09/09/02, Sion.

Entretien avec M. Pascal Ruedin, historien de l'art, conservateur au Musée cantonal des beaux-arts, Service des Musées cantonaux, Etat du Valais 12/09/02, Sion.

d'autonomiser le discours patrimonial valaisan vis-à-vis du grand récit national hérité de la construction nationale.

SAVOIE, VALORISATION ET DIVERSIFICATION DES PATRIMOINES SAVOYARDS

En 1860, suite au démantèlement des anciens Etats de Savoie et au rattachement d'une de leur partie à la France, la Savoie devient un département français. Afin de préserver la mémoire des anciens Etats, le Conseil général décide en 1864 de se doter d'un musée départemental (Costa de Beauregard 1864). Le musée dont l'existence ne réjouit par le préfet tombe vite en désuétude (Aubert, Dumas 1983). Il faut attendre les années 1960-70 pour voir le Conseil général réinvestir le domaine du patrimoine culturel. Sous la houlette d'un conservateur passionné d'ATP - arts et traditions populaires - et d'un préfet féru de culture, le Conseil général achète des collections d'ethnographie savoyarde et engage des ethnologues pour les gérer et les valoriser (Fernex de Mongex 1998). Georges-Henri Rivière, alors directeur du Musée National des Arts et Traditions Populaires, souhaite développer le maillage ATP de la France pour rendre compte des richesses des « provinces » de France. Il apporte sa caution à l'entreprise et le Département s'engage dans un programme d'acquisition de collections ethnographiques de grande ampleur⁷³. On ne peut voir derrière cette entreprise une stratégie politique d'affirmation de l'identité savoyarde, mais plutôt la déclinaison locale d'un projet d'envergure nationale, appliquée à un département « pittoresque ». Mais si le département constitue des collections, il ne veut pas d'un musée propre. Les collections sont donc entreposées au Musée Savoisien, musée municipal de Chambéry et exposées à partir de 1983, soit au moment où la décentralisation se met en place.

Lorsque le Conseil général devient, avec les lois de 1982 et 1983, une collectivité territoriale décentralisée, il bénéficie, dans le domaine du patrimoine culturel, d'un héritage institutionnel, noyau d'un réinvestissement du Conseil général dans les années 1990. Dès 1986, la préparation des Jeux Olympiques d'Albertville offre l'opportunité aux ethnologues départementaux de proposer une grande opération autour du patrimoine baroque des hautes vallées alpines. Avec l'aide des services patrimoniaux de l'Etat, le Conseil général met alors en place un « Plan Patrimoine 1992 » pour restaurer les églises et chapelles baroques de Maurienne et de Tarentaise et dessiner un premier itinéraire de découverte touristique du patrimoine : « les Chemins du baroque ». Les programmes de valorisation du patrimoine savoyard sont dès lors confiés à la Fondation pour l'Action Culturelle Internationale en Montagne. Le Conseil général se dote en 1995 d'une Conservation départementale du Patrimoine pour assurer l'accompagnement scientifique et administratif des processus de valorisation du patrimoine.

Depuis 1992, la fondation chargée de la valorisation des patrimoines savoyards invite scolaires, touristes et habitants à rencontrer le patrimoine religieux, fortifié, rural de la Savoie ainsi que l'architecture moderne de ses stations de ski avec les programmes de découverte : les « Chemins du Baroque », « Pierres-Fortes de Savoie », « Terres des Alpes » et « Archipels d'Altitude ». Ainsi le Conseil général diversifie les objets

⁷³ Entretien avec M. Louis-Jean Gachet, conservateur, Galerie Eurêka, CCSTI de Chambéry, 04/07/00, Chambéry (2ème entretien).

patrimonialisés. Cette stratégie s'inscrit dans la volonté de produire une image renouvelée du département pour séduire notamment de nouvelles clientèles touristiques et compléter les revenus de « l'or blanc ».

VALLEE D'AOSTE, UN INVESTISSEMENT MASSIF A PARTIR DES ANNEES 1980

La Région autonome de la Vallée d'Aoste a obtenu son autonomie au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Elle bénéficie d'une compétence normative qui lui permet d'édicter des lois dans un certain nombre de domaines dont le patrimoine culturel. La Région s'est progressivement dotée d'institutions patrimoniales spécialisées avec une accélération dans les années 1980. De 1946 à 1964, la Région s'appuie sur la Surintendance des Antiquités du Piémont – c'est-à-dire sur les instances centrales – pour assurer les obligations liées aux lois patrimoniales nationales de 1939. En 1964, une Surintendance régionale unique est créée, mais elle oscille entre deux autorités, celle de l'Etat et celle de la Région, ce qui limite son action jusqu'en 1978, date à laquelle la Surintendance valdôtaine se dote d'une assise juridique claire qui lui faisait jusqu'alors défaut⁷⁴.

Le début des années 1980 marque un tournant dans l'action patrimoniale de la Région, avec d'une part le renforcement des effectifs de la Surintendance et d'autre part l'énonciation de la loi régionale annonçant des « Mesures urgentes de protection des biens culturels » qui donne le coup d'envoi d'une grande production législative dans le domaine du patrimoine. En 1985, la Région se dote au sein de la Surintendance d'un Bureau Régional pour l'Ethnologie et la Linguistique (BREL) et elle appuie, la même année, la création de l'Institut Valdôtain pour l'Artisanat Typique. Cet institut a pour objet d'inventorier les produits de l'artisanat valdôtain (bois tourné, bois sculpté, tissage etc.), de caractériser les formes « typiques » de la vallée, de surveiller leur qualité et de labelliser les produits avec une marque « IVAT-Vallée d'Aoste ». Le BREL, quant à lui, a pour mission de recueillir des témoignages oraux sur la vallée et de contribuer à la connaissance et la valorisation de la langue franco-provençale et du passé rural de la vallée. La Région s'est fortement mobilisée sur le patrimoine rural et linguistique (une dizaine de lois concernent le patrimoine culturel valdôtain). Elle soutient tout ce qui relève des « traditions » et tout ce qu'elle considère comme sa spécificité culturelle. Ainsi elle finance le théâtre populaire en franco-provençal (appelé communément le patois), les jeux traditionnels, l'artisanat typique et traditionnel (comme la sculpture et le tournage du bois), la culture walser⁷⁵, la cuisine locale ou encore les combats de reines⁷⁶.

L'Etat du Valais, le Conseil général de la Savoie et la Région autonome de la Vallée d'Aoste bénéficient de services patrimoniaux spécialisés et professionnalisés. On

⁷⁴ Entretien avec la chef du service des biens architecturaux, artistiques et historiques, historienne de l'art et son assistant, archéologue de formation, documentaliste. Surintendance des biens culturels, Région Val d'Aoste 16/07/02, Aoste.

⁷⁵ Les Walser, population germanophone, sont des descendants de populations ayant migré, à partir du XIIe siècle, depuis le Haut-Valais pour s'installer dans différents sites des hautes vallées alpines aujourd'hui situés en France, Italie et Suisse. En Vallée d'Aoste, ils se sont principalement établis dans la vallée du Lys où leurs descendants essaient de conserver vivants leurs parlers, le titsch et le toitschu, et leur culture.

⁷⁶ Combats de vaches de la race d'Herens.

remarquera qu'en France, le département de la Savoie ne fait pas figure d'exception. Selon une étude réalisée en 2000-2001 (Guérin, Saez 2001), sur les cinquante-neuf départements qui ont répondu à une enquête nationale, quarante-quatre conseils généraux ont déclaré bénéficier de un ou plusieurs services patrimoniaux. L'action patrimoniale conduite par les trois collectivités publiques étudiées est très variée. On remarquera d'abord que les trois sont propriétaires de biens culturels mobiliers et immobiliers. Elles possèdent toutes des châteaux, des collections archéologiques, ethnologiques, historiques et de beaux-arts. Seul l'Etat du Valais possède des musées – six au total. La constitution de collections d'objets choisis principalement en fonction de leur représentativité de l'histoire ou de la culture locales représente un mode de patrimonialisation prisé mais pas unique : les services produisent également de la patrimonialisation par des expositions, des publications, des sites internet (www.sabaudia.org ou encore www.lemuseevirtueldespayssavoie.com), des revues professionnelles (*La rubrique des Patrimoines de Savoie, Il Notiziario*) ou encore des programmes de découverte du patrimoine comme c'est le cas en Savoie. On peut dès lors les considérer comme des propriétaires de patrimoine, mais aussi des producteurs ou des « inventeurs » de patrimoines.

3. PATRIMOINE ET RECIT IDENTITAIRE LOCAL

La production de patrimoine par les collectivités nous conduit à interroger les raisons de cet investissement. Considérant que les professionnels et les élus sont les artisans principaux de l'action publique patrimoniale – même si associations, sociétés savantes voire universitaires sont souvent mis à contribution -, l'argumentaire des politiques et des agents patrimoniaux nous offre le discours institutionnel justifiant les actions présentées ci-dessus. Un retour sur la notion de patrimoine nous permet néanmoins de questionner la production d'un récit de la collectivité territorialisée.

L'ARGUMENTAIRE DES ELUS ET PROFESSIONNELS

En Valais, l'action patrimoniale correspond dans le discours des hommes politiques⁷⁷, à une forme de devoir continu de la collectivité et n'est pas énoncée dans un quelconque projet politique répondant à une demande ou une stratégie d'ordre territorial que ce soit identitaire ou touristique. Les professionnels du patrimoine estiment que le patrimoine et la culture sont considérés par le corps politique comme « un luxe qui n'appartient à personne »⁷⁸, c'est-à-dire une charge.

Le discours politique est, en Vallée d'Aoste, en revanche très clair et affirmé. L'action patrimoniale de la Région – très volontariste – répond à la volonté de diversifier le tourisme mais surtout à une « politique de défense identitaire » selon les termes du

⁷⁷ Entretien avec M. Claude Roch, conseiller d'Etat, Département Education, Culture et Sport, 30/07/02, Champéry.

⁷⁸ Entretien avec Mme Marie-Claude Morand, historienne de l'art, directrice des musées cantonaux, conservatrice au Musée cantonal d'histoire et d'ethnographie, Service des Musées cantonaux, Etat du Valais, 09/09/02, Sion.

Président du Conseil de la Région. En effet, selon lui, « la Région autonome de la Vallée d'Aoste est née sur la base d'une requête basée sur l'appartenance d'une minorité francophone. La raison d'être, elle-même, de la Région est la défense de cette identité »⁷⁹. Considérant qu'« aucune identité ne tient seule », il juge par conséquent nécessaire une volonté politique pour asseoir la pérennité de l'identité locale en Vallée d'Aoste.

En Savoie, le président de la Commission Education, Culture, Jeunesse et Sports du Conseil général de la Savoie formule la complexité des enjeux et des finalités de la collectivité départementale dans une argumentation à tiroirs où se répondent les dimensions identitaire, touristique et conservatoire. Il affirme ainsi qu'il « considère le champ culturel et patrimonial comme un lien social par excellence, et il doit donc participer à la fois à l'aménagement du territoire d'une part, et d'autre part à l'articulation avec les politiques touristiques »⁸⁰. Dans l'argumentaire politique, le patrimoine est perçu comme une demande sociale qu'il est nécessaire d'accompagner tant pour répondre aux demandes des populations que des communes qui les relaient. Il s'agit de répondre à une quête anthropologique de racines, d'identité culturelle, historique et territoriale qui touchent tant les Savoyards de souche que les nouveaux arrivants qui constituent près de la moitié de la population. Les communes et syndicats de communes expriment une demande culturelle balbutiante mais émergente, à laquelle le Conseil général aimerait répondre en se positionnant comme lieu ressource. Se pose dès lors pour le Département la question du positionnement stratégique. Le souhait, officiel et rassembleur, est de proposer, sur le territoire départemental, une offre culturelle et patrimoniale qui soit complémentaire et diversifiée, manière de se distinguer de l'époque où la Savoie avait tout misé sur « l'or blanc ».

En Savoie et en Vallée d'Aoste, l'argumentaire des politiques et professionnels est plus ou moins économicisé, l'action patrimoniale entrant dans la diversification de l'offre touristique. En Vallée d'Aoste, l'action patrimoniale de la Région est politisée dans une perspective de défense de l'identité locale, alors qu'en Savoie elle est sociologisée. Dans ce département français, l'action patrimoniale répond à une demande identitaire perçue comme un fait « anthropologique » c'est-à-dire commun à tous les hommes et non le fait de la défense d'un particularisme culturel comme en Vallée d'Aoste⁸¹. En Valais, le positionnement des professionnels balance entre argumentaires culturels et touristiques afin de réveiller l'intérêt des politiques pour le patrimoine valaisan.

PRODUCTION D'UN RECIT ET STRATEGIE DE SEDUCTION

Avec les années 1980-1990, l'Etat du Valais, le Conseil général de la Savoie et la Région autonome de la Vallée d'Aoste s'investissent ou se réinvestissent dans le

⁷⁹ Entretien avec M. Robert Louvin, président du Conseil de la Région autonome de la Vallée d'Aoste, 30/10/02.

⁸⁰ Entretien avec M. Patrick Mignola, conseiller général UDF, président de la commission Education, Culture, Jeunesse et Sport du conseil général de la Savoie 15/02/02, Chambéry.

⁸¹ On notera en Savoie une crainte manifeste des élus d'être assimilés aux « Savoisiens » et à la Ligue Savoisienne (parti politique indépendantiste).

patrimoine culturel. La patrimonialisation est effectuée ici par et pour les collectivités locales, ce qui distingue les processus de patrimonialisation de la fin du XXe siècle avec ceux du XIXe et du début du XXe siècle. Au-delà des arguments avancés par les politiques et professionnels, une analyse politique de l'action publique patrimoniale locale peut être avancée.

Un premier parallèle peut être effectué avec la construction des Etats-nations : la patrimonialisation se présente comme un moyen de donner à voir une collectivité quelle qu'elle soit comme une communauté d'intérêt et de destin à travers son bien commun. Dans le cas de la Vallée d'Aoste, la production patrimoniale est annoncée comme une politique de défense identitaire. Il s'agit à notre avis davantage d'une politique de production identitaire dans la perspective d'un micro-nationalisme réinventé. On peut se demander en effet s'il ne s'agit pas pour la Région de relégitimer le statut de l'autonomie de la Région fortement ébranlé par les mutations socio-économiques et linguistiques de la vallée (Gillo 2002). Fortement italianisée linguistiquement et démographiquement par les migrations, la Vallée d'Aoste ne peut plus se positionner sur un ethno-nationalisme étroit dont s'est longtemps prévalu l'Union Valdôtaine parti ethnonationaliste au pouvoir depuis 1978 (Salvadori 1967, Cuaz 2000). Elle se doit donc de réinventer et réenchanter le « peuple valdôtain » sur d'autres bases que celles de la langue française (Omezzoli 1995).

Dans le cas de la Savoie et du Valais, la production patrimoniale nous apparaît également comme une manière d'identifier la collectivité locale et de légitimer l'institution qui la gère – Conseil général en Savoie et Etat en Valais – mais dans la perspective de la concurrence et de la compétition entre territorialités politiques.

Territorialisable et territorialisant, outil plastique à géométrie variable, le patrimoine permet de qualifier le territoire et la population, de leur conférer des attributs. Définissant un bien commun mais aussi un héritage donc une filiation, le patrimoine désigne l'ensemble de la population comme une collectivité ancrée dans le Temps. Matérialisé par des monuments naturels ou culturels ou des artefacts temporaires comme les expositions, la signalétique ou des centres d'interprétation, le patrimoine territorialise la collectivité, la situant dans l'Espace. Le patrimoine donne ainsi à voir la collectivité territorialisée comme une « communauté » ancrée dans le Temps et l'Espace. Nous avons donné l'exemple de processus de patrimonialisation conduits par des pouvoirs publics anciens, mais cette production cognitive de la collectivité et du territoire par le patrimoine est plus marquante lorsqu'elle est le fait de territoires nouveaux comme les communautés de montagne, les parcs naturels régionaux ou encore les communautés d'agglomération qui semblent encore plus se définir comme une communauté d'intérêt et de destin lorsqu'elles mettent en scène « leur » patrimoine.

La patrimonialisation se présente alors comme le récit de la collectivité par la collectivité, ce qu'elle veut dire d'elle-même. Le patrimoine n'est pas l'Histoire, mais bien le fruit de choix de la mémoire pour identifier et qualifier la collectivité. L'observation des éléments patrimonialisés nous montre que, souvent loin de l'Histoire et de moments de mémoires collectives difficiles – la patrimonialisation s'inscrit dans

une stratégie de différenciation ou de spécification mais surtout de « typicisation » c'est-à-dire de séduction.

Ainsi en Savoie, le Conseil général diversifie ses éléments patrimonialisés. Il soutient la patrimonialisation de l'architecture moderne des stations de ski où la Savoie est présentée, loin des clichés du ramoneur savoyard et de l'inévitable tripléte fondue-raclette-tartiflette, comme un laboratoire de modernité et d'audace architecturales. Habiter en Savoie, ou y venir en vacances, ce n'est pas seulement se rendre dans une station de ski géante mais aussi dans un territoire riche d'une histoire religieuse et d'un patrimoine baroques originaux, d'une architecture moderne et singulière.

Si le patrimoine entre en Vallée d'Aoste dans une logique annoncée de « défense identitaire », on assiste également à la production d'un récit de séduction du territoire par la production d'attributs territoriaux spécifiques. Le soutien et la promotion de l'artisanat traditionnel et typique est conçu dans une logique à la fois identitaire et économique : venir en vacances en Vallée d'Aoste, c'est venir dans un pays ensoleillé et enneigé, mais surtout dans une montagne « authentique », dans une alpe rêvée, conviviale, chaleureuse et « vraie », riche de traditions « ancestrales ».

En Valais, l'enjeu du renouvellement du discours patrimonial réside bien, chez les intellectuels valaisans, dans la nécessité de sortir de l'image du Vieux Pays. Ils veulent montrer que s'établir en Valais ne signifie pas forcément se noyer dans les vignes ou vivre dans un folklore permanent, pour que leur canton apparaisse également comme une terre susceptible d'accueillir par exemple de nouvelles activités comme les NTIC⁸².

En Valais, Vallée d'Aoste et Savoie, les processus de patrimonialisation répondent à la volonté de diversifier l'offre touristique comme de qualifier le territoire auprès d'investisseurs potentiels ou de nouvelles populations. Le patrimoine se présente comme un discours valorisant sur soi dans une perspective de communication territoriale. C'est également un discours par rapport aux autres. Les « autres » sont ici les autres collectivités et territorialités politiques inscrites dans une perspective de compétition institutionnelle et économique. En France, la superposition des territorialités politiques, la production de nouveaux territoires d'administration ou de projet encouragent chaque niveau de collectivité locale ou de territoire administratif à produire un discours d'identification et de légitimation et une stratégie de séduction qui passent en partie par une qualification patrimoniale. Pour la Savoie, le Valais et la Vallée d'Aoste, il s'agit de produire une différenciation culturelle répondant aux valeurs de la société actuelle et aux normes véhiculées par les media dans une stratégie marketing. Cette production cognitive et marchande du territoire pose néanmoins la question de son efficacité symbolique et de l'appropriation des attributs désignés par la population et les visiteurs.

CONCLUSION

La production patrimoniale du XIX et du XXe siècle conduite par les Etats s'intégrait dans un travail de preuve d'une filiation et d'un intérêt commun : à travers la désignation

⁸² Nouvelles technologies de l'information et de la communication.

du patrimoine, l'âme nationale et le génie du peuple étaient célébrés et par-delà la volonté commune de vivre ensemble. L'investissement des pouvoirs locaux dans le patrimoine culturel nous conduit à effectuer un parallèle entre production du collectif national et production de collectifs locaux. L'hypothèse de micronationalismes émergents n'apparaît cependant guère viable, excepté peut-être dans le cas de la Vallée d'Aoste où les revendications identitaires et politiques se rejoignent dans un discours clairement annoncé (Gellner 1983). Mais même dans ce cas, le patrimoine est mobilisé davantage pour la production d'une valdostanité renouvelée que pour défendre un ethnonationalisme basé sur la défense de la langue française. Il s'agit désormais de produire des « caractères » pour la Vallée, de donner à voir une différence valorisante correspondant aux valeurs de la société actuelle.

L'action patrimoniale locale produit, comme pour les Etats-nations, un bien commun territorialisé qui peut être analysé comme une stratégie d'identification et de légitimation institutionnelles. Mais l'analyse des construits patrimoniaux nous montre surtout qu'il s'agit de produire grâce à la plasticité du patrimoine, dans un objectif de séduction, un imaginaire du lieu attirant pour les entreprises, pour l'économie touristique tout en offrant du sens aux populations nouvelles et anciennes en quête de racines. La question des « racines » est évoquée par l'élus savoyard en rapport au fort turn-over de la population dans son département. Cette question renvoie, nous semble-t-il, à une question d'appropriation cognitive et affective du territoire dans un contexte de mobilité croissante des populations, mais aussi à la possibilité de produire un discours valorisant sur son lieu de vie ou de vacances.

La production d'une différenciation valorisante, d'une spécification séduisante permet au pouvoir local de se positionner horizontalement et verticalement dans la compétition entre territorialités politiques. D'autres terrains comme l'Ecosse ou la Catalogne pourraient peut-être nous conduire à d'autres interprétations avec des problématiques de revanche culturelle et de reconnaissance de la différence ethnique (Honnet 2000, Wieviorka 2005) mais la question de la séduction nous semble néanmoins une des clefs de compréhension du phénomène patrimonial dans l'Europe de l'Ouest.

La création de ces attributs territoriaux et de ces récits identitaires locaux interrogent le rapport au grand récit national. On peut se demander dans quelle mesure le changement d'échelle de l'action publique patrimoniale et l'autonomisation des récits identitaires locaux bousculent les représentations des identités nationales. Eléments gigognes du grand récit de la nation, les récits identitaires locaux affirmaient la différence du local comme exemplaire de la diversité nationale. Aujourd'hui, répondant à des problématiques économiques, politiques ou sociologiques, les récits identitaires locaux se sont autonomisés et la production du patrimoine local n'entre plus dans la célébration de l'Etat-nation. Le « grand patrimoine national » n'est pas abandonné par les Etats centraux qui conservent jalousement, en France, Suisse et Italie, les moyens légaux de désigner et de protéger les monuments historiques nationaux. Néanmoins la production de « mille et un » récits identitaires locaux par la patrimonialisation semble noyer le grand récit national produit par le canal patrimonial. Dans cette perspective, se pose la question de l'articulation entre ces récits. Dans le contexte de la construction européenne, la mosaïque merveilleuse semble davantage européenne que nationale, à

moins que les récits identitaires locaux ne se situent dans un plus vaste « marché » des territoires...

*COOPÉRATION BINATIONALE, CHANGEMENTS
D'ARÈNE ET GRANDS RÉCITS
L'EXEMPLE DE L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE*

Mathias Delori

Pourquoi et à quelles conditions une politique publique quitte-t-elle un échelon pour un autre ? La littérature sur l'eupéanisation recèle d'exemples de politiques « européennes » qui sont en réalité, au regard des intérêts qui les sous-tendent, des politiques nationales déguisées. A l'inverse, l'analyse révèle que de nombreuses politiques dites « locales » ou « nationales » sont en réalité définies à un niveau supérieur. Pourquoi et comment une politique sectorielle dont les objectifs ont été construits à un certain niveau se voit-elle mise en œuvre à une autre échelle ? Nous avons été amené à appréhender cette question dans le cadre de nos recherches de thèse sur l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ)⁸³.

L'Office franco-allemand pour la jeunesse est une institution de la coopération culturelle franco-allemand créée en 1963 lors de la signature par de Gaulle et Adenauer du traité de l'Élysée. Sa mission est de contribuer au rapprochement franco-allemand au travers des échanges de jeunes. Concrètement, l'OFAJ organise et subventionne depuis 40 ans des rencontres entre jeunes scolaires, jeunes issus de comités de jumelage, membres d'associations de jeunesse etc. L'originalité du programme réside dans le fait qu'un volontarisme extraordinaire a présidé à sa création : ses 40 millions de DM (ou 50 millions de Francs) versés chaque année par les deux gouvernements devaient lui permettre d'organiser « *la plus grande migration des peuples jamais organisée en temps de paix par des moyens et avec des intentions pacifiques* » (Rovan 1972). Au cours de la première décennie de son existence, il a en effet permis la rencontre de plusieurs centaines de milliers de jeunes chaque année. Ses finances se sont quelque peu taries depuis cet âge d'or, mais l'OFAJ existe encore aujourd'hui.

A première vue, l'Office franco-allemand pour la jeunesse n'interroge guère la problématique des changements d'échelle. Dans les livres d'histoire qui mentionnent son existence, ce programme d'action publique est en effet présenté comme le produit d'une volonté réelle de résolution du vieil antagonisme franco-allemand (Ménudier 1988, Bariéty 1992, Bock 2003). Selon tous ces travaux, il existerait une connexion forte entre l'échelle de cette politique publique, le niveau binational, et la structure des intérêts qui la porte. La démarche déconstructive de l'analyse des politiques publique conduit à

⁸³ La thèse a débuté en octobre 2002 sous la direction d'Yves Surel.

interroger cette idée et à se demander si l'on trouve, à côté de l'objectif affiché de réconciliation, d'autres intérêts, en particulier locaux, nationaux ou européens.

Nous montrerons que l'OFAJ est dans une large mesure le point de rencontre de politiques nationales. Cette idée n'est, en soi, guère contre-intuitive : il n'est pas étonnant qu'une politique de coopération binationale, fruit de négociations entre deux gouvernements, fût portée par des intérêts domestiques. Une fois validée, cette hypothèse nous permettra toutefois d'ouvrir une réflexion sur les stratégies qui entourent ces changements d'échelles : pourquoi certains acteurs ont-ils choisi de promouvoir leurs préférences à ce niveau ? A quelles contraintes ont-ils dû faire face ? La thèse de ce papier est qu'une analyse centrée exclusivement sur la rationalité stratégique des acteurs est insuffisante. Elle explique bien pourquoi une politique quitte un échelon pour un autre : en l'occurrence, plusieurs acteurs collectifs français et allemands ont effectivement vu dans ce projet d'Office franco-allemand un moyen détourné pour satisfaire leurs objectifs (section 1/). Mais ce type d'approche n'explique pas le choix contingent de l'échelle binationale alors que la plupart des acteurs attendaient le lancement d'une politique européenne (section 2/). Il néglige par ailleurs le poids des logiques de sens, lesquelles impliquent qu'on ne peut pas impunément envelopper ses intérêts domestiques dans un récit de politique publique sur le rapprochement franco-allemand (section 3/).

1. TROIS STRATEGIES DE CHANGEMENT D'ARENE

La notion de « changement d'arène » -ou *arena shift* (Fowler 1994) permet de comprendre la place du calcul à l'œuvre dans les changements d'échelle. Elle pose qu'il peut être stratégiquement opportun, notamment lorsqu'un niveau d'action publique est saturé de points de veto institutionnels, de déplacer l'arène d'interaction à une autre échelle. Cette approche éclaire en grande partie la genèse de l'Office franco-allemand. Elle permet de valider l'hypothèse d'après laquelle des enjeux nationaux ont présidé à sa création. Trois exemples d'agrégation d'intérêts domestiques à ce projet franco-allemand méritent d'être signalés. Ils sont présentés de manière rapide et empiriste dans les paragraphes qui suivent mais seront analysés par la suite.

Un même enjeu institutionnel semble avoir entouré la création de l'Office en France et en Allemagne : l'affirmation, au début des années 1960, d'un ministère national (fédéral dans le cas de la RFA) qui entendait monopoliser l'action publique en direction de cette catégorie d'âge (Nikles 1976, Loncle 2003). Bien qu'elle ne se limitât pas à ce seul enjeu, cette tendance à la sectorisation des politiques de jeunesse passait par la monopolisation des actions tournées vers l'international. En France, les échanges internationaux de jeunes étaient jusqu'alors essentiellement gérés par une petite unité administrative dépendante du Quai d'Orsay de telle sorte qu'ils échappaient au contrôle du ministère national chargé des questions de jeunesse, le « Haut-commissariat à la jeunesse ». La création de l'OFAJ fut le prélude à un transfert de compétences : le Haut-commissariat obtenait un pouvoir de tutelle et de contrôle sur le nouvel organisme, le Quai d'Orsay se contentant de gérer les questions de droit international telles que la

réforme de l'Accord ou le statut des fonctionnaire. Cet arrangement, qui définit encore aujourd'hui la place respective des deux ministères dans le champ de la coopération internationale de jeunesse, fut conclu en 1963. On perçoit donc, à travers cet exemple, un premier type de stratégie de changement d'arène : le Haut-commissariat a vu dans ce programme binational un moyen d'affirmer ses prérogatives face à ses concurrents institutionnels⁸⁴.

Un autre type de stratégie de changement d'arène, également à l'œuvre lors de la création de l'OFAJ, consiste à se tourner vers un nouvel échelon après avoir constaté que l'espace traditionnel d'interactions est saturé de points de veto institutionnels. On trouve la trace d'un tel calcul dans le comportement d'un autre acteur essentiel dans ce processus : la Direction Générale des Affaires Culturelles et Techniques (DGACT) du Quai d'Orsay. Depuis la fin de la guerre, la politique de la DGACT vis-à-vis de l'Allemagne était orientée vers un objectif quasiment exclusif : la promotion l'enseignement de la langue française outre Rhin. Après une embellie initiale consécutive à l'occupation par la France d'une petite zone dans le Sud-Ouest de l'Allemagne, le français n'avait cessé de régresser au profit de l'anglais. La DGACT se heurtait à un point de veto constitutionnel : le gouvernement fédéral se déclarait favorable à la diffusion du français en Allemagne mais les Länder, compétents en matière d'éducation, refusaient de mettre en œuvre ces déclarations de principe. La stratégie de changement d'arène de la DGACT a consisté à déplacer son action d'un domaine où les Länder disposent d'une compétence exclusive, l'enseignement, vers un champ d'action publique, la jeunesse, où les prérogatives du Bund sont mieux affirmées. Lors des négociations qui ont précédé la signature du traité de l'Elysée, la DGACT s'est ainsi ralliée au projet d'Office franco-allemand pour la jeunesse après avoir obtenu la garantie que cet organisme encouragerait l'enseignement des deux langues. Le changement d'échelle résulte du fait que la DGACT est passée d'une forme d'action culturelle à l'étranger unilatérale - le lobbying auprès des autorités allemandes compétentes en matière d'enseignement - à la recherche d'un accord binational (centré sur la jeunesse).

Les autorités de Bonn étaient pour leur part moins préoccupées en 1963 par la question de l'enseignement de la langue que par celle, plus politique, de l'influence des communistes sur la jeunesse. On sait depuis les travaux de Laurence Eberhard Harribey que les politiques européennes de jeunesse doivent beaucoup à ce contexte des années 1960 où américains et communistes rivalisaient de subterfuges afin de contrôler l'idéologie des mouvements (Eberhard 2002). Désireux de ne pas être exclus de ce jeu d'influence, les gouvernements européens ont tenté, chacun de leur côté dans un premier temps, de participer à la régulation de ce champ social. Il se sont alors heurtés à un obstacle de nature culturel et historique : en raison du souvenir de l'instrumentalisation de la jeunesse par les régimes fascistes ou autoritaire, les mouvements opposaient une vive résistance face à toute forme d'action publique traditionnelle. Les gouvernements ont alors décidé de se tourner vers l'arène supranationale, l'idéologie européeniste du

⁸⁴ On pourrait faire la même analyse en ce qui concerne l'Allemagne, les Länder jouant le rôle de concurrent institutionnel dévolu au Quai d'Orsay. Voir sur ce point les travaux de Ansbart Baumann (Baumann 2003)

rapprochement entre les peuples permettant de ne pas éveiller les soupçons d'instrumentalisation. Cette analyse est semble-t-il transposable à l'histoire de l'OFAJ, en particulier côté allemand. On trouve notamment trace de cette stratégie dans l'intérêt du ministère fédéral « pour les questions panallemandes »⁸⁵ à l'égard de l'OFAJ : lors des négociations qui ont précédé la création de l'Office, le ministère a par exemple tenté (en vain) d'obtenir un siège au Conseil d'administration du nouvel organisme. Le regard des cousins de l'Est est lui aussi révélateur : en RDA, l'OFAJ fut perçu comme un instrument de propagande d'autant plus inquiétant qu'il était impossible de s'aligner sur ses moyens financiers (les structures franco Est-allemandes faisaient se déplacer quelques milliers de jeunes chaque année, l'OFAJ plusieurs centaines de milliers). Pour les acteurs collectifs sensibles à la question du contrôle idéologique de la jeunesse, l'OFAJ représentait un instrument de régulation assez discret pour ne pas éveiller trop de soucis d'instrumentalisation.

L'analyse de la coalition des intérêts qui a sous-tendu la création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse révèle donc au moins trois stratégies de changement d'échelle : les ministères en charge de cette catégorie d'âge ont vu dans l'Office un moyen de renforcer leurs prérogatives, le Quai d'Orsay a estimé pouvoir s'appuyer sur ce dispositif pour encourager l'enseignement du français en Allemagne, le ministère fédéral pour les questions pan-allemandes concevait enfin l'Office comme un instrument permettant de contrecarrer l'influence communiste sur les mouvements de jeunesse. Cette analyse centrée sur les intérêts nationaux n'épuise pas la question de l'origine de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, elle permet toutefois de valider l'hypothèse d'après laquelle des stratégies de changement d'arène, qui n'excluent aucune autre dynamique, ont alimenté le processus. Ce diagnostic est important car il conditionne la réflexion à venir sur les opportunités et les coûts de ces stratégies. On perçoit d'ores et déjà l'intérêt et les limites de cette approche centrée sur la rationalité instrumentale et les institutions. Si elle rend bien compte de la part de calcul qui sous-tend ces processus, elle ne dit rien des contraintes non institutionnelles auxquelles le stratège du changement d'échelle est confronté. La liberté de l'acteur désireux de contourner les points de veto institutionnels serait-elle sans borne ? Une première manière de contester le réductionnisme de cette approche consiste à souligner le poids de la contingence lors du choix stratégique de telle ou telle échelle d'intervention.

2. LE CHOIX CONTINGENT DE L'ECHELLE BINATIONALE

Un retour sur le contexte et les conditions de la création de l'OFAJ conduit à s'étonner du choix de l'échelle franco-allemande plutôt que du niveau européen : pourquoi un programme binational alors qu'il existait déjà de l'intégration à six ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la Commission européenne et le Conseil de l'Europe disposaient à l'époque de multiples projets de coopération en matière de jeunesse (Eberhard, 2002, *op. cit.*) Elle se pose de manière encore plus aiguë quand on

⁸⁵ Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen

sait que les acteurs privés, c'est-à-dire les organisations de jeunesse qui s'apprêtaient à bénéficier des subventions de l'OFAJ, ont clairement fait savoir lors de sa création qu'ils ne se satisfaisaient pas de cette union à deux⁸⁶. Tout le monde attendait, à l'exception des ministères qui ont préparé l'Accord, un Office européen. Comment expliquer cette déconnection entre le choix politique et les attentes de la plupart des acteurs ?

Un tel décalage n'est pas une véritable énigme pour la sociologie de l'action publique. Il existe en effet différentes théories du changement politique plus ou moins optimistes quant à la capacité de la puissance publique à lier son action aux problèmes de la société (Négrier 2005). Celle de John W. Kingdon, centrée sur le concept de fenêtre d'opportunité politique (Kingdon 1984) éclaire assez bien les phénomènes observés ici. Elle pose, à la suite de Cohen, March et Olsen (Cohen March Olsen 1972) que la sphère politique est régie par trois courants autonomes : celui des politiques publiques (*policy stream*), celui des problèmes politiques (*problem stream*) et enfin celui du monde politique (*politics*). Ces courants sont animés de temporalités propres et relativement indépendantes : le monde politique est régi par les cycles électoraux et les calendriers parlementaires, les problèmes surgissent de manière imprévisible, quant aux projets de politique publique, ils restent dans l'air malgré la disparition de la préoccupation politique qui les a inspirés. Kingdon introduit une touche d'optimisme dans ce désordre en suggérant que des entrepreneurs politique peuvent parvenir, lorsque s'ouvre une « fenêtre d'opportunité politique », à relier ces trois courants : forts par exemple d'une nouvelle légitimité acquise dans la sphère politique, ils puisent dans le *policy stream* une réponse à un nouveau problème de la société. La création de l'OFAJ ressemble à ce cas de figure de fonctionnement à moitié rationnel du système politique.

L'impression d'irrationalité laissée par le choix de l'échelle binationale provient du fait que des entrepreneurs politiques, en l'occurrence des hauts fonctionnaires des ministères intéressés par le projet (voir première section), sont allés puiser en 1963 dans le courant « polities » un projet de politique publique qui ne faisait plus sens pour les acteurs qui l'avaient formulé. L'idée de réconciliation par la jeunesse avait en effet été portée au lendemain de la guerre par diverses personnes militant à titre privé pour le rapprochement franco-allemand (Rovan 1972 op. cit.). Bénéficiant du soutien du gouvernement français d'occupation en Allemagne, ces hommes et ces femmes étaient parvenus à organiser un nombre significatif de rencontres de jeunes de 1945 au milieu des années 1950. Mais à partir de cette date, considérant les relations franco-allemandes normalisées, ces militants moraux (Agrikoliansky 2001) se sont engagés vers d'autres causes telles que le rapprochement avec les pays du Maghreb ou la construction

⁸⁶ On peut citer à cet égard la réaction d'Alfred Grosser, une figure emblématique du rapprochement franco-allemand et un des plus fervents partisans, après la guerre, de l'idée de réconciliation par la jeunesse. Après avoir concédé que ce projet d'Office répondait à un « *vœu très ancien* », Alfred Grosser faisait part de son scepticisme quant à la finalité « *monogamique* » du futur Office, celle-ci étant « *moins recommandable dans la vie internationale que dans la vie privée* ». Il craignait en particulier que le budget extraordinaire consacré à l'OFAJ ne conduise à « *favoriser outrageusement le travail culturel franco-allemand par rapport au travail culturel international et par rapport à l'action de culture populaire interne des deux pays* » Grosser Alfred, "Réflexions sur un traité." *Bulletin bimestriel d'information du Comité français d'échanges avec l'Allemagne nouvelle*. 77-78 1963, pp 1 et 12.

européenne. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que le choix du cadre binational en 1963 leur soit apparu, ainsi qu'aux grandes associations de jeunesse, anachronique : dans leur esprit, la réconciliation franco-allemande était de l'histoire ancienne.

La temporalité et les préoccupations du courant « *politics* » étaient différentes. Nous avons vu que l'OFAJ fut en partie le résultat de l'agrégation d'intérêts domestiques assez éloignés de la question du rapprochement entre les peuples. Ceux que nous avons mentionnés en première partie étaient tous compatibles avec l'hypothèse d'un l'Office européen pour la jeunesse. La fin de non recevoir opposée par les gouvernements aux associations de jeunesse qui demandaient la création d'une telle structure est imputable au contexte de l'époque. En janvier 1963, De Gaulle et Adenauer, qui entendaient manifester de manière spectaculaire le rapprochement franco-allemand, virent dans le projet d'Office franco-allemand un vecteur efficace de leur politique de communication. On comprend dès lors le refus, exprimé par De Gaulle en 1964, de voir l'Office s'ouvrir aux autres pays européens : « *l'Office franco-allemand pour la jeunesse peut être considéré comme l'exemple le plus visible de ce qui a été fait pour appliquer le Traité du 22 janvier et la création d'un Office européen porterait un coup sensible à l'organisme qui a été mis sur pied.* »⁸⁷.

Du point de vue théorique, cette analyse réhabilite un facteur négligé par les approches en termes de changement d'arène : la contingence. En sciences sociales, cette notion est le plus souvent mobilisée par opposition aux théories déterministes pour rappeler l'importance de la liberté humaine et l'imprévisibilité de ses choix. En science politique, la notion fut remise au goût du jour par Paul Pierson dans un sens qui s'inspire des théories du chaos : la contingence jouerait un rôle essentiel en politique car de petites causes produisent souvent de grands effets : « *large consequences may result from relatively small or contingent events* » (Pierson 2000). Notre interprétation de la notion de contingence emprunte à ces deux traditions. Elle s'inspire également de celle qui la définit, après Antoine Augustin Cournot et sa fable du passant blessé par une tuile tombée d'un toit, comme un concours de faits logiquement indépendants les uns des autres (Cournot 1975). On perçoit aisément en quoi les trois dimensions de cette notion entrent en résonance avec le schéma de Kingdon : la réunion des trois courants est le fruit de l'action d'entrepreneurs politiques qui disposent d'un libre arbitre, elle découle ensuite d'une situation de choix qui ne contient pas tous ses effets futurs, elle peut enfin être appréhendée comme la rencontre non nécessaire de trois courants généralement indépendants.

La contingence explique par conséquent le choix de l'échelle franco-allemande alors qu'elle était considérée comme anachronique par les associations et les acteurs supranationaux. La prise en compte de ce facteur permet d'opérer une première déconstruction des postulats qui sous-tendent la grille d'analyse centrée sur les changements d'arène : ni l'analyste ni les acteurs ne sauraient prédire a priori vers quel niveau d'action publique leur calcul les conduira. Cette incertitude n'est pas la seule

⁸⁷ Cité par François Seydoux, MAE, Direction des affaires politiques, Commission Interministérielle pour la coopération franco-allemande, Paris, le 3 mars 1964, compte rendu de la réunion du 24 février 1964. Europe, RFA, Direction des affaires politiques, vol 1599.

contrainte avec laquelle ils doivent composer. Les travaux sur la construction du sens dans les politiques publiques nous enseignent en effet que la transformation de son intérêt domestique en intérêt franco-allemand n'est pas gratuite.

3. *INSCRIRE SES PREFERENCES DANS LE GRAND RECIT DE LA RECONCILIATION*

La richesse de la tradition constructiviste dans la science politique francophone (Jobert Muller 1987, Faure Pollet et al. 1995) explique qu'il puisse paraître trivial d'affirmer que l'action publique engage des logiques de sens. Les politiques publiques sont des « construits sociaux » autant que des construits politiques (Muller Surel 2003). Cette affirmation se comprend de manière différente si l'on pose que l'acteur est pris dans des structures normatives et cognitives qui le dépassent ou si l'on estime qu'il participe à leur définition. La vérité se situant quelque part entre ces deux affirmations, choisir l'une comme point de départ conduit à se déporter peu à peu en direction de l'autre. Dans la mesure où nous avons jusqu'à présent adopté le point de vue de l'acteur-stratège, nous nous inscrirons dans ce deuxième courant d'analyse, celui qui pose a priori que l'acteur est maître de la formulation des politiques publiques, en d'autres termes que les contraintes symboliques ou idéologiques n'existent pas. L'invalidation de cette « hypothèse zéro » se fera au travers du constat qu'on ne peut pas tout à fait librement prétendre n'œuvrer qu'au rapprochement franco-allemand quand son but est en réalité d'affirmer la primauté institutionnelle de son ministère, de promouvoir l'apprentissage du français en Allemagne ou de contrôler l'idéologie des mouvements de jeunesse. Quelles concessions idéologiques, symboliques ou rhétoriques les auteurs de ces stratégies de changement d'échelle ont-ils dû faire ? Nous aurons recours à la notion de « récit de politique publique » pour éclaircir cette question.

Claudio Radaelli a montré tout l'intérêt de la notion de récit pour l'analyse des politiques publiques (Radaelli 2000). Elle permet notamment de rendre compte de la dimension à la fois cognitive (a) et normative (b) de l'action publique : a/ « *Les récits de politique publique à l'œuvre dans l'action publique ont souvent la forme d'histoires causales avec un début, un milieu et éventuellement une conclusion morale* ». b/ « *Les événements sont présentés au travers d'une intrigue cohérente qui suggère une suite d'actions plutôt qu'une autre* » (Radaelli 1999). L'affinité avec l'approche dite cognitive de l'analyse des politiques publiques est claire : les récits de politique publique sont une dimension formelle importante des référentiels (Jobert Muller 1987 op. cit.), paradigmes (Hall 1997, Surel 1997) et autres « systèmes de croyances » (Sabatier 1993). D'un point de vue plus théorique, l'approche en termes de récits permet de comprendre la tension entre l'agent et la structure : « *ideas shaped in policy narratives can both be resources used by entrepreneurial actors and provide the structure within which action is embedded* » (Radaelli 1999 op. cit.). Appliquée à la question des changements d'échelle, cette idée signifie qu'un certain usage instrumental des matrices cognitives et normatives est possible mais qu'il ne peut pas être absolu. Ou pour le dire autrement : les acteurs-stratèges peuvent effectivement habiller leur intérêt national dans un certain

récit supranational mais leur liberté n'est pas totale : ils doivent, respecter l'intrigue afférente à l'échelle qui a été choisie.

Dans le cas qui nous intéresse, l'intrigue en question est celle de la réconciliation franco-allemande telle qu'elle fut mise en scène à partir des années 1960 par les chefs d'Etats et de gouvernements. Indépendamment des travaux de C. Radaelli, Valérie-Barbara Rosoux a montré tout l'intérêt de la notion de « récit historique » pour la compréhension des discours officiels produits par les responsables français et allemands (Rosoux 2002). Le point de départ de la thèse est que le sens des événements historiques n'est pas fixé dans le marbre (Ricoeur 2000) de telle sorte que les discours de politique étrangère peuvent convoquer des récits très différents du passé commun. En fonction de leurs objectifs de politique étrangère, les responsables officiels peuvent choisir de survaloriser les pages sombres du passé conflictuel ou au contraire de s'engager, comme la France et l'Allemagne, sur la voie plus constructive du « travail de mémoire ». Cette deuxième option implique la formulation d'un récit historique orienté vers « *l'harmonisation des lectures divergentes et parfois contradictoires du passé (ou du moins) l'acceptation de ces différentes lectures par l'ensemble des protagonistes* » (Rosoux 2002 op. cit.). Concrètement, les guerres franco-allemandes sont diluées dans une histoire commune ancestrale et la jeunesse est invitée à mettre un terme définitif au vieil antagonisme franco-allemand. On trouve un condensé de ce grand récit dans la déclaration commune qui sert de préambule au traité de l'Elysée : « *Convaincus que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français, mettant fin à une rivalité séculaire, constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples, (...) (le général de Gaulle et le chancelier Adenauer) constatent que la jeunesse a pris conscience de cette solidarité et se trouve appelée à jouer un rôle déterminant dans la consolidation de l'amitié franco-allemande* ». Il reste à déterminer comment les auteurs des stratégies de changement d'échelle ont articulé leurs préférences à cette histoire.

Un détour par l'herméneutique de Paul Ricoeur permet d'évaluer jusqu'à quel point un usage purement instrumental du discours est possible et, par symétrie, dans quelle mesure l'acteur est contraint par la structure du récit de politique publique auquel il tente de s'accrocher. Dans *Temps et récit*, Paul Ricoeur définit le récit comme une « *médiation entre des événements ou des incidents individuels et une histoire prise comme un tout* » (Ricoeur 1983). S'inspirant de la théorie aristotélicienne du *Muthos*, Ricoeur montre que le récit s'interprète en première analyse comme un « *agencement de faits* », *c'est-à-dire comme la création d'un ordre, d'une totalité, là où ne préexiste qu'une suite d'événements accidentels : les épisodes s'enchaînent de manière vraisemblable, les personnages trouvent place dans l'intrigue, l'histoire est intelligible et peut « s'embrasser d'une seule vue »* (81). Cette conception de la notion de récit qui insiste sur l'idée d'agencement, de synthèse ou d'association, ne laisse guère de place aux innovations narratives. Mais Ricoeur ajoute plus loin, toujours par analogie avec le *Muthos* d'Aristote, que « *la théorie aristotélicienne ne met pas l'accent sur la seule concordance mais, de façon très subtile, sur le jeu de la discordance à l'intérieur de la concordance* » (79). Sans le surgissement contrôlé de l'émotion, du hasard ou des revers de fortune, aucune histoire ne serait digne d'être racontée : « *les épisodes, contrôlés par*

l'intrigue, sont ce qui donne de l'ampleur à l'œuvre et par là même une étendue » (87). La nature profonde du fait narratif réside alors moins dans la « synthèse de l'hétérogène » que dans cette tension entre concordance et discordance. L'affirmation de Radaelli d'après laquelle les récits sont à la fois des ressources pour les entrepreneurs politiques et des structures dans lesquelles leurs actions sont imbriquées prend alors tout son sens : les auteurs stratèges peuvent introduire de nouvelles discordances (de nouveaux épisodes) à condition que celles-ci ne brisent pas la structure du récit.

Il reste à déterminer comment on juge du respect de cette règle du « jeu de la discordance à l'intérieur de la concordance ». Pour Ricoeur, la réponse ne réside pas fondamentalement dans les règles de la composition. Une histoire racontée doit certes respecter quelques exigences formelles : elle doit être « complète », c'est-à-dire avoir « *un commencement, un milieu et une fin* » (80), elle doit avoir une « *étendue appropriée* » afin de pouvoir être « *embrassée d'une seule vue* » (81), l'agencement des faits doit enfin apparaître logique ou vraisemblable⁸⁸. Mais toutes ces normes sont trop lâches pour constituer une contrainte véritable. Dans les trois cas observés ici, nos acteurs stratèges n'ont pas eu de mal à intégrer leurs préférences à la structure du récit (Brémond 1981).

Les trois acteurs ont composé de manière différente avec cette règle de la « discordance à l'intérieur de la concordance ». Rappelons que les ministères de la jeunesse ont encouragé la création de cette arène supranationale franco-allemande car ils ont estimé qu'elle renforcerait leur position face à leurs concurrents institutionnels. Dans ce cas de changement d'arène au sens strict, c'est à dire de basculement d'un espace d'interaction à un autre, le récit de la réconciliation franco-allemande était relativement indifférent. Dans la mesure où l'enjeu était purement institutionnel, n'importe quel récit légitimant un nouveau dispositif supranational aurait pu convenir. Les ministères de la jeunesse n'ont donc pas cherché à amender l'intrigue mise en scène au niveau de la grande politique.

Le problème était différent pour les acteurs qui entendaient encourager l'enseignement du français en Allemagne. Leur politique n'étant pas purement institutionnelle, ils ont dû faire adopter par le nouvel Office un certain nombre de normes qui servaient leurs intérêts politiques. Ils ont ainsi obtenu que l'OFAJ proscrive l'usage de l'anglais ou encore qu'il encourage la préparation linguistique des rencontres. La légitimation de ces principes d'action s'est faite par leur intégration à la structure cognitive et normative afférente à l'échelle : le grand récit de la réconciliation franco-allemande. La greffe s'est faite par l'adjonction de l'idée d'après laquelle il est nécessaire de savoir la langue de l'autre si l'on veut pouvoir le comprendre. Cette matrice cognitive fut immédiatement martelée par le nouvel Office : la langue étant le vecteur de la culture, la compétence linguistique est un préalable nécessaire à la compréhension. Dans un premier temps, le coup de force qui consiste à transformer un intérêt domestique en intérêt franco-allemand a donc pu sembler gratuit.

⁸⁸ Sur les contraintes logiques qui structurent la composition narrative, voir Claude Brémond (Brémond 1973).

Le coût du changement d'échelle n'est apparu qu'à partir du moment où le nouvel aphorisme « pas de compréhension interculturelle sans compétence linguistique » fut contesté. A partir des années 1970 et 1980, une communauté épistémique (Haas 1992) de chercheurs en sciences sociales a en effet remis en question la prophétie de l'équivalence entre apprentissage interculturel et apprentissage linguistique. Des recherches menées à l'OFAJ à cette époque ont mis en évidence que le lien entre ces deux activités est plus complexe qu'on ne le pense : En fonction des dynamiques propres de la rencontre, les langues peuvent fonctionner « *comme des obstacles à la communication interculturelle plutôt que comme des moyens de l'établir* » (Ladmiral 1998). De cette « complexité de l'interculturel » (Demorgon 2004) il découle que des individus parfaitement bilingues reproduisent les préjugés les plus grossiers alors que des monolingues font signe d'une « *rage de la compréhension* » (Wulf 1998). Ou pour le dire autrement : « *ce n'est pas parce que les personnes parlent l'autre langue qu'ils peuvent supporter l'autre façon d'agir* » (entretien avec un chercheur, avril 2004). Cette contestation n'a pas abouti à la déconstruction totale de la maxime sur laquelle nos acteurs-stratèges maquillaient leur intérêt domestique : elle a cependant contribué à brouiller le message.

Plus complexe fut le cas de l'intégration de l'objectif du contrôle idéologique des mouvements de jeunesse au récit de la réconciliation. Dans le contexte de la Guerre Froide, une partie de la propagande communiste consistait à présenter le régime Est-Allemand comme un Etat-nation victorieux du national-socialisme. La République Fédérale d'Allemagne était dépeinte, par opposition, comme le lieu de refuge des anciens nazis et comme l'héritière à la fois juridique et idéologique du Troisième Reich. Cette représentation de l'histoire était enseignée aux jeunes à l'école et relayée au dehors par la visite de mémoriaux de la lutte antifascistes et d'anciens camps de concentration. Ne pouvant rivaliser avec la RDA sur le terrain de la récupération idéologique d'un passé glorieux, la RFA s'efforçait d'incarner le renouveau démocratique de l'Allemagne. Dans le domaine des échanges de jeunes, cette stratégie se matérialisait par la diffusion d'une image vitrine qui laissait peu de place à la rétrospection. L'OFAJ a par conséquent développé pendant des décennies une pédagogie des échanges qui proscrivait toute référence au passé : « *Entre jeunes, on n'en parlait peu parce qu'il y avait cette idéologie ambiante qui disait qu'il ne fallait pas en parler* »⁸⁹.

Cette orientation anhistorique contrastait fortement avec le travail de mémoire inscrit dans le récit officiel de la réconciliation (Rosoux 2002 op. cit.). Afin de ne pas briser la concordance de l'intrigue, l'Office a mis en avant un autre aphorisme d'après lequel l'histoire n'intéresserait pas les jeunes :

« *Ce ne sont pas l'héritage historique ou la politique qui intéressent les jeunes gens, mais plutôt les obstacles concrets qui s'opposent à l'épanouissement de leur personnalité* »⁹⁰

⁸⁹ Entretien avec un agent de l'OFAJ qui a participé à diverses rencontres dans les années 1960, Paris 26.5.02

⁹⁰ Kepper Hans - « L'information objective est primordiale. L'Office franco-allemand en quête de voies nouvelles » - In *Der Frankfurter Rundschau* 18.5.71

« Il ne viendrait plus à l'idée d'aucun jeune, aujourd'hui, de rechercher le contact avec des jeunes d'un pays voisin pour discuter de l'héritage malheureux laissé par des guerres qu'ils situent dans un passé déjà lointain. Ils préfèrent de beaucoup échanger leurs opinions au sujet de difficultés communes, afin d'y trouver des solutions viables dans l'un et l'autre pays. »⁹¹.

Comme dans le cas de l'apprentissage linguistique, ce nouvel épisode s'intégrait de manière vraisemblable au récit de la réconciliation, notamment car il entraînait en résonance avec le mythe régulièrement convoqué de l'internationale de la jeunesse⁹².

Mais comme dans le cas décrit précédemment, le coup de force symbolique n'a tenu que jusqu'au jour où le récit est apparu trop dissonant par rapport à la réalité. Le mythe de l'internationale de la jeunesse prévoyait notamment la disparition rapide des préjugés hérités de l'histoire. Les praticiens des rencontres ont rapidement dû se rendre à l'évidence : non seulement les préjugés ne disparaissaient pas, mais les conflits liés aux représentations divergentes des événements historiques se multipliaient. L'OFAJ a rapidement lancé des études pour comprendre ces anomalies (Bourdet 1966). Afin de gérer la présence inévitable du passé dans les rencontres, il a élaboré une théorie des échanges interculturels qui prenait le contre-pied de l'approche anhistorique adoptée en 1963 (Demorgon 1998). Dans ce contexte, la volonté du gouvernement allemand de contrecarrer l'instrumentalisation du passé par les communistes a dû inventer de nouvelles voies.

On constate donc au travers de ces trois exemples que toutes les stratégies de changement d'arène ne conduisent pas à composer avec les logiques de sens. Lorsque ce fut le cas, les acteurs ont mobilisé des matrices cognitives consensuelles pour légitimer l'inscription de leurs préférences au récit de la réconciliation. La souplesse des règles de composition narrative constituait alors une ressource. Mais le compromis narratif trouvé fut à chaque fois remis en cause après quelques années quand les épisodes « enclavés »⁹³ sont apparus trop décalés par rapport à la réalité.

En conclusion, la création en 1963 de l'Office franco-allemand pour la jeunesse posait la question de l'articulation de ce programme d'action publique avec les politiques nationales et européennes de jeunesse. Nous avons constaté dans une première partie que des stratégies de basculement de l'arène nationale vers le franco-allemand ont bien présidé à sa création : confrontés à des points de veto institutionnels au niveau domestique, divers acteurs ont vu dans ce programme un moyen de promouvoir leur intérêt à un nouvel échelon. Cette approche centrée exclusivement sur la rationalité instrumentale et les institutions n'éclairait cependant qu'une partie des phénomènes observés. Pour comprendre le rejet de l'hypothèse d'un Office « européen » pour la

⁹¹ Josef Winkelheide, directeur de la Gesellschaft für Übernationale Zusammenarbeit, In : *Documents, revue des questions allemandes* 1974, n°4, p157

⁹² « Deux pays, une jeunesse », tel est le titre d'un court-métrage produit par l'Office franco-allemand pour la jeunesse en 1978.

⁹³ L'expression est tirée de l'ouvrage de Claude Brémond cité précédemment. Elle nous semble particulièrement heureuse dans la mesure où la notion d'enclave renvoie ici, comme en géologie, à l'idée d'intégration d'un fragment dans un corps étranger.

jeunesse, nous avons été amenés à complexifier le schéma en faisant intervenir un facteur trop souvent négligé : la contingence historique. Poursuivant cette entreprise de complexification du schéma d'analyse, nous avons constaté que ces stratégies doivent composer avec les logiques de sens afférentes à la nouvelle échelle. Les acteurs peuvent alors s'appuyer sur la plasticité du langage naturel et inscrire leurs objectifs politiques dans le récit de politique publique institué. Mais dans les cas observés ici, ils ont dû subir une épreuve de réalité aboutissant à la remise en cause partielle de leurs matrices.

JEUX D'ÉCHELLE ET RÉFÉRENTIELS DANS LES POLITIQUES DU HANDICAP EN SUISSE

Olivier Giraud et Barbara Lucas

Dans les pays fédéraux, l'action publique est en tension entre l'arène politique fédérale et les arènes politiques des provinces, *states*, *Länder*, cantons ou Etats-membres. Une tension qui ne manque pas de se révéler parfois problématique. Le 28 novembre 2004, le peuple suisse a voté une modification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'un des buts explicites de cette réforme était précisément de contribuer au « désenchevêtrement » des responsabilités dans le fonctionnement du fédéralisme helvétique. Le domaine du handicap est directement concerné : à l'horizon 2010 en effet, une part significative des responsabilités fédérales en la matière sera transférée aux cantons.

Ce chapitre⁹⁴ rend compte de l'insertion des politiques du handicap dans la structure du fédéralisme suisse⁹⁵ de façon dynamique. Il se focalise sur les jeux d'échelle entre différents référentiels d'action publique dans le contexte d'une redéfinition des règles du jeu institutionnel. Comme dans d'autres pays fédéraux⁹⁶, les ingrédients permettant la formation de référentiels d'action publique sont réunis en Suisse tant au niveau « central » qu'au niveau des arènes décentralisées de pouvoir. Les cantons suisses sont particulièrement différenciés et bénéficient d'une marge de manœuvre considérable dans le fonctionnement du système fédéral. Ainsi, leurs sociétés autonomes disposent de constitutions, de partis et traditions politiques, de tissus associatifs ou encore de médias qui se distinguent nettement par rapport à l'arène fédérale, et sont singuliers d'une région à l'autre. Dans ces espaces publics s'expriment des mobilisations sociales, des discours, de débats et des politiques caractéristiques d'une action publique autonome.

Dans un tel contexte, la question des relations entre le référentiel fédéral et ceux des composantes de la fédération se pose alors. Considérés comme l'aboutissement d'un triple processus de définition des problèmes, de déploiement de prestations et d'institutionnalisation, les référentiels d'action publique nous aident en effet à saisir de

⁹⁴ Nous remercions particulièrement Stéphane Nahrath et Pierre Muller, ainsi que Lea Sgier pour les utiles commentaires apportés à une version préliminaire de ce chapitre.

⁹⁵ Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche (FNRS) dans le cadre du PNR 52: « L'enfance, la jeunesse et les relations entre les générations », Université de Lausanne -IEPI (novembre 2003-mars 2006). Dietmar Braun, Monica Battaglini, Olivier Giraud, Barbara Lucas, avec la participation de Jenny Maggi et Abdoul Dieng.

⁹⁶ Il existe des variations importantes entre les pays fédéraux. Dans le fédéralisme unitariste allemand, médias, partis politiques, syndicats, langue et culture, etc. sont fortement intégrés et contribuent à homogénéiser le contenu des débats publics. Dans les cas belges ou canadiens, les divisions entre communautés ou provinces ne sont pas seulement linguistiques, mais affectent également la quasi totalité des acteurs – partis et associations par exemple – et des canaux – médias par exemple – d'organisation de la vie publique et démocratique.

façon complexe les relations entre les différentes arènes de pouvoir impliquées dans le fédéralisme et leurs sociétés civiles. En l'occurrence, la coexistence entre référentiel fédéral et référentiels cantonaux du handicap ne disparaît pas avec la cantonalisation. En revanche, les conditions de cette coexistence sont transformées de façon significative. Ainsi, les mesures de prise en charge, de soin, de soutien aux personnes handicapées et d'organisation des homes font l'objet d'un clair changement d'échelle d'intervention, tandis que d'autres domaines restent en mains fédérales. Il en va ainsi du dispositif-clé qu'est l'assurance-invalidité (AI) qui règle l'évaluation de la situation de handicap, organise l'indemnisation de la perte de revenu et joue un rôle central dans l'organisation de toute une série de prestations spécifiques – soins, transports, formation, intégration professionnelle.

Dans une première partie, nous mettons en évidence les principales fonctions politiques attachées au déroulement de l'action publique avant de proposer une définition opératoire des référentiels d'action publique. Prolongeant les théories de la régulation en direction d'une analyse des discours, nous nous intéressons particulièrement aux relations entre les représentations, les prestations et les institutions dans l'action publique, plus particulièrement dans le contexte institutionnel et politique du fédéralisme suisse.

La suite du chapitre s'intéresse au développement des politiques suisses du handicap, intervenu d'abord au sein de l'arène fédérale. Nous retraçons la dynamique des discours, du traitement et de l'institutionnalisation dans le domaine du handicap jusqu'à la décision de cantonalisation d'une partie importante du domaine en 2004. Cette seconde partie permet d'identifier les contours du référentiel fédéral du handicap jusqu'au début des années 2000 et met en évidence la nouvelle dynamique discursive de contestation. Dans une troisième partie enfin, nous présentons des études de cas cantonales retenues pour leur représentativité de la diversité des situations helvétiques. Les cantons sont considérés comme des arènes politiques autonomes au sein desquelles se déploient les principales dimensions caractéristiques de l'action publique dans le domaine du handicap. Une attention particulière est accordée aux différents référentiels cantonaux, ce qui permet de d'appréhender la distance entre les contextes locaux et le référentiel fédéral jusqu'à la cantonalisation. L'analyse des mobilisations, prestations ou discours émergeant localement permet, aussi d'envisager l'impact de la récente cantonalisation sur ces référentiels.

1. ACTION PUBLIQUE ET CHANGEMENT DANS LE CONTEXTE FEDERAL

En comparaison européenne, le cas Suisse se caractérise par la complexité de ses institutions et la pluralité des réseaux d'action publique —au sein desquels l'Etat ne joue pas forcément un rôle central. Par ailleurs, en matière de handicap, l'action publique doit s'ajuster à un environnement instable et soumis à de fréquentes redéfinitions. Les crises, les expérimentations et les adaptations des politiques sont monnaie courante. Ainsi, à l'instar de celles déployées dans d'autres domaines du social

ou de la santé (comme la toxicomanie ou le sida) les politiques du handicap évoluent suivant des trajectoires difficilement réductibles aux typologies classiques de l'Etat Providence (Cattacin/Lucas 1999).

Les approches en terme de régulation politique fournissent un cadre intéressant pour saisir ces dynamiques, au plus près des acteurs des réseaux politiques (Comaille/Jobert 1998). Elles mettent précisément en évidence la tension entre la position de pouvoir institutionnel des individus ou des organisations et leur capacité d'action concrète dans le champ. Ainsi, dans les termes de l'institutionnalisme centré sur les acteurs (Mayntz/Scharpf 2001), on s'intéressera à la tension entre la « structure de régulation » - qui a le pouvoir (institutionnalisé) dans le domaine constitué autour d'un problème public ? et la « structure de prestation » - qui traite concrètement les problèmes publics ? Toutefois, cette approche ne permet pas de rendre compte de l'évolution constante de la définition des enjeux dans un champ. De fait, ce que l'on pourrait nommer la « structure de représentation » - qui a la capacité d'imposer une définition du problème ? - n'y est pas thématisée explicitement.

Prendre au sérieux la formulation des enjeux politiques nécessite donc de s'interroger sur les relations entre les trois (et non les deux) dimensions dans lesquelles se déploie l'action publique : les prestations (structure de prestation) et les institutions (structure de régulation) mais aussi les représentations. En premier lieu, cela implique de déplacer la problématique de la résolution des problèmes vers la construction du sens attaché à l'action publique : « *Faire une politique publique, ce n'est donc pas résoudre un problème, mais construire une nouvelle représentation des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société, et structure par là même l'action de l'Etat* » (Muller Surel 2000: 31).

Au-delà, une analyse de discours fondée sur une approche « pragmatique » (Fraser 1997)⁹⁷ peut permettre d'interroger d'une part le socle discursif de la politique — les catégories et les clivages, les normes et les présupposés, à savoir les conditions de possibilité de son énonciation — et, d'autre part, les effets de pouvoir entre discours dans l'ensemble du domaine. Dans ce chapitre, nous explorons les relations qu'entretiennent ces trois dimensions de l'action publique dans le champ du handicap en Suisse.

L'ACTION PUBLIQUE EN TROIS DIMENSIONS : LE REFERENTIEL

Le domaine du handicap en Suisse est constitué par un réseau d'acteurs au statut varié, intervenant à différents niveaux territoriaux, dans un contexte institutionnel fédéral. Pour saisir les dynamiques impliquées dans le changement d'échelle voté en 2004, nous distinguerons ici les trois ensembles d'activités qui s'y déploient : les activités liées à la construction des « problèmes » (représentations), les activités liées à leur traitement (prestations) et les activités liées à l'institutionnalisation des représentations et des prestations — à savoir des rapports de pouvoir (structure de

⁹⁷ Nancy Fraser distingue les approches structurales (d'un Saussure, Lacan ou Derrida) dans lesquelles le discours est avant tout un système symbolique et les approches pragmatiques (Gramsci, Foucault, Bourdieu), qui s'y réfèrent en tant que production sociale, historiquement datée, contextuellement située.

régulation). Ces activités ne s'ordonnent pas forcément de façon séquentielle, comme dans le modèle classique (Jones 1970) et se déploient tout aussi bien simultanément. Par ailleurs, elles sont susceptibles de déborder le cadre de sous-réseaux spécialisés. Ainsi, à tout moment, les actions d'un individu ou d'une organisation peuvent à la fois concerner les représentations, les prestations ou les institutions (mettre en place une mesure nouvelle par exemple, participe aussi de la redéfinition collective du problème). Comme nous le verrons, le « référentiel » d'une politique publique — terme diffusé à partir des travaux de Pierre Muller (1985) — peut être considéré comme la résultante de ces trois formes d'action publique.

- *La (re)formulation des problèmes publics* s'accomplit dans l'univers des discours politiques et de leur lutte pour l'hégémonie, qui n'est rien d'autre que la face discursive du pouvoir (Fraser 1997 : 153). La compétition entre les discours politiques engage l'identité des groupes et de leurs membres, de leurs sympathisants, voire de toute une catégorie sociale (Jenson 1989 : 237). Ainsi, les débats sur les politiques du handicap impliquent d'une part une redéfinition des personnes dépendantes et de leurs proches et, d'autre part, une redéfinition des acteurs légitimés à intervenir (les infirmières par exemple). Cette lutte débouche souvent sur une transformation des représentations structurant le domaine. Le discours hégémonique s'impose alors par l'articulation des discours ou éléments de discours disponibles dans le champ⁹⁸ et par le rejet concomitant des interprétations alternatives, voire la négation des personnes et des groupes qui s'en réclament (Torfing 2005 : 15).

Dans ce contexte, les groupes sociaux participent à la définition des problèmes en formulant des discours, mais aussi en organisant des mobilisations et en mettant à disposition des prestations. Ainsi, une association fondée sur les enjeux d'insertion professionnelle des handicapés ne se contente presque jamais de propager son message, mais elle cherche à le fonder en s'appuyant sur des expertises. Elle se constitue en tant que groupe en développant des prestations concrètes – de formation professionnelle en l'occurrence– en lien avec son discours (Trom, Zimmermann, 2001).

- *Le traitement des problèmes publics* est assuré à travers un ensemble d'activités qui, comme dans l'univers discursif, s'inscrivent dans une logique de compétition. La diversité des prestations dispensées correspond au déploiement d'un *mix* original, c'est-à-dire d'une configuration relationnelle d'acteurs pris dans logiques d'intervention différentes, oscillant entre les pôles solidaire, marchand ou étatique, selon le modèle du *Welfare Mix* développé par Evers dans le cas des politiques sociales (Evers, 2000, p. 578). Cette configuration est organisée par un mélange particulier de mesures, objectifs ou d'instruments.

Pour Mayntz et Scharpf (2001), les acteurs disposent de capacités variables à contribuer efficacement au traitement des problèmes publics. Ces ressources d'action influencent la position de pouvoir qu'ils occupent dans le domaine. Dans le cas du handicap, les

⁹⁸ Dans la nouvelle théorie du discours, l'articulation est définie comme « any practice establishing a relation among elements such that their identity is modified as a result of the articulatory practice. » (Laclau & Mouffe 1985: 105).

médecins, la branche des soins à domicile ou encore les associations les plus actives sont des interlocuteurs dont la contribution est décisive et dont l'influence politique l'est tout autant.

Les tensions et concurrences entre les prestations disponibles dans les sociétés pluralistes posent également la question de la coordination des actions et du rôle de l'Etat. Les interactions entre les politiques publiques, à savoir les programmes de l'Etat, et les autres formes d'action publique, c'est-à-dire l'ensemble des actions entreprises dans la société à propos d'un problème public, sont organisées par les discours qui cadrent et donnent du sens au comportement des acteurs sociaux – individuels ou collectifs. Ces derniers fondent leurs logiques d'action sur les discours disponibles dans le champs (Hajer, 1995, p.65). Ces interactions sont également structurées par des éléments – règlements, catégories, instruments d'action publique, etc. – qui résultent du processus d'institutionnalisation des discours.

• *L'institutionnalisation*, enfin, constitue un enjeu central de l'analyse de l'action publique. Cette activité s'applique à la transformation de discours et de prestations spécifiques en un ensemble de règles plus ou moins formelles (North 1990), mais aussi en décisions concrètes et organisationnelles, comme le souligne Hajer à propos du discours écologique de modernisation :

We will speak of discourse institutionalization if a given discourse is translated into institutional arrangements, i.e. if the theoretical concepts of ecological modernization are translated into concrete policies (i.e. shifting investment in mobility from road to rail) and institutional arrangements (introduction of multi-value auditing, or the restructuring of old department divisions) » (Hajer 1995: 61).

L'institutionnalisation correspond à une distribution du pouvoir de régulation dans le domaine concerné. Les acteurs intervenant dans un champ comme celui du handicap constituent en effet un réseau parcouru de conflits et de contestations (Knoke, Pappi et al. 1996). L'institutionnalisation vise à une stabilisation de ces rapports de force. Certains individus ou certaines organisations bénéficient alors d'un accès privilégié aux ressources dont l'Etat détient le contrôle. Cependant, les institutions elles-mêmes ne déploient leur fonctionnalité que dans leur rapport aux acteurs. D'un côté, elles guident les comportements en contribuant à structurer les représentations, comme l'expliquent March et Olsen: « *By shaping meaning, political institutions create an interpretive order, within which political behavior can be understood and provided continuity* » (1989 : 52). De l'autre, elles sont aussi l'objet de réinterprétations stratégiques. Leur rôle spécifique dépend de la signification qui leur est attribuée et leur effet diffère selon le système d'interprétation plus large dans lequel elles sont utilisées (Thelen/Steinmo 1992).

Dans cette perspective, le référentiel peut être défini comme le discours institutionnalisé capable de donner sens aux services dispensés dans un champ politique. Il se situe donc au point de rencontre des processus liés à la redéfinition du problème, au

pourvoi de prestations et à l'institutionnalisation⁹⁹. Du point de vue de son contenu, le référentiel organise la relation entre l'univers des politiques publiques et un champ social particulier. D'une part, comme on l'a vu, c'est un discours structurant pour les *acteurs et les destinataires des politiques* : il est porteur d'une définition du problème, des catégories de population concernées et d'un modèle de solution impliquant une répartition des tâches et des responsabilités entre les acteurs du champ. D'autre part, le référentiel thématise *l'action publique* elle-même, à laquelle il donne un sens, en l'articulant aux discours qui la transcendent – la modernisation, le libéralisme, le progrès (Jobert/Muller 1987). De plus, il inscrit les politiques « sectorielles » dans l'action globale de l'Etat. Ce dernier use des ressources d'institutionnalisation qu'il contrôle – le droit, les catégories statistiques, les programmes de politiques publiques, etc. – ou de ressources plus symboliques – discours ou forums officiels par exemple – pour mettre en œuvre les priorités politiques révélées par l'ajustement des référentiels.

Il semble nécessaire de souligner qu'en tant que discours institutionnalisé orientant le réseau de prestation, le référentiel des politiques publiques ne correspond pas forcément aux discours dominants qui émergent et se transforment en permanence dans les forums scientifiques, les forums de la communication politique et les communautés de politiques publiques (Jobert 1998). Les idées qui ne sont pas portées par des forces sociales puissantes sont souvent condamnées -selon la formule courante- à n'être précisée « que du discours »¹⁰⁰: elles ne sont pas toujours relayées dans des pratiques concrètes ni ne coïncident avec les représentations des destinataires de la politique et ne bénéficient souvent d'aucune traduction institutionnelle. En tout état de cause, comme le précise Pierre Muller :

« *Le référentiel, ce n'est pas seulement du discours ou des idées, même si l'on a souvent tendance, dans des formulations un peu hâtive, à le réduire à cette dimension. Le référentiel, ce sont des idées en action (...). La production du référentiel passe tout autant par des actes qui font sens que par des discours construits* » (Muller 1995: 161).

Différents cas de figure peuvent rendre compte de la mise en place de la trilogie discours-action-institution. Ainsi, le référentiel peut se fonder sur le discours qui de facto structure déjà le réseau de prestation. L'institutionnalisation ne fera alors que consacrer une pratique déjà largement diffusée et un discours accédé récemment à une position hégémonique¹⁰¹. A l'inverse, le phénomène même de l'institutionnalisation – c'est-à-dire, l'intervention du pouvoir politique – peut aussi permettre la diffusion d'un concept ou d'un programme qui, une fois institutionnalisé seulement, déploiera des effets dans le réseau des prestataires. Ceux-ci interpréteront et orienteront à leur tour leurs pratiques dans le cadre du nouveau référentiel. Ce processus d'élaboration du référentiel est

⁹⁹ Cette définition permet d'interroger à la fois sa constitution – par quels mécanismes le référentiel est-il élaboré ? – et son effectivité – par quels mécanismes le référentiel agit-il dans le processus d'action publique ?

¹⁰⁰ “*Talk and text in context*” dit Van Dijk 1997: 3 en parlant de l'analyse de ces discours là.

¹⁰¹ On peut rendre compte en ces termes de l'évolution du référentiel de la politique fédérale en matière de drogue en Suisse suite à la diffusion du sida (Boggio et al. 1997)

parfois compris comme résultant d'un processus de co-construction impliquant l'Etat et certains groupes sociaux¹⁰² (Jobert, Muller 1987).

Impliquant des acteurs, des discours, des prestations et des institutions, les référentiels se déploient dans des espaces politiques d'interaction. Comment interpréter les relations multiniveaux caractéristiques de l'action publique contemporaine à travers le prisme des référentiels ? Le cas du fédéralisme suisse, connu pour son haut niveau de décentralisation, se prête particulièrement bien à une telle à une telle analyse.

CHANGEMENT D'ECHELLE ET FEDERALISME HELVETIQUE

L'institution-clé permettant de lire le fonctionnement de l'action publique en Suisse est le fédéralisme. Il concerne l'articulation entre des arènes de pouvoirs, prises dans un jeu complexe fait d'autonomie et de dépendances réciproques (Chapman, 1990, 73). En Suisse, ces arènes institutionnelles spécifiques encadrent les activités de formulation, de traitement de problèmes publics et d'institutionnalisation. Le changement d'échelle dans un contexte fédéral aura de ce fait d'importantes conséquences pour chacune d'elles.

La formulation des problèmes publics est influencée par différentes caractéristiques du système fédéral. La forte autonomie réciproque des arènes de pouvoir de la Confédération et des cantons explique l'importante fragmentation des scènes discursives. Celle-ci est renforcée par le plurilinguisme, par la concentration d'importantes ressources de pouvoir au niveau cantonal et la faiblesse des institutions d'intégration nationale, notamment des partis nationaux ou des organisations faitières des groupes d'intérêts. Ainsi, les débats publics émergent le plus souvent au niveau cantonal ou régional. L'arène fédérale s'active avant tout dans les domaines de compétence réservés à la Confédération (relations extérieures, politique macro-économique, radio et télévision, formation professionnelle, etc.). Différentes procédures de consultation – phase pré-parlementaire, commissions, etc. – permettent cependant de créer des ponts entre arènes fédérales et cantonales. Les cantons peuvent participer aux débats politiques fédéraux, mais aussi directement à la formulation des politiques fédérales (Serdüldt et Schenkel 2006, 561-562). Différents forums d'échanges, faiblement institutionnalisés et non contraignants entre Confédération, cantons et communes se développent aujourd'hui et servent également à la coordination entre les arènes. Ils facilitent notamment la diffusion d'expérimentations locales ou cantonales. Enfin, la démocratie directe donne un accès à la maîtrise de l'agenda public à de multiples groupes d'intérêts ou à des collectifs. Elle est ainsi un instrument central, et dans le cas suisse très accessible, permettant d'influer sur la formulation des problèmes publics et la mise à l'agenda de ces problèmes.

L'activité de traitement des problèmes publics, quant à elle, est structurée par une norme fondamentale d'organisation du fédéralisme suisse, la norme de subsidiarité. Elle suppose que l'intervention de l'Etat est subsidiaire à des actions privées. La modestie ou l'abstention de l'Etat n'est ainsi pas liée au tournant néo-libéral en Suisse, mais

¹⁰² Dans d'autres traditions, elle est vue comme un travail de cadrage, d'élimination progressive d'alternatives (Rein, Schön 1991 ; Vowe, 1993 ; Hajer, 1995).

correspond à une tradition de méfiance vis-à-vis du pouvoir étatique, dans un contexte historiquement marqué par des tensions entre communautés linguistiques, religieuses ou régionales. Au-delà de cette préférence pour le privé, les interventions publiques sont elles aussi réglées par la norme de subsidiarité. Ainsi, le déclenchement de l'action de l'Etat fédéral est auxiliaire à l'intervention des communes, puis des cantons (Braun, 2003, 62). En vertu de ce principe, des politiques publiques fédérales ne se développent qu'à la suite d'un long cheminement de construction des problèmes et de justification de l'insuffisance des actions privées. Le traitement des problèmes publics est également influencé par la forme décentralisée du fédéralisme helvétique. Les scènes cantonales et locales ne jouent pas uniquement un rôle en matière de formulation ou reformulation de discours, il s'agit également d'espaces au sein desquels se déploient les prestations de traitement des problèmes. Les mobilisations, les cultures politiques ou encore les formes territorialisées d'action collective influencent directement ces prestations qui émergent depuis le secteur marchand ou associatif, au-delà même des mesures prises par des communes et cantons autonomes¹⁰³.

Enfin, les formes de l'institutionnalisation sont aussi largement déterminées par le fonctionnement du fédéralisme. Dotés du droit de légiférer en de multiples domaines, les cantons constituent une échelle politique essentielle dans l'institutionnalisation et dans la formation de référentiels. Même dans les domaines d'action publique dans lesquels la compétence revient à la Confédération, les cantons restent des acteurs majeurs car ils sont en charge de la mise en œuvre des lois. Cette tâche représente une opportunité supplémentaire de décliner et d'adapter les référentiels fédéraux aux réalités cantonales.

Dans le cas qui nous intéresse, la cantonalisation des politiques du handicap entraîne l'attribution aux cantons d'une partie importante des politiques du handicap. Ces politiques ne sont plus décidées à Berne pour être simplement appliquées dans les cantons. La distance entre la formulation des problèmes publics, l'action sociale qui se déploie dans le cadre des *welfare mix* territorialisés et l'institutionnalisation est fortement réduite. La cantonalisation n'implique pas une redéfinition des référentiels d'action publique. En revanche, en transformant les relations de pouvoir entre les acteurs du domaine, elle bouleverse les opportunités ouvertes aux uns et aux autres d'influer sur les politiques à conduire, et notamment, de participer à la construction d'un référentiel opérationnel sur le terrain.

La suite de ce chapitre sera consacrée à une application du cadre d'analyse des référentiels d'action publique dans un contexte fédéral, au cas des politiques du handicap. Les acteurs, les discours et les principales étapes de l'institutionnalisation des politiques du handicap sont analysés ici, dans une perspective dynamique. La contestation du référentiel constitué depuis la fin des années 50 autour d'une intégration avant tout protectrice des personnes handicapées par un discours privilégiant l'intégration des personnes dans la société « valide » est particulièrement prise en

¹⁰³ Les disparités dans la mise en œuvre des politiques fédérales renvoient également à des différences dans les traditions et styles administratifs et politiques des cantons (Battaglini, Giraud 2003) ou à des influences contradictoires dans les cultures politiques des cantons (Spörndli, Holzer et al. 1998).

compte. La dernière partie est consacrée aux relations de ce référentiel fédéral avec les débats et référentiels cantonaux dans trois cantons suisses.

2. DYNAMIQUE DU REFERENTIEL FEDERAL DES POLITIQUES DU HANDICAP

Le référentiel fédéral de prise en charge du handicap a été constitué, à partir de la fin des années 50, dans le mouvement de construction d'une intervention fédérale dans le domaine de l'invalidité. Il combine les objectifs de protection et d'intégration des personnes handicapées. A l'image des notions fétiche de la protection sociale dans le monde occidental – *Welfare* et *Work* – ces termes de protection et intégration peuvent se prêter à des combinaisons et interprétations fluctuantes. Dans un premier temps, la protection fonctionne comme le « point nodal » du référentiel du handicap¹⁰⁴. Les personnes handicapées sont considérées comme des êtres faibles devant être protégés des duretés du monde. La protection prime alors sur l'intégration. Cette dernière se réalise dans des milieux protégés, différenciés qui sont de fait des lieux de relégation. Il s'agit d'une intégration différencialiste qui passe par la « réunion des mêmes » (Blanc, 2006, p.213) : en fonction des types de handicap par exemple. Depuis quelques années, les défenseurs d'une intégration en milieu valide – dans la vie professionnelle ou encore dans l'habitat classique – renouvellent le point de vue sur le handicap. Les personnes handicapées sont des êtres responsables qui peuvent et doivent contribuer à la société. L'intégration prime alors sur la protection des personnes. Le terme d'intégration dans sa forme renouvelée est l'élément central, le point nodal de ce discours émergeant.

ENTRE PROTECTION ET INTEGRATION

Le champ du handicap en Suisse a connu une phase intense d'institutionnalisation lors de la mise en place à la fin des années 50 d'une assurance invalidité (AI) fédérale. L'AI crée une communauté solidaire qui s'étend sur l'ensemble du territoire fédéral et contourne l'hostilité de certains cantons (Cattacin, Tattini 1999). Au sein de la commission fédérale de préparation du projet de loi sur l'AI (Commission-fédérale 1956), l'objectif de bien-être et de protection des handicapés permet de forger une coalition entre les acteurs même du domaine du handicap (patronage, parents, médecins) et les défenseurs traditionnels des politiques sociales (syndicats) ou encore les gestionnaires du marché du travail à la recherche d'un complément aux dispositifs sur les accidents du travail. L'établissement d'une nouvelle assurance sociale suppose un accord explicite des financeurs de l'assurance – les syndicats et le patronat – sur la définition de limites, cadres et conditions d'accès à l'indemnisation. Le principe de réintégration des personnes handicapées sur le marché du travail permet précisément de circonscrire le risque invalidité. Décliné sous la forme d'une règle de fonctionnement de

¹⁰⁴ Dans la Nouvelle théorie du discours, le point nodal (“nodal point”) est l'élément du discours qui fixe les significations encore instables: « *The practice of articulation, therefore, consist in the construction of nodal points wich partially fix meanings* » (Laclau/Mouffe 1985 : 113). .

l'AI - « la réintégration prime la rente » - ce principe défend une conception active des personnes. Il s'inscrit dans la logique subsidiaire d'indemnisation du risque invalidité. L'association du concept d'intégration à celui de protection permet d'articuler l'horizon du soin (réhabilitation médicale, guérison, rémission) valorisé par les familles ou les médecins avec la logique des assurances sociales et de leurs financeurs qui comprennent l'intégration comme l'échéance de l'indemnisation.

La rémission sanitaire et l'échéance de l'indemnisation dépendent avant tout de l'état de santé des personnes ; l'usage de ces deux visages de l'intégration reste essentiellement symbolique. L'indemnisation de la perte de gain est le plus souvent un instrument de sortie définitive du marché du travail (Gärtner 2005, p.36). Les procédures de suivi des personnes handicapées sont pratiquement inexistantes (Bachmann, et al. 2005). Les prestations sont fournies dans le cadre de l'administration de l'AI – cadre fédéral – par des médecins porteurs du discours de protection des personnes handicapées. Le monde du travail – syndicats ou organisations patronales –, porteurs du discours de réintégration, notamment dans sa version d'échéance de l'indemnisation, n'est pas impliqué dans la gestion de l'AI.

L'assurance perte de gain a été complétée par la mise à disposition de soins et services complémentaires – repas, toilettes, transports notamment (Gärtner, 2005, p.33). Attribuées aux cantons, et abandonnées à « leur libre pouvoir d'appréciation », ces mesures sont d'abord inscrites dans une logique de subsidiarité et font appel à l'intervention d'organismes privés d'assistance (Wunderle-Landgraf 1999). Les réformes ultérieures leur ont conféré le statut d'assurance (1968), puis ont progressivement facilité l'accès à des prestations différenciées, dont le financement a été stabilisé et uniformisé grâce à l'intervention compensatrice de la Confédération. Une relation tripartite entre les financeurs (les cantons et la Confédération), les associations et institutions prestataires de prise en charge (en étroite relation les uns avec les autres et émanant de milieux chrétiens) et les personnes handicapées s'est progressivement institutionnalisée. Les prestations complémentaires font pour l'essentiel l'objet d'un versement aux institutions collectives d'accueil des handicapés – homes ou centres de jour – ou aux organisations de soins à domicile. L'intégration est ici à nouveau différentialiste. La dimension différentialiste du référentiel – placement en institutions collectives, exclusion du marché du travail – peut paraître aujourd'hui stigmatisante ; au moment de son institutionnalisation dans les années 60, elle est interprétée comme une protection qui passe nécessairement par une « intégration » dans un milieu protégé des contraintes, exigences, ou violences potentielles du monde valide. Cette situation constitue alors un progrès par rapport à la situation antérieure de relégation totale des personnes handicapées dans les familles ou dans des « asiles » ou centres peu professionnalisés. Du point de vue de l'entourage des personnes handicapées, et notamment des femmes, la prise en charge collective développée dans les années 60 et 70 ouvre des possibilités d'exercer une activité professionnelle.

L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU DISCOURS DE L'INTEGRATION

On relève aujourd'hui dans le champ du handicap un mouvement de contestation du référentiel des politiques fédérales centré sur la protection des personnes handicapées, au

profit d'une revalorisation de leur intégration sociale. L'émergence des soins et des services à domicile depuis les années 80 avait déjà permis un premier mouvement de sortie des personnes handicapées des foyers collectifs et une première reformulation de leur rapport à l'autonomie.

Dans ce contexte, la coalition paternaliste et différencialiste a ces dernières années perdu son hégémonie sur le champ du handicap en Suisse, cela de façon plus visible à partir du début des années 2000. Ce référentiel éprouve des difficultés croissantes à intégrer les positions des associations de personnes handicapées – la Fédération Suisse pour l'Intégration des Personnes Handicapées (FSIH) et Agile notamment – qui occupent aujourd'hui une place croissante dans le champ discursif. Ces associations sont des « organisations de personnes handicapées », relevant de l'entraide. La revendication initiale est ici de rompre avec la confiscation de la parole et du pouvoir d'administration des handicapés par les valides – qu'ils soient médecins ou parents – pour se tourner vers une prise de parole directe et une ré-appropriation du domaine par les personnes handicapées elles-mêmes.

Le discours émergent repose sur une articulation entre différents aspects des politiques du handicap. Considérée comme (au moins partiellement) autonome, mobile, insérée dans la vie sociale et dans son environnement, la personne handicapée retrouve son statut d'acteur économique et redevient responsable dans l'univers politique et social. Cette vision intégratrice de l'autonomie permet de déjouer les critiques libérales des politiques sociales, qui stigmatisent la multiplication de « faux invalides¹⁰⁵ », à condition que des efforts collectifs soient consentis au profit de l'égalité d'accès des personnes handicapées à leur environnement social et construit.

Une série de projets récents de réforme dans le domaine du handicap a donné l'occasion de formuler ce discours alternatif au référentiel différencialiste. Le premier débat est intervenu au cours de l'année 2002, puis 2003, année européenne du handicap, articulation innovante entre le discours d'intégration des personnes et les critiques libérales formulées à l'endroit des politiques sociales. L'association AGILE, en pointe lors de la campagne référendaire formule ici clairement ce discours :

« (...) ces femmes et ces hommes souhaitent pouvoir vivre de manière aussi responsable et autonome que possible. L'initiative populaire pose les bases nécessaires à cet effet. Elle ancre le droit à une égalité de traitement dans la constitution fédérale. C'est le seul moyen d'inciter les législatifs fédéraux, cantonaux et communaux à prendre les mesures qui s'imposent afin d'assurer l'égalité de traitement des personnes handicapées, ceci notamment en matière de scolarité, de formation, de travail, de transports, de communication et d'habitat. L'acceptation de l'initiative ne revient pas à un développement de l'État social : plus nombreuses seront les personnes handicapées capables de vivre de manière autonome, intégrées dans une vie professionnelle active et libérées de l'obligation d'être prises en charge par des institutions spécialisées, moins il

¹⁰⁵ Interrogé par la revue de l'Office Fédéral des Assurances Sociales sur le rôle de la responsabilité individuelle dans les assurances sociales, le représentant du parti ultra-conservateur UDC déclare par exemple « L'Etat et les assurances sociales se heurtent à des limites financières. La croissance des coûts dépasse le supportable. (...) Il faut combattre les abus dans l'assurance-invalidité » (Jürg Stahl, 2004¹⁰⁵).

y aura de personnes dépendant entièrement du versement de prestations sociales et de cas individuels à résoudre par la mise en œuvre de solutions coûteuses »¹⁰⁶.

L'initiative montre que les investissements dans les infrastructures facilitant la mobilité des personnes handicapées permettent à terme de réduire les dépenses en prestations sociales. Le discours porté par le monde du handicap est ici celui d'une activation des personnes et des dépenses et d'une conciliation entre les différents aspects de la politique. L'articulation entre un projet d'émancipation des handicapés et la critique des dépenses sociales est explicite. Cette initiative a été rejetée en votation populaire le 18 mai 2003, face à une contre-proposition émanant de la Confédération qui limite la contrainte d'accessibilité aux seuls bâtiments publics¹⁰⁷.

Un deuxième débat public centré sur la réforme des procédures d'attribution des prestations complémentaires vise à organiser la transition d'un système de financement des institutions collectives ou des services à domicile vers un système de versement direct d'un budget d'autonomie aux individus. L'idée, promue par un groupe actif et spécialisé (Fachstelle Assistenz Fassis), est de financer des personnes plutôt que des prestations¹⁰⁸. Ce projet clive le monde du handicap. Il s'attaque en effet directement à la coalition formée par les soutiens classiques de l'AI, les institutions collectives d'accueil des personnes handicapées, une partie importante du milieu médical et sanitaire, et les associations traditionnelles de défense des handicapés. Cette mesure permet de mettre en concurrence les prestataires de soin ou de services aux personnes. Elle rend possible l'articulation du discours sur la maîtrise des coûts et du discours sur l'intégration et la responsabilisation des personnes handicapées. En cela, elle représente pour ses promoteurs un progrès humain viable sur le plan financier. L'administration fédérale des affaires sociales (OFAS) a pratiquement ignoré cette proposition novatrice entre 2001 et 2004, puis a décidé dans le courant de l'année 2004 d'en faire un projet pilote - expérimenté dans trois cantons dans le cadre de la 4^{ème} révision de l'AI¹⁰⁹.

Le troisième débat concerne la 5^{ème} révision de l'Assurance Invalidité, adoptée par le parlement le 6 octobre 2006. Cette réforme vise la maîtrise des comptes de l'AI dont le déficit s'est fortement accru suite à la dégradation de la situation du marché du travail (Guggisberg, Schär Moser et al. 2004). Elle s'inspire du discours d'intégration et d'activation des personnes. Pour l'essentiel, il s'agit de reconnaître précocement l'entrée en invalidité de manière à mieux la prévenir, mais aussi d'ouvrir les politiques classiques de l'emploi aux handicapés afin de favoriser leur insertion sur le marché du travail (Werthmüller et al. 2004). Confortées dans leur projet d'activation et de responsabilisation des personnes, les associations porteuses du nouveau discours d'intégration ont d'abord soutenu ces propositions présentées comme des mesures de

¹⁰⁶ http://www.agile.ch/Pages/f/presse/pm_25-02-03-f.htm

¹⁰⁷ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20030518/explic/f-pp4000.pdf>

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20030518/explic/f-pp3000-3700.pdf>

¹⁰⁸ <http://www.fassis.net/Deutsch/Untermenu/ArtikelAll.asp?ObjektArtNr=65&ObjektNr=252>

¹⁰⁹ <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/f/05061001.htm>

sauvegarde de l'Assurance Invalidité¹¹⁰. Le déroulement du processus de réforme a cependant sans cesse durci les mesures de détection précoce, sans que les mesures d'insertion professionnelle soient suffisantes et alors même que les financements supplémentaires nécessaires étaient remis en cause. Si la Fédération Suisse pour l'Intégration des Handicapés (FSIH) – qui regroupe parmi les plus importantes des associations de handicapés – a finalement décidé de ne pas participer à un référendum contre la 5^e révision¹¹¹, une coordination spéciale¹¹² a réussi à en imposer l'organisation pour la fin du premier semestre 2007. Les initiants du référendum, parmi lesquels on compte Agile, pensent que le projet d'intégration des personnes handicapées a été presque entièrement détourné au profit de la réduction des dépenses d'invalidité. L'articulation entre le discours d'intégration et le discours de limitation des dépenses, une fois réinvestie par la Confédération sur la base d'un programme centré sur la réduction des dépenses, touche à ses limites.

L'analyse des différents débats autour de réformes récentes et en cours montre que la coalition protectrice « traditionnelle » qui a œuvré pour une intégration différencialiste des personnes handicapées est aujourd'hui mise en cause par une coalition centrée sur une intégration active des personnes handicapées, qui se veut plus responsable sur le plan financier. Ce discours émergent a la capacité d'articuler des positions venues d'univers différents – émancipation des personnes handicapées et maîtrise des dépenses sociales – mais se montre également en mesure de donner une fonction précise à chacune des politiques qui constituent le dispositif dans son ensemble : les prestations de protection peuvent être limitées grâce à l'insertion professionnelle et à l'intégration dans l'environnement social et construit. Cette coalition non différencialiste reste contestée par les groupes et associations qui assurent la défense des handicapés les plus fragiles et les plus éloignés d'une insertion sociale et professionnelle en milieu valide. L'usage par la Confédération du discours centré sur l'intégration à des seules fins de réduction des dépenses finit d'ailleurs par affaiblir cette position en exacerbant les tensions et les contradictions au sein des associations de défense du handicap. Le cas en cours du processus de révision de l'Assurance Invalidité en fournit une illustration explicite.

3. DYNAMIQUE DES REFERENTIELS CANTONAUX ET CANTONALISATION

Au terme d'une période de transition de trois ans (2008-2010), les cantons suisses assumeront le financement et la responsabilité des organismes locaux et cantonaux de soins à domicile, de l'accueil collectif, de l'intégration professionnelle des personnes et enfin, de l'enseignement spécialisé à destination des handicapés¹¹³. Le subventionnement des associations de soutien aux handicapées, qui à l'origine devait être cantonalisé,

¹¹⁰ L'association Agile a lancé en avril 2005 une action nationale au titre explicite « Back to work ! » (http://www.agile.ch/Pages/f/2005/Concept_5-04-05.htm).

¹¹¹ <http://www.integrationhandicap.ch/>

¹¹² <http://www.ai-referendum.ch/SPIP/>

¹¹³ <http://www.perequation-financiere.ch/topic5128.html>

restera dans le domaine fédéral des attributions de l'AI. Quant aux homes et autres institutions collectives d'accueil ou d'intégration des handicapés, leur financement, bien que transféré aux cantons, fait l'objet d'un encadrement étroit par la Confédération¹¹⁴. Ainsi, malgré la nouvelle répartition des tâches, la tension entre régulation confédérale et régulation cantonale reste forte.

Le cadre AI a joué un rôle clé dans la construction du référentiel de protection et d'intégration différencialiste des personnes handicapées. Avant même la décision de cantonalisation, différents cantons avaient investi le domaine du handicap. Certains ont complété les dispositifs fédéraux en ajoutant d'importants domaines d'intervention ou en énonçant précocement des objectifs ambitieux ; d'autres ont adopté de simples textes d'application des dispositifs fédéraux. La cantonalisation ne s'applique donc pas sur des terrains vierges. Au contraire, les associations, partis, réseaux sanitaires et sociaux, entreprises et groupements divers actifs dans le domaine du handicap forment des "milieux" cantonaux spécifiques. Les cantons qui ont été le plus loin dans l'institutionnalisation de politiques du handicap ont donc développé des référentiels cantonaux distincts du référentiel fédéral. Dans certains cas, ces référentiels entérinent le discours dominant dans le réseau de prestation ; dans d'autres, l'institutionnalisation par le pouvoir cantonal de choix politiques extérieurs aux préférences des réseaux locaux influence les acteurs du domaine.

Les études de cas présentées ici¹¹⁵ restituent la dynamique des référentiels cantonaux développés jusqu'à la décision de cantonalisation du champ du handicap. Les cantons retenus ont pour caractéristique commune d'avoir une approche spécifique à la fois par rapport aux politiques fédérales mais aussi les unes par rapport aux autres. En cela, ils sont représentatifs de la pluralité des arrangements caractéristiques de l'action publique en Suisse. Les situations cantonales sont analysées en regard du clivage principal repéré dans les discours fédéraux : l'opposition entre conception différencialiste et non différencialiste de l'intégration des personnes handicapées, aujourd'hui reformulée autour de la confrontation entre une vision qui privilégie l'intégration en milieu normal et une vision qui défend avant tout la protection des personnes handicapées, et notamment, des plus fragiles d'entre elles. Le canton devenant l'instance de financement des prestations de prise en charge, de soin et d'accueil des personnes handicapées, l'articulation tentée par certaines associations entre le discours de l'intégration en milieu normal et le discours de réduction des dépenses sociales est susceptible de trouver une audience renforcée selon le contexte cantonal.

¹¹⁴ Une loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes handicapées (LIPPI adoptée en octobre 2006) oblige les cantons à maintenir les agréments et financements reconnus par la Confédération pendant trois ans au moins et définit pour la suite des critères précis d'évaluation du financement des dossiers (http://www.insos.ch/fr/dok/Loi_federale_LIPPI.pdf).

¹¹⁵ Ces études de cas ont été réalisées dans le cadre d'une recherche qualitative approfondie portant à la fois sur le réseau des prestataires de toute nature présents dans le canton, mais aussi sur les mesures, discours et débats publics dans le domaine du handicap dans les trois cantons http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=details&get=6.

FRAUENFELD (THURGOVIE)

Le cas de la ville de Frauenfeld s'inscrit dans le contexte d'une intervention cantonale minimaliste. Jusque dans les années 90, des acteurs privés – marchands – avaient construit une offre abondante d'hébergement d'accueil collectif relevant de la logique d'intégration différencialiste. Dans cette logique, le canton n'a pas eu à développer un référentiel spécifique puisqu'il se coulait parfaitement dans la logique fédérale. Exemple de l'alliance entre les milieux paternalistes du handicap, les professionnels du soin et les financeurs des politiques sociales, un grand nombre de structures collectives d'accueil ont été construites dans le canton au point d'en faire une spécialité économique destinée aux grands cantons voisins que sont Zürich et St-Gall. Les coûts plus avantageux du foncier et de la main d'œuvre cantonale permettaient à de nombreux entrepreneurs cantonaux de capter les subventions fédérales attribuées pour la construction de ces homes. Dès la fin des années 90 cependant, notamment suite à une série d'affaires de maltraitance des personnes handicapées dans le canton, le gouvernement cantonal a fixé en 1998 un référentiel spécifique (*Leitbild*). Celui-ci valorise l'autonomisation et la responsabilisation des personnes handicapées à la fois sur le marché du travail et dans l'environnement social. Il organise peu d'interventions publiques, mais vise à coordonner les actions privées entreprises dans le domaine et à donner du sens à l'abstention cantonale. Ce référentiel s'organise autour de deux concepts clé : la liberté de choix (*Selbstbestimmung*) et la subsidiarité. La liberté de choix renvoie à une conception autonome et responsable de personnes handicapées encouragées à être présentes sur le marché du travail ; la subsidiarité quant à elle justifie l'absence d'intervention publique cantonale et la délégation aux communes et aux associations privées des tâches de suivi et d'aide aux personnes handicapées.

Dans ce contexte, la cantonalisation crée une incertitude forte dans le réseau du handicap en raison de la faiblesse de la politique cantonale antérieure. Le milieu associatif redoute majoritairement l'impréparation d'un gouvernement cantonal ancré dans le camp de l'UDC¹¹⁶. Les associations pensent que la cantonalisation du champ du handicap donnera un coup d'arrêt aux investissements collectifs – en infrastructure ou en accompagnement – qui permettent d'améliorer l'intégration professionnelle et sociale des personnes. Seule Pro Infirmis, à qui le canton sous-traite l'essentiel de la mise en œuvre des politiques du handicap attend des éléments positifs de ce transfert de compétences. Côté acteurs publics, cette perspective pousse à renforcer le référentiel cantonal et à le décliner en matière de contrôle-qualité des nombreuses institutions spécialisées dans l'accueil de handicapés. La politique qui se développe ainsi est une politique libérale classique de régulation du marché.

Ainsi, le discours de l'intégration non différencialiste porté dans l'arène fédérale avant tout par des associations de handicapés eux-mêmes, est à Frauenfeld relayé par le gouvernement cantonal qui y voit une justification adaptée à sa non implication dans le domaine.

¹¹⁶ Parti de droite conservatrice et libérale, dont certains discours sont ancrés à l'extrême-droite.

GENEVE

Le référentiel du handicap à Genève s'est constitué dès les années 1960. L'importante mobilisation d'une association de proches, la dé-psychiatisation du handicap mental et l'engagement précoce du canton dans le financement du réseau ont contribué au développement d'une politique qui complète le référentiel fédéral sur deux points. La dimension de protection d'abord est largement sous-tendue par le principe d'une implication directe de l'Etat au service de tous, y compris des cas les plus graves¹¹⁷. Par ailleurs, cette vision sociale est renforcée par une approche de l'intégration que l'on peut qualifier de semi-différentialiste, centrée sur le travail. L'intégration par le travail est en effet fortement thématisée, mais à l'intérieur d'un cadre protecteur combinant prise en charge institutionnelle (et plus récemment aide à domicile) et activité productive dans les « ateliers protégés ».

De manière générale, ce référentiel oriente le réseau traditionnel d'acteurs (publics et privés), qui fonctionne de façon bien intégrée. Le pôle non différentialiste est renforcé par la nébuleuse d'organisations diverses et plus précaires qui développent des prestations encourageant l'accès aux transports, à la culture ou aux loisirs. A Genève, le référentiel est donc stabilisé mais faiblement institutionnalisé. La législation sur l'aide à domicile remonte à 1992, mais l'intégration des personnes handicapées n'est devenue un objectif officiel qu'avec la loi de 2003, consacrant la responsabilité cantonale en la matière¹¹⁸.

Anticipant sur ses nouvelles attributions, le canton s'efforce de systématiser et expliciter ses missions de subventions et surveillance du domaine dans un contexte de restriction budgétaire. La centralisation apparaît comme un élément clé du programme : fusion des institutions d'accueil *et* de réinsertion professionnelle, commission unique de consultation des représentants de tous les domaines du handicap, planification cantonale des besoins de placements en institutions¹¹⁹.

Ce processus d'ajustement à la RTP contribue à re-sérer les liens déjà étroits entre le canton et les institutions traditionnelles d'accueil des personnes handicapées¹²⁰, au détriment des associations de parents et de proches¹²¹. Pour les optimistes (les institutions de prise en charge traditionnelles proches du canton), la cantonalisation vient

¹¹⁷ Les Etablissements Publics Sociaux Educatifs –issus du mouvement de dé-psychiatisation, incarnent à Genève « l'esprit de service public », accueillant les cas les plus difficiles.

¹¹⁸ *Loi sur l'intégration des personnes handicapées, 2003*. Entrée en vigueur en 2004. L'Etat encourage l'intégration sociale, scolaire, professionnelle et culturelle (art. 1). Une Commission pour l'intégration des personnes handicapées a aussi été créée.

¹¹⁹ Personnes handicapées –RTP et planification cantonale- Présentation de M François Lonchamp, Conseiller d'Etat en charge du département de la solidarité et de l'emploi (DSE). DSE, 05/02/2007

¹²⁰ A l'occasion des votations fédérales sur la nouvelle répartition des tâches un clivage s'est manifesté dans le monde du handicap, entre le niveau cantonal et fédéral. Certaines associations genevoises en faveur de la cantonalisation se sont à cette occasion désolidarisées de leurs associations fédérales parfois opposées à la réforme.

¹²¹ L'association INSIEME s'inquiète de cette mise à l'écart et de l'incohérence des promesses du canton: la RTP, affirment-elles, coûtera beaucoup plus qu'annoncé („la RETP en question“ Insieme-Genève, décembre 2006).

consolider le mouvement de rationalisation des structures associatives. Elle permettra de déployer le référentiel « protection–travail » en direction d’une meilleure insertion sociale conforme à l’esprit de la réforme de l’AI. Les pessimistes (les associations de défense des personnes handicapées, les institutions publiques en charge des cas lourds) estiment que la protection des plus faibles est la composante du référentiel mise en danger par la réforme. Ils pointent la nécessité de garantir un soutien collectif ainsi que des lieux de vie institutionnels (intégration différencialiste).

Dans ce contexte, le discours de l’intégration non différencialiste est également en pointe et clive le monde du handicap. Il sert à renforcer un référentiel cantonal centré sur l’insertion professionnelle. Sur ce point, il fait l’objet de discussions plus explicitement critiques que dans l’arène fédérale, notamment quant aux effets concrets, sociaux et sécuritaires, du « dépistage précoce » promu par la 5^{ème} réforme de l’AI. Par ailleurs, le concept « d’autonomie » a lui aussi été mobilisé par le réseau traditionnel dans le cadre d’une vision de l’intégration dépassant l’univers du travail – par l’habitat notamment.

LUGANO (TESSIN)

La ville de Lugano a connu une intervention cantonale forte et précoce dans le champ du handicap. Cette intervention s’appuie sur un référentiel cantonal clairement distinct du référentiel fédéral. Elle fonde une action publique active dès les années 70 avec des mesures d’intégration des enfants handicapés dans le milieu scolaire classique. A l’initiative d’associations de parents, d’associations religieuses laïcisées, et sous l’influence du mouvement anti-psychiatrique italien, le canton s’est lancé dès 1979 dans la désinstitutionnalisation du handicap (intégration dans le monde du travail, mesures d’incitation des entreprises au recrutement des personnes handicapées). La dimension de l’intégration dans le monde social est également privilégiée au moyen d’une politique du logement adaptée. La loi sur le handicap de 1979 apporte soutien financier, coordination et centralisation des actions. Depuis 2000, elle est complétée par une loi organisant l’assistance et les soins à domicile qui propose un budget d’assistance aux personnes handicapées leur permettant d’éviter le placement en institution mais aussi de rémunérer les membres de leur famille pour leur activité de prise en charge individualisée. Enfin, une loi cantonale sur la réduction des barrières architecturales plus ambitieuse que la loi fédérale a été adoptée en 2004.

Ainsi, le référentiel tessinois des politiques du handicap privilégie clairement l’intégration et l’autonomie des personnes handicapées sans pour autant les assimiler à des notions d’activation, comme c’est le cas à Frauenfeld. La politique tessinoise du handicap tente ainsi de concilier intégration et protection. Récemment, ce référentiel a évolué à la fois dans le sens d’une rationalisation des dépenses, mais aussi sur les objectifs « d’activation » des personnes. La cantonalisation est accueillie de façon majoritairement favorable au Tessin, bien que le milieu du handicap se montre réservé sur les conséquences financières de ce dispositif. L’intensité et l’ancienneté de la mobilisation cantonale autour du handicap rassure cependant les acteurs du domaine. Au Tessin, le discours de l’intégration non différencialiste n’est pas une innovation récente. Il a fait l’objet d’une institutionnalisation précoce et fait ainsi pratiquement partie du paysage du handicap dans le canton. La question de la compatibilité avec le discours

libéral – marque du discours forgé au sein de l’arène fédérale – ne fait ainsi guère de sens dans le contexte du canton italophone.

CONCLUSION

Le référentiel de l’action publique du handicap s’est institutionnalisé dans le contexte fédéral suisse au travers de dispositifs centralisés, calqués sur l’organisation des politiques sociales fédérales. Organisé autour de la notion de protection, mais simultanément promoteur d’une vision différencialiste de l’intégration des handicapés, il ne permet plus d’articuler la demande croissante, portée par de nouveaux acteurs du monde du handicap, d’une intégration des personnes handicapées dans le monde valide - travail, ville, transports, etc. La focalisation du monde émergent et visible du handicap sur les thématiques de l’autonomie, de la responsabilité et de l’intégration en milieu classique correspond par ailleurs à certaines des attentes des pouvoirs publics qui cherchent à réduire les dépenses sociales et veulent pour cela renforcer la capacité des handicapés à sortir des homes et des foyers et pour les voir mieux s’intégrer sur le marché du travail. Cette politique se décline dans le champ de l’assurance-invalidité où l’on cherche au moins autant à éviter les nouvelles entrées que l’on essaie de pousser à la réintégration des personnes indemnisées. Les débats en cours au sein de l’arène fédérale et des différentes arènes cantonales à ce propos sont loin d’être clos.

Dans les cantons analysés, la transition du référentiel de l’intégration différencialiste vers le référentiel de l’intégration en milieu valide est plus avancée que dans l’arène fédérale. Avant la décision de cantonalisation, le domaine du handicap était déjà soumis à un régime mixte de gouvernance. La Confédération concentrait certes le contrôle d’un grand nombre de leviers. Cependant, les cantons qui le souhaitaient - parmi nos cas étudiés, de longue date, les cantons du Tessin et de Genève¹²² - ont développé des politiques spécifiques supportées par des référentiels d’action publique bien distincts du référentiel fédéral. Dans ces deux cas, les référentiels cantonaux se sont précisément inscrits dans une logique de complément des dispositifs fédéraux. A Lugano, l’accent a déjà été mis, comparativement, sur une intégration sociale tandis qu’à Genève, c’est une version semi-différencialiste qui a été développée, en direction d’une intégration par le travail.

Dans le cas de Frauenfeld, la définition d’un référentiel autonome du handicap est récente et marque une rupture importante. Le canton qui avait été l’un des meilleurs élèves du référentiel différencialiste en construisant une offre de places d’accueil en institutions collectives largement supérieure aux besoins du canton, a cherché à faire évoluer sa politique. Les impasses qualitatives et financières qui se profilaient dans le cadre de cette appréhension du handicap ont imposé une réorientation au canton de Thurgovie.

¹²² Les cantons du Valais, de Fribourg ou encore de Neuchâtel ont compté parmi les précurseurs dans le domaine du handicap en Suisse.

Les configurations d'acteurs en présence dans les cantons sont représentatives des différentes façons dont les composantes discursives du référentiel fédéral du handicap peuvent être réappropriées dans les cantons ou complétées localement par des référentiels autonomes. Ainsi à Genève, les relations privilégiées développées entre les cantons et quelques institutions de prise en charge est aujourd'hui encore renforcée par la RTP. A Lugano et au Tessin en général, la collaboration entre le canton et les grandes organisations du handicap est étroite et ancienne, cela aussi bien dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des politiques. La situation de Frauenfeld est à nouveau plus singulière dans la mesure où les associations du domaine du handicap ont été largement associées à la phase d'élaboration du référentiel cantonal du handicap, alors que la mise en œuvre ne fait pas véritablement l'objet d'une coopération, mais bien d'une délégation administrative à une seule association.

Dans chacun des contextes cantonaux, le nouveau discours de l'intégration prend une connotation particulière et joue un rôle stratégique distinct. Le canton est alors un acteur clé qui, en fonction de ses investissements financiers et politiques, peut influencer de façon déterminante les modulations entre intégration non différencialiste et protection des personnes. Ainsi, dans un premier cas (Frauenfeld), la vision non différencialiste de l'intégration s'est développée au détriment de la protection. Le nouveau discours de l'intégration centrée sur l'autonomie peut probablement trouver une place dans ce contexte, avec le risque d'un décrochage dans le monde du handicap entre les « autonomes » et les autres. Ce risque est renforcé par l'absence d'implication du canton. Dans les deux autres cas (Genève et Lugano), la vision non différencialiste de l'intégration est combinée, via l'implication de l'Etat cantonal, à une importante dimension de protection. Dans ce contexte, le nouveau discours de l'intégration, centré sur l'autonomie des personnes, peut trouver une place dans le cadre d'une gestion publique réflexive qui n'impliquerait pas mécaniquement un renforcement des inégalités entre personnes handicapées elles-mêmes. Au-delà du canton, les configurations des acteurs locaux et leurs investissements discursifs transforment beaucoup les lignes de clivage et le sens que prennent les discours. Il en va clairement ainsi pour ce qui concerne le discours de l'intégration non différencialiste. En rupture avec le référentiel en place, ce discours varie beaucoup d'un canton à l'autre. A Frauenfeld, ce discours sert d'argument aux libéraux, alors qu'il est depuis bientôt trente ans le socle du référentiel cantonal au Tessin dans une version centrée sur l'insertion sociale, et à Genève, dans une version centrée sur l'insertion professionnelle.

Alors que les conflits discursifs et financiers se focalisent au sein de l'arène fédérale autour des dérives financières de l'assurance-invalidité et de sa réforme, un consensus s'est développé entre les cantons et la Confédération à propos de l'objectif de définition et de maintien d'un standard homogène de qualité dans les prestations collectives et individuelles d'accueil et de soins dispensés aux personnes handicapées. De manière générale, les arènes cantonales sont également moins conflictuelles que l'arène fédérale. Dans les plus petits cantons – comme la Thurgovie par exemple –, on relève également un moindre niveau de diversification des acteurs et des discours en présence. En l'occurrence, la démonstration d'une meilleure adéquation de l'échelle cantonale –

argument de la spécificité des arrangements et traditions régionales – à la gestion de la question du handicap n'est pas établie.

La montée des coalitions favorables à l'intégration des personnes handicapées dans un contexte de déstabilisation des finances de l'Assurance-Invalidité réactive par réaction le discours de la nécessaire protection des personnes handicapées, précisément à nouveau considérées comme des personnes faibles. La construction d'une image de handicapés forts, autonomes, responsables, capables de parler en leur nom, de s'intégrer dans le monde du travail, et qui savent exiger l'éradication des barrières et obstacles dans le monde de la formation, de l'emploi, comme dans l'espace urbain ou les transports, se modère et doit reconsidérer les vertus de l'institutionnalisation du discours de la protection. Alors que l'échelon cantonal (régional) est souvent identifié comme un échelon pertinent de formulation des problèmes publics, de nombreux acteurs doutent que cet ensemble territorial puisse former un cadre performant d'expression de la solidarité, de la protection, ou de l'intégration active des personnes handicapées. La nature des mobilisations sociales, de l'inventivité des réseaux d'action publique ou encore des échanges de tout type au sein de ces réseaux (y compris au niveau intercantonal) sont sans doute les facteurs qui permettront à certains cantons d'inventer des solutions satisfaisantes du point de vue des destinataires de ces politiques et de leurs attentes hétérogènes.

Les mesures d'encadrement par le niveau fédéral des politiques cantonales à destination des handicapés n'ont d'ailleurs pas totalement disparu, notamment pour ce qui touche à la qualité des prestations fournies aux personnes handicapées. D'autres pratiques de coordinations entre cantons – contexte régional – ou des forums animés par la Confédération assurent dans bien des domaines la diffusion des expériences qui s'avèrent les plus favorables. Cependant, les associations représentatives du monde du handicap savent que les rapports de force devront à présent se créer dans les arènes politiques cantonales. Leur vision de l'avenir dépend de fait de leurs expériences passées en la matière.

3^{EME} PARTIE :
ENTRE TERRITOIRES
ET SECTEURS

INTRODUCTION
ENTRE TRANSFORMATIONS SECTORIELLES
ET RECOMPOSITIONS TERRITORIALES

Stéphane Nahrath

Quels rapports les changements d'échelles de l'action publique entretiennent-ils avec les (transformations des) logiques sectorielles des politiques publiques, respectivement avec les (recompositions des) territoires institutionnels de leur mise en œuvre ? Les changements d'échelles de l'action publique constituent-ils une *cause* de ces recompositions ou sont-ils au contraire le *résultat* d'une distorsion croissante entre logiques sectorielles et logiques territoriales ? Dans quelle mesure les changements d'échelles favorisent-ils – ou au contraire empêchent-ils – l'émergence de nouvelles formes d'articulation entre logiques sectorielles et logiques territoriales ? Afin de répondre à ces questions, les contributions réunies dans cette troisième partie interrogent les phénomènes de changements d'échelles sous l'angle plus spécifique des tensions et des transformations des logiques sectorielles et territoriales qui résultent ou sont constitutives de ces changements. Ce faisant, elles essayent de cerner plus précisément les rapports existant – ou non – entre des processus aussi divers que l'intégration européenne, l'internationalisation des régulations (politiques de libéralisation et de privatisation), l'eupéanisation des politiques nationales, la régionalisation ou la décentralisation, d'une part, et la redéfinition des découpages et des logiques d'action (définition du problème, modèle de causalité, modes d'intervention) des politiques sectorielles, respectivement la contestation de la pertinence, voire de la légitimité, de certains territoires institutionnels, d'autre part.

Chacune des contributions de cette troisième partie montre ainsi bien les liens existant entre les processus de changements d'échelles (et de formatage) de l'action publique, d'une part, et l'entrée en crise ou, à tout le moins, la contestation des logiques d'action sectorielles existantes, d'autre part. Elles montrent également que le rapport de causalité entre ces deux phénomènes peut prendre différentes formes. Ainsi, la remise en cause des frontières d'un secteur, c'est-à-dire également de son référentiel, et la recomposition des rapports de pouvoir entre les différents acteurs qui en découle peuvent résulter d'un changement au sein des régulations nationales et/ou internationales, provoquant l'entrée en crise du « rapport global – sectoriel (RGS) » (Jobert, Muller 1987). Ceci est par exemple le cas suite à la mise en place ou au renforcement, au niveau supra-national, des politiques de libéralisation et/ou de privatisation (voire dans certains cas de (re)nationalisation) de différents secteurs ou marchés de biens et de services (publics ou privés), tels que, par exemple, le transport ferroviaire ou aérien, la production vitivinicole, la production agricole, etc. Mais ces réajustements sectoriels peuvent également être la conséquence de la mise en œuvre de nouvelles politiques institutionnelles modifiant la distribution des tâches, des compétences et des ressources entre les différentes échelles et instances de régulation (intégration européenne,

européanisation, régionalisation, (dé)centralisation, nouvelle péréquation entre Etat fédéral et états fédérés, etc.).

Cette remise en cause des logiques sectorielles peut également être le résultat de la *redéfinition du ou des problèmes collectifs* que la politique sectorielle prétend traiter, respectivement des *hypothèses causales et/ou d'interventions* sous-tendant le domaine d'action publique en question, ceci suite, par exemple, à une transformation objective de la « structure » et/ou du périmètre – c'est-à-dire également de *l'échelle* - du problème. A titre d'exemples, mentionnons l'élargissement du périmètre des nuisances sonores d'un aéroport suite à l'agrandissement et à l'intensification de l'exploitation de ses infrastructures ou la transformation de la demande (modifications des goûts de la clientèle) et donc de la structure et de l'étendue du marché (arrivée de nouveaux concurrents) dans le cas des produits agricoles ou vitivinicoles. Il en va à peu près de même dans le cas d'une modification de (l'échelle de) la perception *subjective* d'un problème (« découverte » du caractère non durable des infrastructures aéroportuaires, « nécessité » de préserver des savoir-faire agricoles anciens, caractère « indispensable » d'une ligne de chemin de fer régionale, etc.). On le voit, l'accroissement des rivalités entre différents groupes autour de la production, de la fourniture ou de la consommation de biens et de services au sein d'un « secteur » d'activités ou d'une filière socioprofessionnelle constituent également des formes de changement d'échelle des problèmes susceptibles de mettre en cause plus ou moins profondément et durablement la logique sectorielle existante de régulation de ces rivalités. Ces processus de redéfinition des échelles de conceptualisation et de régulation des problèmes s'accompagnent le plus souvent d'une transformation en profondeur des rapports de force entre les différents acteurs ou groupes sociaux constitutifs du secteur ou de la filière socioprofessionnelle en question, de même que des caractéristiques sociologiques des « médiateurs » (remplacement des ingénieurs par les managers, des juristes par les économistes, etc.). Ainsi, les changements d'échelles – au sens aussi bien de modifications de (l'équilibre de) la structure de répartition institutionnelle du pouvoir de décision, que de redéfinitions de l'ampleur et des limites (« fonctionnelles ») du problème à résoudre, respectivement des logiques d'action mises en œuvre pour leur prise en charge – correspondent à une remise en cause des limites et de l'« identité » du secteur, à une recombinaison des réseaux d'acteurs et des rapports de forces au sein des espaces socioprofessionnels, ou encore à une redéfinition (de l'image) du référentiel, respectivement à l'émergence d'un ou de plusieurs référentiels (trans-, inter-, supra-sectoriels) alternatifs concurrents. Notons que les différentes dynamiques brièvement esquissées ci-dessus ne sont pas exclusives, mais se combinent et se renforcent la plupart du temps les unes par rapport aux autres.

Toutefois, ce que montrent également, chacune à sa manière, les différentes contributions rassemblées dans cette partie, ce sont les fortes *capacités de résistance* de ces mêmes logiques sectorielles face à ces dynamiques « sectorifuges » engendrées par les processus de changements d'échelle. En effet, dans chacun des cas, la contestation des logiques sectorielles s'est trouvée confrontée aux pesanteurs des découpages administratifs, à la résistance des anciens réseaux de politique publique, à l'incapacité ou au refus de certains acteurs de changer (l'échelle de) leur perception des problèmes, ou

encore aux capacités de « récupération » de la critique sectorifuge, par les référentiels existants. Tout semble ainsi se passer comme si les différentes logiques de contestation de la structuration sectorielle se trouvaient dans la situation paradoxale qui fait que le principal *point d'appui* de la critique anti-sectorielle se trouvent être les divisions sectorielles existantes elles-mêmes. A cet égard, le concept de « politiques *interstitielles* » développé par Stéphane Boisseaux (chapitre dans cette section) rend bien compte du lien consubstantiel existant entre l'interstice et les frontières sectorielles qui le constituent. Tout semble indiquer qu'il en va de même en ce qui concerne les contestations des échelons institutionnels « traditionnels », les processus de régionalisation ou de mise en place de régulations supra-nationales (par exemple l'intégration européenne) se trouvant le plus souvent fortement dépendants de décisions qui sont prises au niveau national (fédéral) (cf. la création des catégories AOC-IGP en Suisse), échelon institutionnel dont l'importance se trouve du coup ainsi paradoxalement confirmée, voire dans certains cas renforcée, par la tentative même de sa contestation (ce que montre bien par exemple le cas de l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle).

Ces mêmes contributions illustrent également bien les enjeux de (re)territorialisation de l'action publique dont les changements d'échelles sont porteurs. Ces processus de (re)territorialisation sont, eux aussi, susceptibles de prendre deux formes plus particulières. D'une part, les changements d'échelles s'accompagnent fréquemment d'une *remise en cause plus ou moins explicite des territoires institutionnels existant comme périmètres pertinents de l'action publique*. D'autre part, ils débouchent également fréquemment sur l'émergence ou le renforcement de *dynamiques de différenciation territoriale/régionale*. Nombreux sont en effet les exemples où le changement d'échelle s'accompagne de la *création de nouveaux périmètres de régulation ad hoc* (régions ferroviaires, périmètre de redistribution des externalités positives et négatives générées par les infrastructures aéroportuaires, régions vitivinicoles, périmètres AOC-IGP), fondés sur une redéfinition plus « fonctionnelle » du périmètre territorial pertinent de l'action publique. De même, comme le montrent très bien la plupart des contributions de cette partie, les changements d'échelles s'accompagnent également d'un renforcement des processus de *différenciation régionale* des réseaux d'acteurs au sein des différents secteurs (par exemple : différenciations régionales des processus de régionalisation de la politique ferroviaire, maintien, voire renforcement, des différences régionales entre Bordelais et Languedoc-Roussillon dans le cas de la défense des intérêts socioprofessionnels vitivinicoles, régionalisation des logiques d'organisation de la défense des intérêts des différentes filières socioprofessionnelles agricoles dans le cadre des périmètres AOC-IGP, différenciation des modes d'organisation et des stratégies des associations locales de défense d'intérêts dans le cadre des conflits accompagnant le développement des infrastructures aéroportuaires).

Il est intéressant de noter qu'il semble exister un lien, dans la plupart des cas, entre l'émergence de contestations « fonctionnelles » des logiques sectorielles d'une part, et l'émergence de phénomènes de différenciations territoriales/régionales, de l'autre. Il semble en effet que ce sont principalement les acteurs les plus impliqués dans la

contestation des logiques sectorielles qui sont également les artisans de la redéfinition des ancrages territoriaux (vers le « haut » comme vers le « bas ») des intérêts socioprofessionnels ou sectoriels. Inversement les acteurs défendant des intérêts impliquant des découpages territoriaux alternatifs (nouveaux) sont également fréquemment ceux-là même qui contestent le plus directement les découpages sectoriels existants des domaines d'action publique.

Cependant, tout comme dans le cas des résistances aux processus de « déssectorialisation », l'ensemble des contributions montre également bien les limites actuelles de la remise en cause des territoires institutionnels, limites qui se manifestent dans la capacité de ces derniers (notamment les territoires institutionnels infranationaux) à se réappropriier (partiellement) ces dynamiques de différenciation territoriale (inter-, supra-sectorielles). La « récupération » par certains cantons suisses de la contestation de la politique agricole fédérale produite par les porteurs du dispositif des AOC, le rôle des Régions et des Départements français dans le cadre de la régionalisation de la politique ferroviaire, ou encore la permanence des logiques nationales dans le cadre de la défense des intérêts vitivinicoles constituent à ce titre de bonnes illustrations de ce phénomène.

Enfin, il n'est pas inintéressant de noter encore ici à quel point les exemples de reconfigurations sectorielles et territoriales accompagnant les différents changements d'échelles d'action publique qui sont analysés dans les chapitres de cette troisième partie corroborent et prolongent les réflexions développées ailleurs sur les relations existant entre (transformations des) secteurs et (des) territoires (Faure 1995, Faure, Douillet 2005, Saez, Leresche, Bassand 1997), respectivement les réflexions développées autour du concept d'« espace fonctionnel » (Nahrath, Varone 2006 et chapitre dans cette section).

Le chapitre de *Sylvain Barone* montre comment le changement d'échelle que constitue la régionalisation de la politique ferroviaire en France a mené, sous les effets de trois facteurs principaux, au développement de trajectoires de régionalisation parfois très contrastées. Premièrement, l'existence de configurations politiques régionales au sein desquelles les élites politiques poursuivent des objectifs (défense des intérêts régionaux) spécifiques a mené au développement de stratégies de réappropriation de la dynamique de régionalisation souvent fort différentes qui expliquent la diversité de ces trajectoires. Deuxièmement, les spécificités régionales, voire locales, des problèmes à traiter, respectivement des enjeux de régulation qui en découlent - spécificités résultant notamment de la position de la Région dans la structure des rapports interterritoriaux, ainsi que des particularités de la morphologie du réseau ferré régional - expliquent certainement une partie des différences observables en matière de stratégies poursuivies et de choix effectués par les différentes Régions quant à la réorganisation du trafic régional. Troisièmement, la capacité de résistance des acteurs sectoriels « historiques » que sont, notamment, les établissements publics ferroviaires face à la libéralisation et à la régionalisation du secteur, toutes deux en voie d'accélération depuis les années 1990, constitue un facteur de réduction, toutefois variable selon les Régions, de la marge de manœuvre des élites politiques territoriales face aux élites sectorielles (nationales). La conjonction de ces trois facteurs permet ainsi de saisir les principaux ressorts et enjeux

de la dynamique de changement d'échelle que constitue la régionalisation du secteur ferroviaire, de même que d'expliquer ses principaux effets, dont la fréquente très grande difficulté de mise en place d'une véritable politique (intersectorielle) coordonnée des transports au niveau régional (coordination avec les politiques d'aménagement du territoire, de développement régional, routière, etc.) n'est pas l'un des moindres.

Le chapitre de *Charlotte Halpern* consacré à l'analyse du processus décisionnel relatif à l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle montre bien dans quelle mesure le changement d'échelle de l'action publique en matière d'infrastructures aéroportuaires, résultant aussi bien de la libéralisation du secteur aérien que de la politique institutionnelle de décentralisation de l'Etat français, débouche en fin de compte sur une réarticulation des relations entre logiques sectorielles et logiques territoriales, les premières, bien que fortement contestées, sortant au total (et pour l'instant) renforcées au détriment des secondes. L'étude montre ainsi très bien comment, suite au processus de libéralisation du secteur du transport aérien porteur d'un renforcement des logiques sectorielles de marché sur les logiques et les contraintes du développement territorial, la revendication d'un réancrage territorial de la régulation des infrastructures aéroportuaires monte en puissance suite à un double mouvement de *diversification des échelles de régulation* : (1) la création d'une coalition entre acteurs locaux (communes, associations de riverains et association de protection de l'environnement), régionaux (Région Ile-de-France et Départements) et nationaux (Ministères de l'environnement et des transports) et (2) la re-réglementation de la politique des infrastructures aéroportuaires au niveau européen. L'auteur montre également comment cette re-territorialisation de la régulation passe par l'émergence, certes encore très limitée et fragile, d'une première forme *d'espace fonctionnel* de la régulation des infrastructures aéroportuaires dont les premiers éléments sont le développement de dynamiques d'intercommunalités, la création d'un fonds local de redistribution des ressources générées par l'aéroport, ou encore la mise en place d'une Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (Acnusa). Toutefois, à cette hypothèse de la (re)territorialisation de la régulation des infrastructures aéroportuaires, l'auteur privilégie celle des capacités de résistance des acteurs nationaux du secteur du transports aérien à la politisation des questions aéroportuaires, suite à leur capacité à désamorcer les revendications territoriales en réinjectant le répertoire technico-administratif au cœur des espaces fonctionnels en voie d'émergence.

Le chapitre d' *Olivier Costa, Jacques de Maillard et Andy Smith* consacré aux transformations récentes de la régulation de l'industrie vitivinicole française montre comment les processus de changement d'échelle qui ont affecté l'organisation de la représentation des intérêts professionnels au sein du secteur vitivinicole diffèrent en réalité considérablement des explications habituelles en termes de « globalisation » du marché viticole et d'« européanisation » de la régulation sectorielle. S'appuyant sur une analyse des comportements et des stratégies des représentants de la filière vitivinicole dans les régions du Bordelais et du Languedoc-Roussillon, les auteurs montrent ainsi, d'une part, que le marché du vin est globalisé et régulé au niveau international depuis bien longtemps et, d'autre part, que la mise en place progressive durant ces 20 dernières années de régulations au niveau de l'Union Européenne, si elle a contribué à faire

évoluer la définition des compétences et des positions de certains acteurs de la filière, n'a pas significativement transformé les structures existantes de représentation des intérêts socioprofessionnels (relations entre les représentants des organisations professionnelles et leurs interlocuteurs dans l'espace politico-administratif), ni provoqué de transformations importantes des logiques d'action, le poids des arrangements nationaux restant prépondérant. Ce constat vaut par ailleurs également pour les territoires infranationaux dans la mesure où ils mettent en lumière une continuité des arrangements institutionnels et des pratiques d'organisation et de représentation des intérêts – par ailleurs tendanciellement divergents – dans les deux régions analysées, confirmant ainsi en passant la pertinence de la thèse du néo-institutionnalisme historique par rapport à celle du *venue shopping* présente dans certains travaux issus de la littérature de la *multi-level governance*. Ce faisant, ils montrent bien comment les processus de réorganisation et de changement – ou plutôt de multiplication et d'enchevêtrement – des échelles de la régulation de l'industrie vitivinicole en France, ainsi que probablement dans les autres pays européens (Italie, Espagne), sont très fortement structurés par l'ancrage territorialement différencié des intérêts sectoriels dans la longue durée.

Le chapitre de *Stéphane Boisseaux* consacré à la mise en place depuis une quinzaine d'années en Suisse du dispositif des AOC-IGP (Appellations d'Origine Contrôlées – Indications Géographiques Protégées) observe le processus de changement d'échelle de la politique agricole au travers de l'émergence de ce qu'il propose d'appeler la « politique interstitielle » des AOC-IGP. Il montre ainsi comment, là également, le processus de changement d'échelle correspond en fin de compte à une réarticulation des logiques sectorielles et territoriales de la politique agricole suisse. Plus particulièrement, l'auteur montre comment le « déverrouillage » du modèle corporatiste de la politique agricole sous l'effet de la politique internationale de libéralisation des marchés agricoles a mené à l'émergence de réseaux d'action publique régionalisés orientés vers la mise en place du dispositif spécifique, alternatif, des AOC-IGP, dispositif dont l'un des objectifs principaux consiste à répondre aux défis que représentent la profonde transformation des modes de subventionnement du secteur agricole et notamment la suppression de la politique de garantie par l'Etat des prix à la production. Ce faisant, il montre comment ces réseaux sont organisés sur une base territoriale correspondant avant tout aux espaces géographiques de production des différents produits classés (c'est-à-dire souvent différents des territoires institutionnels existants), en même temps qu'à l'interstice de plusieurs secteurs (tourisme, développement rural/régional, protection des consommateurs, etc.). Combinant une analyse en termes de *référentiel* et de *gouvernance*, l'auteur montre bien tous les enjeux, et en même temps, toutes les difficultés, liés au développement et à la stabilisation de ces logiques d'action interstitielles (ou fonctionnelles), que ce soit sous l'angle de l'institutionnalisation des réseaux d'acteurs, ou sous celui de l'élaboration et de la légitimation d'un référentiel commun aux différents « interstices », respectivement aux différents *espaces fonctionnels* que constitue (potentiellement) chaque périmètre d'AOC-IGP.

Enfin, le chapitre de *Stéphane Nahrath* et *Frédéric Varone* part du constat de l'émergence progressive, depuis une vingtaine d'années, de nouveaux modes

d'organisation de l'action publique fondés sur une approche « par problème » (ou par « espace fonctionnel ») remettant plus ou moins profondément en cause aussi bien les logiques sectorielles, que les découpages territoriaux existants. Les auteurs proposent ainsi une réflexion sur les rapports existant entre changements d'échelles de l'action publique et reconfigurations de celle-ci en termes d'*espaces fonctionnels*. Plus particulièrement, le chapitre s'interroge, d'une part, sur la pertinence de ce concept pour rendre compte des processus de réarticulation entre logiques sectorielles et territoriales accompagnant les processus de changement d'échelle de l'action publique et, d'autre part, sur les rapports de causalité existant (ou non) entre la constitution de tels espaces et l'existence de tels phénomènes de changements d'échelle. Pour ce faire, les auteurs discutent, à l'aide de différents exemples empiriques tirés de recherches passées ou en cours (gestion intégrée de l'eau par bassin versant, gestion des risques et des pollutions autour des infrastructures aéroportuaires, sécurité de la chaîne alimentaire, promotion des énergies renouvelables dans le cadre de la politique de libéralisation du marché de l'électricité, processus régionaux d'aménagement du territoire, réformes institutionnelles des aires métropolitaines européennes) ce qu'ils considèrent comme les cinq principaux enjeux de régulation (rapports avec les territoires institutionnels et les logiques sectorielles, hiérarchisation, temporalité et institutionnalisation, légitimité) liés à l'émergence de ces nouveaux « cadres » de l'action publique. Au total, les auteurs développent l'hypothèse de l'existence d'un rapport intime entre changements d'échelles de l'action publique et émergence des espaces fonctionnels. Ils montrent en effet comment ces derniers constituent une *forme* plus particulière que peuvent prendre les premiers, forme qui, selon eux, illustre particulièrement bien les liens, le plus souvent étroits, existant entre les différentes dimensions que peuvent prendre les changements d'échelle, à savoir les transferts de compétences entre niveaux institutionnels, la redéfinition des périmètres géographiques pertinents pour la prise en charge des problèmes collectifs ou encore l'extension du champ des régulations et de la mise en cohérence intersectorielle.

SECTEUR, RÉSEAU ET ÉCHELLE : LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE EN ACTION

Sylvain Barone

La problématique du changement d'échelle est aujourd'hui abondamment mobilisée, dans des optiques certes différentes, pour conceptualiser les recompositions de l'État et l'évolution des relations entre échelons territoriaux, avec une attention particulière portée aux villes (Brenner 2004, Le Galès 2003). Les certitudes techniciennes concernant les « territoires pertinents » cèdent progressivement le pas à des modèles explicatifs centrés sur la complexité et la pluralité causales des phénomènes de rééchelonnement territorial (Négrier 2005). Le redimensionnement des périmètres politico-institutionnels et le changement d'échelle de l'action publique entraînent des conséquences dont l'étude suppose de recourir à une grille de lecture articulant plusieurs variables d'analyse et focales d'observation.

Le transport ferroviaire constitue un véritable « laboratoire » d'étude des changements d'échelles de l'action publique. Il se caractérise, d'une part, par son européanisation, avec l'application, depuis le milieu des années 1990, de différents textes communautaires. Il se caractérise, d'autre part, par sa régionalisation, qui sera l'objet de notre propos. Celle-ci s'inscrit toutefois dans un jeu d'échelles multiples difficilement compréhensible sans référence au niveau de décision européen. La restructuration de politiques sectorielles impliquant des réseaux techniques est porteuse d'un certain nombre d'enjeux qu'il nous a semblé intéressant d'aborder ici. La question qui retiendra l'essentiel de notre attention sera celle du contenu et de la portée du processus de régionalisation dans un domaine qui constitue l'archétype même du secteur¹²³ avec ses élites traditionnelles, son expertise, ses normes, dans un domaine, également, où les réalisations ont une forte dimension spatiale, matérielle et technique.

RETOUR SUR UNE PRISE DE COMPÉTENCE REGIONALE

À partir du milieu des années 1960, s'ouvre une phase de déclin du trafic ferroviaire régional due notamment aux progrès de la motorisation. Dès le début des années 1970, des expériences de dessertes ferroviaires intervilles cadencées sont mises en place sur demande des collectivités départementales. Elles se révéleront positives. Profitant de la création des établissements publics régionaux en 1972, le gouvernement tente de réorganiser les services omnibus dans un cadre à la fois non autoritaire et décentralisé. Il est néanmoins prévu que les services transférés sur route à l'initiative d'une région ou d'un département donnent lieu à reversement à cette région ou à ce département des

¹²³ Par commodité et parce que les phénomènes évoqués renvoient souvent à des dynamiques observées à l'échelle du secteur des transports, nous appliquerons le terme « secteur » aux transports ferroviaires, même si ceux-ci correspondent plutôt à un sous-secteur si l'on considère, avec Michel Dobry, que le secteur se caractérise par sa « capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres » (Dobry 1986).

économies correspondantes, ce qui revient à favoriser le mode routier. En 1981, le ministre communiste des transports Charles Fiterman interrompt tous les transferts sur route. Avec la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, les régions, consultées sur les fermetures et les ouvertures de lignes ainsi que sur la consistance générale du service, peuvent demander des modifications de desserte ou des acquisitions de matériel, à condition d'en supporter les conséquences financières. Les premières conventions région-SNCF sont signées en 1984, avant d'être généralisées à la quasi-totalité des régions dans la seconde moitié des années 1980. Le concept TER (transport express régional) est lancé en 1987 et remplace le terme connoté négativement d'« omnibus ». Une seconde série de conventions est lancée en 1991. Mais le système partenarial a atteint ses limites : chute des recettes, dérive des coûts, envoi tardif et révision trop fréquente des résultats de la part de la SNCF.

La commission « régionalisation » dirigée par le sénateur Hubert Haenel, également premier vice-président de la région Alsace, insistera sur l'importance du fait régional, sous-estimé par une entreprise publique, la SNCF, trop focalisée sur le TGV, et proposera, pour sortir de la crise, de donner plus de responsabilités aux régions (Haenel 1994). Cette proposition est reprise dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995. La régionalisation ferroviaire, qui fait des régions les autorités organisatrices des transports collectifs régionaux, est mise en oeuvre en 1997 à titre expérimental dans six, puis sept régions volontaires¹²⁴. Devant le bilan positif de l'expérimentation¹²⁵, la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000 étend le dispositif à l'ensemble des régions de métropole, hors Île-de-France et Corse. Depuis 2002, ces dernières sont ainsi responsables des dessertes, de la tarification, de la qualité de service et de l'information des usagers. La loi réaffirme en même temps la position de la SNCF comme opérateur unique sur le réseau national. Une nouvelle série de conventions est passée entre la SNCF et les régions. La compétence « transports » est un poste budgétaire majeur pour les régions¹²⁶. L'offre et la fréquentation ont considérablement augmenté depuis le début de la régionalisation. Le processus a ainsi permis de redynamiser un transport régional de voyageurs en déclin quasi-continu depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

La régionalisation suscite d'incontestables évolutions. L'hypothèse peut être formulée selon laquelle ces évolutions concernent, certes, les productions de l'action publique (Crozet, Hérouin 1999), mais également les rapports qu'entretient cette dernière avec les modalités régionales de l'action collective. De ce point de vue, la régionalisation ferroviaire s'inscrirait dans une tendance plus générale de la décentralisation. Simultanément, l'observation nous conduit à penser la portée de ce

¹²⁴ Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, puis Limousin à partir de 1999.

¹²⁵ Entre 1997 et 2002, l'offre TER a progressé de 32,8% dans les régions expérimentatrices et de 16,8% dans les autres régions. Par ailleurs, la progression est notable en termes de qualité du service (Chauvineau 2003).

¹²⁶ Les dépenses prévues aux budgets primitifs 2006 au titre de cette compétence atteignent 2,76 milliards d'euros, soit 12,6% du budget total des régions concernées par ce transfert. En 2005, ces dépenses atteignaient 2,64 milliards d'euros, soit 17% du budget total des régions concernées. L'État reste cependant un important contributeur financier de la régionalisation ferroviaire (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

changement d'échelle des politiques ferroviaires en lien avec les caractéristiques dominantes du secteur : présence d'un réseau physique, interventions d'acteurs peu nombreux mais concentrant un ensemble capital de ressources, référence à la norme de marché. C'est l'objet de notre seconde hypothèse : ces caractéristiques, qui impliquent une « remontée » de l'analyse aux échelles supérieures, sont fortement structurantes et impriment leur marque aux recompositions territoriales en cours.

Nous procéderons en trois temps. Nous verrons d'abord qu'en conférant aux régions de nouvelles capacités d'action, le processus tend à placer le transport régional dans une perspective plus large que celle des communautés d'experts au sein desquelles il était traité jusqu'alors. Les réponses apportées à ce qui constitue désormais un enjeu de politique régionale sont de plus en plus liées aux manières de faire de la politique sur un territoire donné (1). Si la régionalisation favorise, dans une certaine mesure, l'émergence de dispositifs de régulation ad hoc, le positionnement des régions par rapport à l'échelle des problèmes à traiter reste fortement contraint par les rapports interterritoriaux et par la morphologie des réseaux ferrés (2). En outre, la mise en œuvre effective de la réforme se heurte à de puissants intérêts, ceux des établissements publics ferroviaires, dans un secteur de plus en plus imprégné des « recettes » du libéralisme économique (3).

1. L'INFLUENCE RENFORCEE DES PRATIQUES POLITIQUES REGIONALES

Suivant un chemin balisé depuis plusieurs décennies, la régionalisation ferroviaire véhicule de nouvelles synergies entre *politics* et *policy*. Elle fait du ferroviaire un domaine d'action plus polycentrique que par le passé. Au-delà des rapports de force au sein des communautés d'acteurs et des assemblées régionales, elle renforce l'influence des pratiques politiques territorialisées sur la définition de l'action régionale.

LE TER ENTRE COMMUNAUTES D'ACTEURS ET POLITIQUE

Chaque région « bricole » sa propre régionalisation en fonction d'enjeux locaux, de l'ordre de ses priorités et des partenariats qu'elle est en mesure de nouer. Les transports s'inscrivent dans une vision particulière de l'intérêt régional à caractère généralement hautement consensuel, où les déplacements sont mis en scène comme un vecteur d'aménagement du territoire, de développement économique, de durabilité environnementale, etc. La mise en récit de l'action régionale conduit à des « grands écarts » discursifs entre des valeurs de représentation telles que l'équité et l'efficacité et des repères territoriaux comme l'accessibilité et la fluidité (Faure 1995), comme en témoignent les schémas régionaux de transports. Cela conduit par exemple à se prononcer à la fois, et avec la même vigueur, pour le maintien du service public ferroviaire en zones peu habitées et pour la mise en place d'un cadencement rapproché en secteurs périurbains. En dépit de cet esprit de catalogue, les acteurs régionaux ont souvent une idée claire des priorités dont ils estiment la concrétisation souhaitable ou simplement possible. Le passage à l'acte nécessite toutefois d'entrer en rapport avec d'autres acteurs.

Dès le début des années 1980, des communautés d'acteurs (régions, directions régionales de la SNCF et de l'Équipement, Réseau ferré de France à partir de 1997¹²⁷) sont en place au niveau régional. Ces arènes sont le théâtre d'interactions qui se sont progressivement institutionnalisées et stabilisées au gré des lois successives de décentralisation, de l'évolution des rapports de force et des ressources mobilisables, des points de conflit et de consensus, des rivalités et des affinités personnelles. Véhiculant règles, pratiques et mémoire propres, chaque site présente des particularités : importance du consensus et reprise par la région des réflexions élaborées par la direction régionale de l'Équipement en Alsace (Zembri 2003), expériences fondatrices de la convention tripartite État-région-SNCF signée en 1978 et du TGV Nord en Nord-Pas-de-Calais (Menerault 1997)¹²⁸, succession de deux phases très marquées en Languedoc-Roussillon, où l'engagement précoce de la région en matière ferroviaire cède le pas à un désinvestissement profond dans le cadre de relations fortement dégradées avec la SNCF et les acteurs infrarégionaux, intérêt très relatif de la région en Rhône-Alpes jusque dans les années 1992-1994, celle-ci préférant apporter son soutien financier aux projets décidés par les départements. Les rapports inter-acteurs constituent un facteur de différenciation territoriale. Cette grille de lecture donne par exemple des éléments d'interprétation du contenu des conventions région-SNCF, dont les clauses renvoient de manière plus ou moins prononcée à des modes de régulation « par l'autorité » (recours à la contrainte, contrats de court terme révocables, activation de la chaîne directives/contrôles/sanctions), « par l'incitation » (appel à la sensibilité financière de l'opérateur, contrats de moyen terme) ou « par la confiance » (allègement des contraintes contractuelles, logiques de réciprocité) (Desmaris 2004). Pour autant, bien que la compétence « transports » soit gérée par des techniciens de manière relativement autonome, les politiques régionales ne peuvent s'expliquer du seul point de vue des interactions stratégiques.

Si l'observation ne permet pas de conclure à l'existence de politiques ferroviaires régionales de gauche ou de droite, la variable partisane mérite que l'on s'y arrête un instant. Le cas des écologistes est intéressant. En 1992, le mode de scrutin à la proportionnelle « intégrale » favorisa leur entrée dans les assemblées régionales, tout en rendant leur soutien à l'exécutif souvent indispensable. Cette situation eut des effets manifestes dans certaines régions, comme en Rhône-Alpes, où l'alliance passée entre Charles Millon, lui-même soucieux d'impulser une nouvelle stratégie, et les écologistes donna le coup d'envoi d'une politique de déplacements particulièrement ambitieuse. Une analyse à peu près équivalente pourrait être faite aujourd'hui avec les élus communistes, qui bénéficient d'une vice-présidence « transports » dans plusieurs régions et dont le discours sur le service public ferroviaire se mêle à une posture de défense des intérêts du

¹²⁷ Réseau ferré de France (RFF) est propriétaire, gestionnaire et maître d'ouvrage du réseau ferré national. Cet établissement public industriel et commercial a été créé par scission entre les activités de gestionnaire du réseau et les activités d'opérateur ferroviaire de la SNCF. Cette séparation, voulue par l'Union européenne, était un préalable à l'ouverture à la concurrence du secteur. Le rôle et les relations de RFF avec les autres acteurs seront abordés dans la troisième partie.

¹²⁸ La ville de Lille, la région et la direction régionale de la SNCF avaient alors réussi à imposer, face au schéma initialement prévu par la hiérarchie parisienne de la SNCF, un tracé passant par le centre de Lille.

« réservoir de voix » cheminot. Mais l'influence de ces élus par rapport à celle des écologistes doit être relativisée à partir de deux considérations. D'une part, la temporalité du processus de régionalisation est telle que les débuts de la réforme ont coïncidé avec une présence assez forte des écologistes au sein des assemblées régionales. Or, c'est à ce moment que les régions expérimentatrices ont pris une avance substantielle sur les autres en termes d'investissement et de partenariat. D'autre part, la réforme du mode de scrutin régional mise en œuvre à partir de 2004 rend moins décisif que par le passé l'appui de groupes minoritaires.

REALISATION DE PROJETS ET STYLES DE POLITIQUE REGIONALE

Ce que nous avons évoqué concerne la gestion des TER, c'est-à-dire un segment d'intervention directe qui associe essentiellement la région et les organisations ferroviaires. L'analyse de projets permet d'observer les rapports entre des acteurs plus nombreux. Arrêtons-nous un instant sur la réalisation de lignes nouvelles. Ces projets, qui ont chacun leur logique propre, dépassent le domaine de compétence des régions. Mais ils ont des conséquences fondamentales sur l'organisation des dessertes locales (développement de l'offre, travaux d'amélioration du réseau, libération de capacités, etc.) et impliquent de plus en plus la participation financière des collectivités territoriales. La façon dont des élus situés à différents échelons territoriaux se mobilisent ou non en faveur de ces projets constitue un premier révélateur des *styles* de politique régionale (Richardson 1982, Knodt, Larat 1998).

Dans le Nord-Pas-de-Calais, le lancement du TGV Nord en 1993 doit beaucoup au portage politique du projet par Pierre Mauroy (Menerault 1997) ainsi qu'au rôle de médiateur joué au niveau régional par Daniel Percheron (Sawicki 2002). En Rhône-Alpes, le soutien à la Transalpine fret/voyageurs Lyon-Turin a également fait l'objet d'une vaste entreprise politique de la part d'élus d'envergure nationale comme Pierre Dumas (RPR), puis Louis Besson (PS). Il s'est traduit par la mise en place de structures rassemblant de multiples acteurs publics et privés. Ces deux exemples offrent un modèle où la compétition politique ne va pas jusqu'à compromettre l'exécution de projets orientés vers un intérêt collectif construit et partagé par les principaux acteurs politiques. Il faut dire aussi que des intérêts privés sont en mesure, ici et là, de peser sur les relations politiques. Dans le Nord-Pas-de-Calais, l'action de la région s'explique en partie par la volonté de stimuler l'emploi local, au sein duquel l'industrie ferroviaire (grands groupes et réseau de PME-PMI associées) occupe une place de premier plan. En Rhône-Alpes, la densité du tissu industriel, la présence de grandes entreprises internationales et de chambres de commerce et d'industrie influentes ne permettent pas aux conflits d'aller à l'encontre d'intérêts bien organisés. Cette situation accrédite d'ailleurs la thèse de l'exception rhônalpine (Jouve, Spenlehauer, Warin 2001).

En Languedoc-Roussillon, région qui se caractérise par la faiblesse de ses ressources économiques et par l'importance, en termes d'emploi, du secteur public, les élus peinent à s'entendre pour faire valoir les projets de lignes nouvelles auprès des acteurs politiques centraux, comme le contournement de Nîmes – Montpellier, qui profitera grandement au TER, ou encore, dans une perspective plus lointaine, la ligne à grande vitesse Montpellier – Perpignan. La fragmentation des dépenses et la réticence à l'égard des

grands projets, qui prévalaient sous Jacques Blanc, s'ajoutaient aux craintes de ce dernier de se voir entraîner dans des conflits de tracés en zones viticoles et littorales. En outre, l'affrontement systématique dépasse de loin, dans cette région, les tensions classiques entre intérêts institutionnels et produit des formes singulières de régulation (Négrier 1998). Les conflits personnalisés, quasi-ritualisés, ont longtemps coupé court à tout dialogue entre les principales collectivités languedociennes¹²⁹. Enfin, résonance d'une certaine tradition « Midi rouge », les élites politiques de la région apparaissent extrêmement marginalisées au plan national, y compris au sein de leur propre parti¹³⁰.

Des propos équivalents pourraient être tenus au sujet des projets d'intégration tarifaire et billettique (support à carte à puce permettant d'héberger des tarifs de différentes natures en Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Alsace, Aquitaine, etc.). La concrétisation de ces projets de renforcement des transports collectifs nécessite une coopération approfondie entre autorités organisatrices urbaines, départementales et régionales, ainsi qu'un véritable dialogue entre des exploitants travaillant dans une logique concurrentielle et ayant des systèmes d'exploitation différents. Nous verrons dans la section suivante que la nature des relations politiques est déterminante dans la délimitation de dispositifs de régulation à l'échelle des enjeux de transport. Les modes régionaux de résolution des problèmes et des conflits se caractérisent donc par une certaine régularité territoriale et une certaine stabilité temporelle. Les différences de potentiel mobilisateur sont au cœur des modèles régionaux d'action collective (Pasquier 2004) et constituent un important facteur de variété de l'action publique. Pour autant, l'application d'une telle grille de lecture des attitudes politiques se heurte à un certain nombre d'obstacles empiriques. L'un des plus sérieux provient du fait que les politiques ferroviaires sont aussi affaire de réseaux physiques.

2. *DES ECHELLES, DES TERRITOIRES ET DES RESEAUX*

Désormais responsables de l'organisation des transports régionaux de voyageurs, les régions s'acquittent de leur mission en déployant une gamme d'instruments allant de la tarification à l'achat de matériel roulant en passant par la définition du service. Néanmoins, le traitement de problèmes collectifs à l'échelle régionale ne passe pas toujours pour être le plus approprié, d'autant que cette échelle est le fruit d'un compromis entre logique fonctionnelle (consistance des rapports entre lieux), logique institutionnelle (respect des limites départementales) et logique politique (revendications

¹²⁹ Jusqu'aux élections régionales de 2004, l'opposition entre Georges Frêche (maire socialiste de Montpellier depuis 1977), Jacques Blanc (président UDF, puis Droite libérale, puis UMP, du conseil régional depuis 1986) et leurs réseaux respectifs, tendait à structurer la vie politique languedocienne.

¹³⁰ Cela est le cas de J. Blanc, stigmatisé en raison de ses alliances successives avec le Front national, comme de G. Frêche, connu pour ses « dérapages » verbaux, ses prises de position contre le pouvoir central et les « caciques » du Parti socialiste et écarté des postes ministériels malgré sa réussite politique à Montpellier.

des élites politiques locales)¹³¹. Se pose alors la question du positionnement des autorités organisatrices par rapport à l'échelle des enjeux de transport.

DE L'ECHELLE DES PROBLEMES AUX ECHELLES DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

La séparation instituée par la LOTI de 1982 entre la responsabilité des transports urbains (villes et agglomérations), des autocars interurbains (départements) et des transports ferroviaires régionaux (régions) crée les conditions d'une gestion compartimentée des transports collectifs, d'ailleurs difficilement compatible avec la clause générale de compétence des collectivités territoriales. L'introduction dans la Constitution, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, de la notion de « chef de file » ne semble pas en mesure de contrecarrer les effets du principe de non hiérarchisation entre échelons territoriaux¹³². La participation à des actions conjointes et l'établissement de périmètres de gestion ad hoc apparaissent dès lors comme des facteurs de mise en cohérence de l'action publique territoriale. Les concepts d'« espace de gestion » (Duran, Thoenig 1996) et d'« espace fonctionnel » (Nahrath, Varone 2006 et chapitre dans cet ouvrage) sont utiles pour rendre compte de la flexibilité de logiques transgressant les territoires classiques de la régulation. Ils permettent de relier les changements d'échelles territoriales à la question de l'efficacité, dont la poursuite justifierait les formes transterritoriales (et intersectorielles dans le cas des espaces fonctionnels) de l'action publique.

On perçoit immédiatement l'intérêt d'une telle conceptualisation pour l'étude de politiques impliquant des réseaux techniques. Celle-ci entre d'ailleurs en résonance avec les travaux de géographes sur les interactions entre réseaux et territoires (Dupuy 1988), qui ont permis de faire admettre l'idée selon laquelle la territorialité reposait aussi sur la circulation tout en insistant sur le décalage entre les échelles et les dynamiques des espaces fonctionnels et des territoires institutionnels (Offner, Pumain 1996). Si le TER peut créer des solidarités et de la cohésion à l'échelle régionale, les flux de déplacements s'inscrivent dans une logique linéaire qui transgresse bien souvent les territoires régionaux¹³³ et les aires d'intervention des autres autorités organisatrices. La conséquence de cet état de fait est bien connue : la prise en compte et la satisfaction des besoins de transport nécessitent de coordonner l'action publique mise en œuvre à différentes échelles territoriales.

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple du transport en zones périurbaines. Les déplacements pendulaires entre le centre et la périphérie (au sens large du terme) des

¹³¹ Les vingt-trois régions SNCF, de leur côté, ne sont que très approximativement calquées sur les périmètres des collectivités régionales : la région Rhône-Alpes, par exemple, est gérée par deux régions SNCF, les deux Normandie, au contraire, sont du ressort d'une seule région SNCF, l'ouest de l'Aude appartient administrativement au Languedoc-Roussillon mais est géré par Toulouse, etc. Cette situation crée une incertitude sur l'étendue du « réseau régional », que nous entendrons par la suite comme la portion du réseau située dans le champ d'action des conseils régionaux. Le périmètre des directions régionales de RFF correspond quant à lui à celui d'une, deux ou trois collectivités(s) régionale(s).

¹³² Cette situation se traduit dans certains cas par des superpositions à deux voire trois niveaux entre un service ferroviaire régional, un service de transport urbain et un service de car départemental.

¹³³ Le TGV, qui contribue par son « effet tunnel » à une dualisation de l'espace, en est le meilleur exemple.

agglomérations ont considérablement augmenté ces vingt dernières années. Leur prise en charge dans un contexte de congestion automobile croissante passe par l'élaboration de dispositifs spécifiques, leur échelle n'étant du ressort exclusif d'*aucune* autorité organisatrice. Ceux-ci prennent différentes formes mais associent la plupart du temps, entre autres partenaires, la région et l'autorité organisatrice urbaine : tram-trains en Alsace (à Mulhouse et, dans un second temps, à Strasbourg), ligne C du réseau en site propre de l'agglomération toulousaine (correspondant au tronçon Arènes – Colomiers de la ligne SNCF Toulouse – Auch), etc. L'objectif est de renforcer le service là où existent de forts besoins de transport tout en évitant les ruptures de charge provoquées par les correspondances. Les projets d'intégration billettique/tarifaire trouvent également leur place ici dans la mesure où ils favorisent la constitution de chaînes de transports collectifs. La loi SRU rend possible l'instauration de syndicats mixtes de transport dont les autorités organisatrices partenaires déterminent elles-mêmes, d'un commun accord, le périmètre d'action¹³⁴. Mais pour des raisons que nous développons dans le point suivant, ces structures facultatives n'ont guère suscité l'engouement des régions.

Dans un registre différent, les comités de ligne prévus par la loi SRU réunissent, sous la présidence d'un élu régional, des représentants des usagers (parmi lesquels figurent souvent des (ex-)cheminots), de la SNCF, des cheminots et des collectivités territoriales concernées (des communes, essentiellement). Leur vocation est de débattre très concrètement des problèmes rencontrés et des améliorations souhaitées par les usagers (ponctualité, propreté des trains, aménagements de gare, etc.). Ces forums locaux sont calés sur la structure des réseaux et, comme les dispositifs évoqués plus haut, sur l'espace de vie des usagers. Évidemment, il y a ici une dimension supplémentaire. En effet, à travers ces lieux de concertation, non seulement les acteurs régionaux ont à cœur de créer de la mobilisation autour de leurs actions, dont certaines constituent des réponses à des problèmes situés à l'échelle d'autres autorités organisatrices, mais ils cherchent également à faire passer l'idée selon laquelle la région serait finalement le vrai coordinateur des politiques de transport (Gourgues 2006).

L'HORIZON DESSINE : RAPPORTS INTERTERRITORIAUX ET MATERIALITE DES RESEAUX

Avec la régionalisation, la plupart des régions s'investissent dans des cadres déployés aux nouvelles échelles de la mobilité, soit que ces dernières n'épousent pas celles des territoires politiques existants, soit qu'elles se trouvent à l'interface entre plusieurs d'entre eux. Si l'on reprend l'exemple du transport périurbain, les difficultés techniques, bien réelles, liées à la connexion entre plusieurs réseaux, systèmes billettiques, etc., limitent de fait les possibilités de mise sur pied de dispositifs d'action publique ad hoc. Plus fondamentalement, l'échelle spatiale des problèmes est loin d'aller de soi. Elle est elle-même l'objet de controverses. Toujours en matière de transport périurbain, et en l'absence de diagnostics partagés, les agglomérations ont tendance à faire valoir l'intérêt

¹³⁴ Les syndicats mixtes de transport visent à coordonner les services relevant de la compétence de plusieurs autorités organisatrices, ainsi qu'à mettre en place un système d'information aux usagers, une tarification commune et/ou des titres de transport uniques.

de dispositifs facilitant les déplacements au sein d'une zone correspondant plus ou moins à leur aire d'intervention, alors que les régions sont plutôt tentées par une définition du périurbain qui donne un sens au terme de transport régional.

De manière générale, la coordination repose sur le bon vouloir d'institutions locales porteuses de projets collectifs différents, en concurrence sur certains segments de leur action et que rien n'oblige à coopérer. Si l'architecture institutionnelle de la décentralisation fait de la coordination une question fondamentale et de la négociation un passage obligé (Duran 1999), l'observation tend à montrer que les acteurs territoriaux peinent à organiser les modalités de leur intervention commune. La création de scènes spécialisées visant à répondre à des enjeux collectifs reste tributaire des styles régionaux de médiation interterritoriale. Les choses se compliquent encore lorsque l'on s'aperçoit que chaque site d'interaction, à l'échelle des agglomérations en particulier, produit lui-même son propre modèle de fonctionnement. Les velléités du chef-de-filat régional s'évanouissent ainsi, comme les potentialités du syndicat mixte de la loi SRU, dans la réalité des rapports horizontaux entre associés-rivaux.

Par ailleurs, les régions, responsables du réseau-service TER, sont diversement dotées en termes de réseau-support. Pierre Zembri (1997) a mis au point une typologie des réseaux régionaux, distinguant les réseaux « organisés autour d'un axe » (Alsace, Languedoc-Roussillon), ceux « en étoile » (Midi-Pyrénées, Auvergne), en « double étoile » (Aquitaine, Poitou-Charentes), « complexes » (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) et les réseaux « inadaptés au territoire régional » (comme dans les cinq régions jouxtant l'Île-de-France). L'infrastructure joue à la fois comme une ressource, en facilitant les dessertes intercités le long d'un axe, les dessertes de banlieue autour d'une ou plusieurs étoile(s) ferroviaire(s), par sa connexité et/ou sa connectivité, et comme une contrainte incontournable à court et moyen terme, les réseaux ferrés se caractérisant par leur faible plasticité. Cela apparaît de manière évidente dans le cas des régions limitrophes de l'Île-de-France, avec la prégnance d'axes radiaux orientés vers la capitale et la disparition des lignes transversales.

Aux configurations particulières des réseaux s'ajoute leur degré de « démaillage » et leur plus ou moins grande modernité. Le réseau national a commencé à se contracter à partir des années 1930. Toutes les régions ont été touchées. Pourtant, certaines d'entre elles ont réussi à préserver une certaine densité. De même, la proportion de lignes électrifiées et de lignes à double voie détermine la performance du réseau. Ainsi, le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace héritent d'un réseau non seulement dense mais également en assez bon état, ce qui n'est pas le cas, par exemple, des régions Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cet aspect constitue un élément d'explication de la persistance dans le temps des problématiques de transport. Il n'est pas rare, en effet, qu'un schéma régional de transports reprenne l'essentiel de ce que formulait son prédécesseur. L'évolution du réseau ferré et, plus généralement les marges de manœuvre des régions restent cependant indissociables des dynamiques sectorielles impulsées au niveau central.

3. LA REGIONALISATION FERROVIAIRE A L'EPREUVE DES DYNAMIQUES SECTORIELLES

Nous avons vu que la variable politique pouvait être mobilisée avec profit pour décrypter l'action des conseils régionaux, notamment en lien avec celle des autres autorités en charge des transports. La valeur explicative de cette variable n'en est pas moins limitée, de manière plus ou moins forte selon les endroits, par ce qui fait la singularité des politiques de transport terrestre, à savoir leur concrétisation sur réseaux physiques. Parallèlement, les régions doivent compter avec une logique sectorielle dominante et des intérêts organisationnels qui ne leur permettent qu'en partie de jouer comme elles l'entendent leur rôle d'autorités organisatrices.

REGIONALISATION, EUROPEANISATION ET NORME DE MARCHE

Au tournant des années 1970, suite au rapport Nora, la convention financière État-SNCF en vigueur depuis 1937 est réformée. Le nouveau cahier des charges opère une distinction entre les missions dites de service public (trains omnibus, services de la banlieue parisienne), qui bénéficient d'une contribution publique d'équilibre, et l'activité à caractère commercial « rapides et express », qui ne peut prétendre à une telle contribution. Le TGV, dont l'objectif, rappelons-le, n'était pas moins que d'assurer le renouveau de la SNCF, consacre l'avènement d'une culture commerciale proche de ce que Pierre Muller nomme le « référentiel de marché » (Muller 1989). Elle reste néanmoins empreinte d'une dimension plus symbolique, le TGV, « porte-étendard » de la politique sectorielle, incarnant la jonction entre des objectifs commerciaux et une volonté de reconnaissance du savoir-faire ingénieur.

Le contexte européen relance l'orientation libérale du secteur. La directive européenne 91/440 de 1991 prévoit notamment l'indépendance de gestion vis-à-vis de l'État, l'assainissement financier des entreprises publiques ferroviaires et la séparation entre gestion de l'infrastructure et activité de transport. Avec la création de RFF, la réforme de 1997, préparée dans un contexte de crise financière profonde de la SNCF et de crise sociale interne après les grèves de 1995, est allée au-delà des exigences européennes, qui ne rendait obligatoire que la séparation comptable entre gestion des services et gestion de l'infrastructure. En revanche, l'assainissement financier du système ferroviaire n'a pas eu lieu¹³⁵. Les différents « paquets ferroviaires », emblématiques du « tournant néo-libéral en Europe » (Jobert 1994), ouvrent progressivement à la concurrence, certes beaucoup plus tardivement que les réseaux routier et aérien, les réseaux ferroviaires des États membres de l'Union. En France, cette ouverture est effective depuis mars 2003 pour le transport international de fret, mars 2006 pour le transport intérieur de fret. La libéralisation du transport international de

¹³⁵ L'endettement cumulé du système ferroviaire s'élève à 41 milliards d'euros, dont plus de 25 sont aujourd'hui à la charge de RFF.

voyageurs est prévue pour 2010¹³⁶. Devant ce mouvement, le gouvernement français apparaît extrêmement prudent et soucieux de ménager les intérêts de l'opérateur historique, d'autant que celui-ci conserve une forte capacité de mobilisation sociale.

En contraignant la SNCF à atteindre des objectifs de compétitivité, la libéralisation rend la logique de marché de plus en plus prégnante. Conséquence en particulier d'une politique commerciale offensive, l'entreprise a renoué depuis plusieurs années avec les bénéfices malgré les pertes de la branche fret et les grèves fréquentes. De son côté, le propriétaire et maître d'ouvrage du réseau est soumis à un impératif de rentabilité. L'article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux statuts et aux missions de RFF dispose en effet qu'il « ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national (...) que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur ses comptes sur la période d'amortissement de cet investissement ». Les membres des grands corps techniques et administratifs¹³⁷ qui contrôlent les organisations du système ferroviaire, le cabinet ministériel et l'administration centrale, sont les principaux agents des évolutions en cours. Ils agissent en traducteurs, voire en « anticipateurs », d'orientations définies au niveau européen dont les répercussions sur le plan national sont présentées comme inéluctables. Cela leur permet de renforcer leur position dominante à l'intérieur et éventuellement à l'extérieur du secteur (Muller 2005).

Derrière l'antagonisme des logiques en présence, se profilent des dynamiques complémentaires. En effet, si la décision de revitaliser le transport ferroviaire régional a conduit à en transférer la compétence aux régions, c'est que les finances de l'État nécessitaient de faire des choix sur ce qui méritait contribution. La volonté de ne pas accentuer l'endettement du système ferroviaire et l'affirmation d'une logique commerciale s'accommodant plus ou moins bien de la notion de service public a eu pour conséquence la recherche d'une externalisation des coûts liés à la relance des TER. La SNCF devait en tirer des bénéfices en termes commerciaux et en termes d'image (participation à des missions de service public, mise en circulation de matériels récents et performants), sans courir le risque, dans un premier temps, d'une ouverture à la concurrence. Le changement d'échelle de l'action publique est donc cohérent avec le référentiel sectoriel. Si la régionalisation ferroviaire ne peut s'expliquer, bien entendu, du seul point de vue de l'application des préceptes du libéralisme économique, ce double mouvement n'en est pas moins convergent. Sa mise en œuvre met toutefois en tension des « récits » et des intérêts divergents.

CHAMP DE FORCES SECTORIEL ET CHAMP D'ACTION DES REGIONS

Les TER empruntent le même réseau-support que d'autres types de service (TGV, trains rapides nationaux, trains de fret) qui continuent, eux, d'être gérés par la SNCF. La

¹³⁶ Précisons tout de même que la politique européenne des transports ferroviaires ne se résume pas aux dispositifs de libéralisation. Elle s'attache également à la mise en place de réseaux transeuropéens « sans couture » ainsi qu'à la formulation de normes de sécurité et d'accès à l'infrastructure.

¹³⁷ L'arrivée de Louis Gallois en 1996 à la tête de la SNCF, considérée comme le « bastion » des ingénieurs des Ponts et Chaussées, a été suivie de l'accession d'énarques à des postes clés.

répartition des sillons¹³⁸ est du ressort de RFF, mais c'est la SNCF qui adresse les demandes régionales à l'établissement public. Sur les lignes non exclusivement dédiées à la grande vitesse ou au fret, des arbitrages sont réalisés sur lesquels les régions, dont la compétence est limitée à la définition du service régional, n'ont guère d'emprise. Sans surprise, ces choix se portent prioritairement sur des TGV générateurs de profits. L'entreprise publique, qui voit d'un mauvais œil les circulations omnibus consommant l'équivalent de plusieurs sillons de trains directs, est dans tous les cas assurée d'être financée au titre des liaisons d'intérêt régional. Les difficultés pour obtenir des sillons pour le TER sont d'autant plus importantes que les axes connaissent un état de saturation, comme le long du littoral languedocien ou au niveau du « nœud ferroviaire lyonnais ».

En outre, le réseau ferré se détériore¹³⁹. La politique d'entretien et de modernisation s'est concentrée depuis de nombreuses années sur les réalisations les plus rentables. L'article 4 du décret portant statut de RFF limite aujourd'hui l'engagement de l'établissement public, qui doit déjà supporter la charge d'une dette considérable. Le mauvais taux d'exécution du volet ferroviaire des contrats de plan État-région, qui incluaient des projets nombreux et souvent mal préparés, participe de la même tendance. S'ils admettent fort bien que RFF se trouve dans une situation difficile, les élus régionaux acceptent mal, en revanche, que la détérioration du réseau s'accompagne d'une hausse des péages¹⁴⁰. Les régions commandent des trains qu'elles ne peuvent faire rouler à pleine vitesse (en raison des ralentissements imposés sur certaines lignes peu fréquentées), quand elles ne sont pas contraintes d'en différer la mise en circulation (par manque de sillons disponibles sur les lignes les plus fréquentées).

Les acteurs régionaux ne restent cependant pas sans réagir. Toutes les régions ont étoffé leurs services, certaines d'entre elles faisant appel aux compétences de cadres de la SNCF, d'autres jouant, à l'instar de Rhône-Alpes, la carte de l'autonomie totale vis-à-vis de l'opérateur historique. Les personnels régionaux se professionnalisent et sont de plus en plus en mesure de discuter les choix de la SNCF et de RFF, même si l'expertise proprement technique leur échappe en grande partie. Ils jouent un rôle de premier plan dans l'évaluation des besoins locaux de transport et dans la définition des réponses à y apporter. La « boîte noire » des politiques ferroviaires s'ouvre donc peu à peu. De leur côté, les élus régionaux ont à cœur de relayer, à travers une rhétorique de service public, des demandes formulées sur une base territoriale (Nay 2002). Ils n'hésitent pas à donner de la voix et à participer, qu'ils soient de gauche ou de droite, à l'activation plus ou

¹³⁸ Le sillon est le droit de passage d'un train sur une infrastructure.

¹³⁹ Selon l'audit commandé en 2005 par la SNCF et RFF à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, si les efforts financiers consacrés à l'entretien du réseau sont maintenus au niveau actuel, 60% des lignes devront être fermées d'ici à 2025.

¹⁴⁰ L'utilisation de l'infrastructure donne lieu à l'acquittement d'un péage à RFF. Si l'augmentation des péages permet à ce dernier de maximiser le rendement du réseau, la SNCF et les régions ont des intérêts exactement contraires. La forte hausse de 2004 a été décidée par le gouvernement en contrepartie d'une baisse des contributions de l'État aux charges d'infrastructure versées à RFF. Rappelons que si RFF ne maintenait pas un ratio de financement propre supérieur à 50%, Bruxelles serait en droit d'exiger que la dette du gestionnaire de l'infrastructure soit incluse dans le calcul de la dette publique.

moins épisodique de coalitions aux côtés de syndicats de cheminots cherchant à établir une jonction discursive entre défense d'intérêts corporatistes et promotion de l'intérêt général¹⁴¹. Cela n'empêche pas les régions, le gouvernement et la SNCF de converger sur des questions de fond, en particulier devant le contenu de certains textes européens. Par exemple, la modification du projet de règlement « OSP » (obligations de service public) par rapport à la proposition initiale de la Commission, d'inspiration beaucoup plus libérale, satisfait l'ensemble de ces acteurs et passe même pour être « une victoire du service public "à la française" »¹⁴². Alors que la régionalisation multiplie les occasions de conflit entre les décideurs régionaux, les acteurs politiques centraux et la direction de la SNCF, c'est un autre changement d'échelle de l'action publique, ascendant celui-ci, qui sonne le ralliement de ces protagonistes autour d'intérêts bien compris.

Si la régionalisation ferroviaire modifie l'équilibre des forces en accordant aux régions de nouvelles ressources décisionnelles et financières, les programmes régionaux ne s'en trouvent pas moins écartelés entre les objectifs qu'ils formulent, la politique commerciale de la SNCF et l'état de l'infrastructure. La mise en œuvre des programmes d'action régionaux a des répercussions importantes sur les déplacements en transports collectifs, mais elle reste soumise à des contraintes puissantes liées à d'autres échelles territoriales, à la fois d'ordre physique (réseaux ferrés), cognitif et stratégique (réseaux d'acteurs).

CONCLUSION

La régionalisation – entendue comme forme spécifique de changement d'échelle au sein d'un secteur d'action publique particulier (ici le secteur ferroviaire) – est largement façonnée au contact du terrain par les pratiques politiques régionales, la forme et l'état des réseaux ferrés, et les normes et les acteurs sectoriels. Les négociations engagées entre les autorités organisatrices et l'opérateur ferroviaire ont clairement permis le développement de l'offre de transport et favorisé l'augmentation de la productivité de la SNCF. Pour autant, la mise en cohérence de l'échelle des problèmes avec celles, multiples, de l'action publique territoriale reste tributaire des rapports entre les régions et deux types d'acteurs : des collectivités développant chacune à leur niveau les représentations d'un intérêt territorialisé plus ou moins compatibles avec celles de l'intérêt régional, et des organisations du système ferroviaire qui se sont appropriées le discours libéral en l'adaptant à la nature fondamentalement technique de leurs activités. Elle est en même temps fonction d'une variable d'évolution lente, l'infrastructure, dont

¹⁴¹ Par exemple lorsque la SNCF a annoncé, au cours de l'été 2005, qu'elle comptait supprimer de nombreuses liaisons dites interrégionales (trains Corail) sur certaines lignes déficitaires, point sur lequel elle a dû reculer après une volte-face du gouvernement.

¹⁴² « Une victoire du service public à la française », *Le Monde*, 8 juillet 2006. Cette modification donne aux régions la faculté de choisir directement un opérateur sans passer par une mise en concurrence, même lorsque le transport ferroviaire de voyageurs sera libéralisé.

la configuration diffère selon les endroits mais qui connaît globalement une tendance à la dégradation.

Si l'économie de la réforme se situe entre poursuite de la décentralisation et expression de la norme de marché, sa mise en œuvre crée une tension entre ce qui est régionalisé (définition du service public régional) et ce qui ne l'est pas (politiques d'infrastructure et de libéralisation). Néanmoins, cette tension ne traduit pas un « évidement » du secteur. Elle suscite plutôt sa redéfinition (Douillet 2005). Non seulement les dynamiques sectorielles impriment leur marque aux politiques régionales, mais les institutions régionales deviennent elles-mêmes des intervenants sectoriels, reproduisant d'ailleurs souvent les mêmes découpages sectoriels qu'au niveau central. Cette tension ne traduit pas non plus une logique de pure instrumentalisation des régions. La professionnalisation des services régionaux et le travail de médiation multi-niveaux de certains élus permettent aux régions de faire valoir leurs propres priorités et de faire évoluer, de ce fait, le contenu même des politiques ferroviaires. Les changements d'échelles de l'action publique n'entraînent donc pas automatiquement la transversalité ou l'intersectorialité dans leur sillage. Ils n'en « travaillent » pas moins les contours des différents domaines d'intervention en ouvrant les processus décisionnels et en contribuant à l'expression d'un agenda politique plus ou moins redéfini. De même, si nul ne doute que les enjeux sociaux et économiques ne connaissent pas les limites des territoires politiques, les changements d'échelles de l'action publique posent avec force la question de la transterritorialité. Le cadre constitutionnel et législatif ne proposant guère de solutions tangibles à la hauteur de l'enjeu, il appartient aujourd'hui aux collectivités territoriales d'imaginer leurs propres manières d'y répondre.

*LES AÉROPORTS ENTRE REVENDICATIONS TERRITORIALES
ET RÉSISTANCES SECTORIELLES
LE CAS DU CONFLIT AUTOUR DE L'EXTENSION DE
L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE*

Charlotte Halpern

De profonds changements ont affecté le secteur aérien depuis le début des années 1980 : déréglementation du transport aérien international, développement d'une politique européenne du transport aérien, effritement des frontières public - privé, renforcement de sous-systèmes de gouvernement. Ils ont considérablement réduit l'autonomie des Etats européens, comme le montrent les difficultés rencontrées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de projets d'extension de la capacité aéroportuaire nationale (Kassim et Menon 1996). Sous la pression continue de la compétitivité internationale et européenne, ces Etats ont entrepris d'étendre leurs capacités aéroportuaires respectives pour figurer en bonne place au sein des réseaux internationaux et européens de transport et de communication et pour capter des flux de personnes, de biens et de capitaux devenus extrêmement volatiles. Les aéroports d'envergure internationale constituent de ce point de vue des équipements stratégiques pour le développement économique national, des instruments de prestige, et les derniers leviers de soutien des Etats à l'industrie aéronautique nationale. Situés à proximité des principales métropoles politiques et économiques européennes, ils sont aussi un outil essentiel des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique. Ces gigantesques bassins d'emplois sont néanmoins créateurs d'importantes inégalités économiques, sociales et environnementales. Ils contribuent à la stigmatisation de communautés pour lesquelles les retombées économiques de l'aéroport restent marginales tandis qu'elles payent le prix fort de leurs retombées négatives.

Articulée à la diffusion du programme d'action néo-libéral, la diversification des échelles de régulation suscitée par les processus d'intégration européenne et de décentralisation a peu à peu débouché sur la remise en cause des modes d'élaboration et de légitimation des choix politiques nationaux en matière de planification aéroportuaire. Ce changement d'échelle alimente en effet des conflits politiques et sociaux majeurs dont l'ampleur reflète la fragmentation des intérêts, des acteurs et des représentations liées à l'utilisation de ces territoires métropolitains (Lévy 1994). Dans ce contexte, il revient aux pouvoirs publics nationaux d'effectuer un choix politique, c'est-à-dire un choix qui dépasse la dimension technique et économique du projet concerné, un choix qui soit le produit d'un arbitrage entre un enjeu global de compétitivité du territoire national et un enjeu local de préservation de la qualité de vie. L'enjeu crucial pour les Etats européens est de réussir à élaborer puis à mettre en œuvre de grands projets d'infrastructures grâce à des mécanismes alternatifs d'intégration des intérêts et des enjeux en présence, sans

que le projet initial ne perde toute sa substance ou ne soit tout simplement enterré après plusieurs années de blocage. Ce dernier élément incite à s'interroger sur l'émergence de formes différenciées de concertation, de coordination et d'intégration des intérêts rendues nécessaires en raison de la transformation des relations entre l'Etat et la société civile, entre les secteurs et les territoires. La notion de *décision publique* offre de ce point de vue un angle d'approche particulièrement heuristique pour dépasser les limites de l'approche sectorielle des politiques publiques et resituer l'analyse des *policies* dans le cadre plus large des *politics* (Halpern 2006 : 50-52). Chaque vague de mobilisation est ainsi resituée dans une perspective historique de façon à analyser l'affinement des registres argumentatifs, l'ajustement des structures organisationnelles et la recomposition des alliances en fonction de l'évolution du projet d'infrastructure aéroportuaire. Le processus d'élaboration de l'action publique est alors envisagé comme une succession d'avancées et de retours en arrière sur le mode incrémental, de processus d'apprentissage, d'institutionnalisation de routines et de pratiques.

Ce chapitre est consacré au conflit autour de l'extension de l'aéroport Paris – Charles de Gaulle (1991 – 1998)¹⁴³. Le projet Roissy 3 a été rendu public en 1992 par Aéroports de Paris, un établissement public à caractère administratif (EPA) chargé d'exploiter les aérodromes civils de la Région parisienne depuis 1945¹⁴⁴. Il prévoyait la construction de 3 pistes supplémentaires pour accueillir 120 millions de passagers à l'horizon 2015 contre 25 millions en 1992. Dès sa parution, une levée de boucliers se manifesta contre le projet pour porter ensuite sur son opportunité et sur le rôle de l'Etat dans l'aménagement de la Région Ile-de-France. L'analyse de ce conflit et des modalités privilégiées de sortie du blocage politique et institutionnel permet de relativiser l'hypothèse de territorialisation de l'action publique pour privilégier une hypothèse d'ajustement des arrangements institutionnels intra-sectoriels. Ce chapitre met en évidence les capacités de résistance des acteurs nationaux du transport aérien à la politisation des questions aéroportuaires. L'investissement des espaces fonctionnels – ou espaces politiques légitimes introduits pour sortir du conflit¹⁴⁵ – favorise en effet l'appropriation des revendications territorialisées et leur traitement dans des termes techniques et administratifs.

Nous analyserons en premier lieu les modalités de renforcement des logiques sectorielles sur les formes et les structures de la décision publique sur les aéroports entre

¹⁴³ Ces résultats sont issus d'un travail de doctorat (Halpern 2006). Les données rassemblées pour analyser ce cas sont : 50 entretiens semi-directifs avec des acteurs ayant souhaité s'exprimer sous couvert d'anonymat, la consultation des dossiers de presse "Aérodromes" (1945 - 2002) de la Fondation nationale des sciences politiques, les documents produits par les acteurs impliqués dans le conflit, les archives des dispositifs de consultation.

¹⁴⁴ Les EPA sont majoritairement soumis à un régime de droit public. Leurs personnels sont soit des fonctionnaires relevant du statut général de la fonction publique, soit des agents de droit public relevant de statuts particuliers. A ce titre, ADP dispose de la personnalité morale de droit public et d'une certaine autonomie administrative et financière pour remplir une mission d'intérêt général précisément définie et exercée sous le contrôle de l'Etat (ministères des transports et des finances).

¹⁴⁵ Nous renvoyons ici à l'une des caractéristiques des espaces fonctionnels proposées par Stéphane Nahrath et Frédéric Varone dans leur contribution à cet ouvrage.

1945 et 1989. Puis nous montrerons la façon dont le conflit autour de l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle a offert une opportunité à l'ensemble des acteurs en présence pour peser sur les transformations en cours dans ce secteur d'action publique.

1. DECISION PUBLIQUE ENTRE SECTEUR ET TERRITOIRE

Les aéroports sont le produit et l'instrument de la politique publique du transport aérien, ils sont à la croisée entre sa dimension territoriale et sa dimension sectorielle. En France, les modalités de leur développement ont longtemps dépendu des arrangements institutionnels qui ont accompagné l'émergence du secteur de l'aviation civile¹⁴⁶. Ils structurent les relations entre les acteurs nationaux du transport aérien, c'est-à-dire les industriels, les compagnies aériennes et les administrations nationales, chargées de constituer un environnement favorable au développement du transport aérien à travers la mise en place de gestionnaires d'aéroport et de services de navigation aérienne. Bien que tous soient unis dans leur volonté de promouvoir le développement et la compétitivité du transport aérien et de l'aéronautique civile française à l'échelle internationale, leurs relations sont marquées par des rapports de pouvoir et des conflits autour du projet de centralisation de ce secteur d'action publique par les élites politico-administratives nationales. La diffusion du programme d'action néo-libéral, la déréglementation du transport aérien international et sa re-réglementation au niveau européen ont alimenté ces velléités émancipatrices et mis en lumière les limites d'un secteur organisé sur une base nationale.

L'ERE DES TECHNOCRATES (1945-1977)

Le transport aérien civil a émergé en tant que secteur d'action publique à part entière au cours de l'Après-guerre et participe d'un objectif plus large de reconstruction du territoire national. Son développement rapide résulte de la volonté d'autonomie de l'Etat français dans ce domaine et s'accompagne de la mise en place de « champions nationaux » disposant d'un monopole ou semi-monopole sur leurs secteurs industriels respectifs (Hayward 1995 : 5-6)¹⁴⁷. La spécificité de l'aéronautique, en marge des politiques de défense et des affaires étrangères, permet d'appréhender une première facette de la politique du transport aérien : sa structuration à l'abri des aléas des *politics* et l'étanchéité de ses frontières. A l'échelle supranationale, la centralité de l'Etat est garantie par le système international de régulation du transport aérien (Merlin 2000 : 74-7). A l'échelle nationale, le rôle-clé de l'administration centrale repose sur des élites politico-administratives nationales issues en grande majorité des Grands Corps dits « techniques » (Thoenig 1987 : 15). Leur influence sur le système décisionnel s'explique par leur capacité d'intervention très en amont du processus décisionnel, par la

¹⁴⁶ Nous faisons référence au secteur de l'aviation civile comme secteur d'action publique (Muller 2004 : 407) par opposition au secteur industriel, ou secteur aérien dans le cas présent, qui recouvre l'ensemble des activités de production des biens aéronautiques, y compris ceux destinés à l'aviation militaire (Lehmbruch 2001 : 24-31).

¹⁴⁷ Cette approche volontariste n'est pas spécifique à la France (Cohen 1995 : 26).

centralisation de l'expertise et de l'information, et par l'intégration des intérêts sectoriels sur une base néo-corporatiste. La stabilisation de ces arrangements institutionnels s'accompagne de la diffusion d'une représentation partagée du problème « développement des aéroports » qui privilégie la dimension technico-rationnelle du transport aérien et s'inscrit dans la lignée des objectifs de modernisation de la société française élaborés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ce construit politique et social dynamique participe de la définition des frontières de ce secteur d'action publique et de la légitimation des choix politiques en matière d'infrastructures aéroportuaires en dehors de ce cadre sectoriel. L'existence de liens privilégiés entre l'administration centrale du transport aérien, la compagnie Air France et Aéroports de Paris (ADP) constitue la troisième caractéristique de l'équilibre institutionnel hérité de l'Après-guerre. Ces acteurs partagent un intérêt commun de centralisation du transport aérien français et des ressources en matière d'expertise technique et d'information. Cette interconnexion croissante soutient l'émergence de formes et de structures de la décision publique qui permettent à ces acteurs de mettre en œuvre leurs stratégies respectives au nom de l'intérêt général – légitimité politique – et de l'innovation technologique – légitimité technique (Cohen 1995). Le caractère éminemment technique des questions aéronautiques limite enfin le rôle des instances interministérielles et politiques existantes à un contrôle *a posteriori* des choix formulés dans l'entre-soi du secteur de l'aviation civile.

Cette approche centrée sur un niveau méso d'analyse ne saurait occulter le dynamisme des logiques d'acteurs et leurs tentatives répétées de renforcer leur autonomie par rapport aux objectifs définis par l'administration nationale sectorielle. Le développement de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle entre 1957 et 1992 et la stratégie adoptée à cette occasion par ADP témoigne de ces tiraillements permanents. L'objectif commun consiste à doter la France d'une infrastructure à la mesure des prévisions de croissance à l'horizon 2000 : l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. En s'appuyant sur des données objectives élaborées par des ingénieurs, des économistes et des statisticiens, et malgré le coût exorbitant de ce projet, ADP et sa tutelle imposent le principe de construction d'un aéroport aux dimensions décuplées (3.100 ha) dans une zone peu urbanisée. Mais ce projet permet aussi à ADP de jeter les bases de son autonomie financière future grâce à la grande fragmentation qui caractérise l'appareil central de l'Etat français. Placé sous la tutelle conjointe des ministères des Transports et des Finances, l'établissement public bénéficie d'un statut juridique exceptionnel au regard de ses homologues de province, à la hauteur du rôle central que la Région parisienne est appelée à jouer au sein des réseaux internationaux de transport aérien. L'établissement public bénéficie en outre d'une grande autonomie pour concevoir et aménager cette plate-forme aéroportuaire sous forme d'un immense complexe de magasins, restaurants, hôtels et entrepôts en contradiction totale avec les orientations définies pour l'aménagement de la Région parisienne (Larroque et al. 2002 : 273-279). Aucune zone de protection des communautés riveraines n'est prévue au sein de l'emprise aéroportuaire et une zone tampon de 7.500 ha est constituée à l'extérieur par ADP à travers le rachat systématique des terrains et constructions limitrophes (Feldman 1985 : 27).

L'ERE DES GESTIONNAIRES (1978-1996)

L'existence de tensions intra-sectorielles n'a cependant acquis de visibilité qu'à partir de la fin des années 1970, suite aux pressions suscitées par la déréglementation du transport aérien international et la diffusion du programme d'action néo-libéral. Ces processus ont en effet introduit un premier changement d'échelle en accélérant l'émergence d'une politique autonome du transport aérien au niveau européen. Par le biais du dossier de la concurrence et des aides publiques, celle-ci a remis en cause l'existence de liens privilégiés entre les autorités publiques nationales et leurs champions respectifs. Ils ont aussi conduit au renforcement de la dimension sectorielle du transport aérien sur les choix politiques en matière de développement du transport aérien et de planification aéroportuaire.

La diffusion du programme néo-libéral à partir de 1978 offre l'opportunité à l'administration de l'aviation civile de renforcer sa mainmise sur les objectifs de la politique du transport aérien au nom de la compétitivité du secteur aéronautique. Les ajustements successifs introduits par l'application de recettes nouvelles confortent en effet les valeurs et les principes d'action qui avaient guidé l'action publique jusqu'alors (Jobert et Théret 1994 : 72). Ce secteur reste ainsi marqué par son caractère exceptionnel d'industrie « *attribut de souveraineté* » et son développement ne peut être soumis intégralement à une logique de marché. Le rôle de tutelle de l'Etat et sa capacité de contrôle sur les choix des acteurs de l'aviation civile sont réaffirmés (Muller 1989). La rationalisation des objectifs de la politique du transport aérien renforce en effet le poids des logiques sectorielles et se caractérise par un point d'orgue dans le degré de concentration des pouvoirs entre les mains de l'administration centrale du transport aérien. Le monopole de l'expertise publique par cette administration a pour corollaire l'affaiblissement des instances de contrôle situées hors de l'appareil d'Etat – partis politiques, monde universitaire, groupes issus de la société civile. Malgré la volonté de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) d'adapter le système aéroportuaire français aux objectifs définis dans les Lois de décentralisation de 1982, son évolution reste principalement soumise à une logique sectorielle.

A plus long terme, la diffusion de ce programme d'action néo-libéral alimente la stratégie d'autonomisation mise en place par les dirigeants d'ADP à partir de 1978. Dans un contexte de ralentissement de la croissance, le secteur public doit chercher les voies de son autofinancement et de sa compétitivité à l'échelle internationale et européenne. Grâce aux aménagements prévus lors de la construction de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, l'établissement public réussit le pari de transformer une entreprise structurellement déficitaire et sous-capitalisée en une affaire florissante pouvant se targuer d'être devenue l'un des principaux acteurs du développement économique national avec 64 000 emplois directs et 60,97 millions d'Euros annuels d'investissements en 1988. Cette évolution accompagne celle de la culture de l'entreprise, caractérisée par le recul des ingénieurs au profit des gestionnaires. Le rôle moteur de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle pour l'économie nationale est consacré lors du renouvellement du Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), publié en 1994 : il supprime officiellement l'aéroport Paris-Orly. Dans ce contexte, la finalisation du projet initial de

1970 et la construction de trois pistes supplémentaires ne constitue qu'un volet de l'ambitieux programme de développement élaboré par ADP¹⁴⁸. Cette infrastructure a vocation à soutenir la stratégie d'Air France et à imposer son *Hub* à la seconde place des aéroports européens derrière Londres et devant Francfort. La politique de développement d'ADP, résolument tournée vers ses ambitions internationales, entérine le faible ancrage territorial de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle : l'établissement public est accusé de négliger sa mission de service public – c'est-à-dire l'intégration économique et sociale de l'aéroport dans son environnement – au nom de sa vocation commerciale.

La diffusion des recettes d'inspiration néo-libérales dans le secteur aérien, articulée à la déréglementation du transport aérien international, légitime la mise en œuvre de solutions dominées par une logique sectorielle. Dans ce contexte, les objectifs et les coûts liés à la dimension territoriale du transport aérien sont externalisés vers les collectivités locales et les acteurs en charge de l'aménagement du territoire.

Au-delà d'une représentation partagée du problème « développement des aéroports », les acteurs nationaux du transport aérien font preuve d'une forte capacité d'adaptation au cadre de contraintes et de ressources qui est le leur. La trajectoire suivie par ADP est le produit d'un long processus fait de tâtonnements, de retours en arrière et d'avancées au gré des opportunités qui se sont présentées et que l'établissement public a été en mesure de saisir. La diffusion des idées et des recettes néo-libérales accélère les transformations internes à ce secteur d'action publique et le recentrage de la politique du transport aérien sur sa dimension sectorielle tandis que les enjeux liés à l'aménagement du territoire, qui avaient pourtant légitimé l'intervention de l'Etat et la formidable autonomie des élites politico-administratives dans la structuration de ce secteur d'action publique, sont peu à peu externalisés. L'ouverture du conflit autour de l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle offre l'opportunité à l'établissement public de finaliser son projet d'autonomisation en s'appuyant sur les reconfigurations territoriales en cours.

2. DIVERSIFICATION DES ECHELLES DE REGULATION ET TRANSFORMATIONS SECTORIELLES

Parallèlement à la déréglementation du transport aérien international, à la diffusion du programme d'action néo-libéral et à la structuration d'une politique autonome du transport aérien à l'échelon européen, le processus de décentralisation a alimenté la montée en puissance de sous-systèmes d'acteurs nationaux. Ils contestent les modalités d'élaboration des décisions publiques sur les aéroports et mettent en cause le bien fondé des solutions préconisées par les acteurs sectoriels. La phase de concertation préalable à la déclaration d'utilité publique du projet Roissy 3 leur offre une opportunité sans précédent de bloquer ce processus décisionnel, d'émerger en tant qu'acteurs de la politique de planification aéroportuaire et de publiciser les questions aéroportuaires,

¹⁴⁸ Parallèlement à ce premier volet, le projet Roissypôle a pour objet d'organiser l'attractivité de la plate-forme à l'échelle internationale et le projet d'interconnexion avec le réseau TGV transforme la concurrence du train à grande vitesse en atout pour le développement de cet aérodrome.

alors que celles-ci étaient restées cantonnées à la sphère privée du secteur de l'aviation civile.

CONTESTATIONS : LES TENTATIVES POUR SURMONTER LA FRAGMENTATION

Entre 1957 et 1993, les revendications des communautés riveraines et des organisations de défense des riverains ont été reléguées au rang de comportements de type Nimby ou « *Not In My BackYard* ». Cette catégorisation commode a longtemps permis aux pouvoirs publics d'ignorer les *desiderata* des populations locales et de légitimer la mise en œuvre des choix politiques en matière de transports au nom de l'intérêt général (Jobert 1998 : 71-72). Les premières mobilisations contre le développement de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle ont pourtant été répertoriées dès le lancement du projet « Paris-Nord » en 1957. Elles se caractérisaient par leur degré de territorialisation marqué, exacerbé du fait de leur taille et de leur fragmentation politique et administrative – 8 communes et 3 départements. Face à la mainmise d'ADP sur le développement de la plate-forme, les communes amputées d'une partie de leur territoire se sont érigées contre leur disparition programmée. Contrairement aux propriétaires et exploitants agricoles concernés, les communes n'ont pas été indemnisées pour la perte de ressources résultant de la constitution de l'emprise aéroportuaire et pour les dommages causés par l'ouverture du chantier. Dans un premier temps, elles s'organisèrent individuellement pour conserver leur identité et assurer leur survie, tandis que des collectifs de riverains organisés sur une base communale tentaient d'obtenir des avancées en matière de protection contre le bruit. La lutte des communes contre les tentatives réitérées de gel des permis de construire dans les zones limitrophes de l'aéroport a été facilitée par les dissensions internes à l'appareil central de l'Etat sur les objectifs de développement du Nord-Est de la Région parisienne. L'abandon progressif, après 1968, des principes établis dans le Schéma d'urbanisme et d'aménagement de la Région parisienne (SDAURP) a facilité la reprise de l'urbanisation dans les zones limitrophes de l'aéroport. Couplée au processus de décentralisation amorcé en 1982, cette évolution contribua à l'instauration d'une compétition féroce entre les communes pour attirer de nouveaux investissements sur leurs territoires respectifs. D'importantes inégalités apparurent entre les communes, du fait de l'absence de dispositif de redistribution des retombées de la taxe professionnelle à l'échelle intercommunale. D'autre part, contrairement à ce qui avait été prévu dans le SDAURP, la population et le parc de logements des communes riveraines de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle ne cessèrent d'augmenter entre 1975 et 1990, en dépit des restrictions législatives ultérieures (Halpern 2006 : 357-358).

L'ouverture des discussions préalables au renouvellement du Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) marque la première tentative de mise en place d'une action concertée par les communes riveraines de l'aéroport. Lancées en 1989, elles marquent l'exacerbation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales de cette région et se cristallisent autour du statut de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle et de son caractère extraterritorial. Pour une majorité des communes riveraines, seules la coordination de leurs stratégies de développement, la mise en place d'un dispositif de redistribution des ressources générées par la taxe professionnelle et l'instauration d'un

interlocuteur unique et chargé d'un mandat de négociation avec l'Etat et ADP leur permettront de peser sur les choix de développement de la plate-forme aéroportuaire. Ce diagnostic débouche en 1990 sur le regroupement de 32 communes au sein du Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour le développement dans l'est du Val-d'Oise (Sievo). L'ouverture de cet espace fonctionnel a pour objectif de faciliter l'instauration de contacts entre les acteurs du transport aérien et les collectivités territoriales autour du principe de développement de cette infrastructure. Elle démontre la capacité de ces communes à dépasser leurs rivalités internes pour mettre en place une action concertée à l'échelle intercommunale. Ce faisant, elles se distinguent résolument de la mobilisation des collectifs de riverains, qui privilégient des formes d'action directes. Cette structure intercommunale va aussi à l'encontre des allégeances partisanes et des frontières administratives locales, sur la base desquelles d'autres formes de contestation du projet Roissy 3 sont en cours d'émergence. Le Conseil régional tente tout d'abord de s'imposer comme l'échelon compétent pour assurer la coordination de l'action publique à l'échelle régionale et lance l'idée d'un troisième aéroport dans le Bassin parisien pour concurrencer la solution prônée par les acteurs étatiques et sectoriels (Estèbe et Le Galès 2003). Le Département du Val d'Oise s'érige en porte-parole de la mobilisation contre le projet Roissy 3. Il tente de bloquer l'émergence de structures intercommunales sur son territoire en œuvrant pour l'instauration d'un dispositif de redistribution des retombées fiscales entre les communes riveraines de l'aéroport et les communes ne bénéficiant d'aucune aide à l'insonorisation mais néanmoins victimes du bruit des avions. Par opposition à leurs homologues membres du Sievo, ces dernières renforcent leurs liens avec les organisations de défense des riverains et privilégient des formes d'action directes : manifestations, pétitions, organisation de référendums locaux.

L'éclatement de différents foyers de contestation du projet Roissy 3 conduit ADP à accélérer le lancement de son Plan environnement (1992). Ce programme d'action, dont la réalisation est étalée sur 5 ans et financée par un budget de total de 68,6 millions d'Euros, jette les bases d'un système global de maîtrise de l'impact environnemental des plates-formes aéroportuaires Paris - Orly et Paris-Charles de Gaulle. Il se veut aussi une politique ambitieuse d'information des riverains. Sa publication à quelques mois seulement de celle du projet Roissy 3 n'est pas fortuite : la réalisation du projet Roissy 3 nécessite en effet une extension de l'emprise aéroportuaire existante et l'acquisition de 310 ha de terrains. Ceci contraint ADP à soumettre le projet à une procédure d'utilité publique alors que l'extension des installations aéronautiques dans les limites de l'enceinte existante ne l'aurait pas nécessité. Une fois l'aval du Gouvernement Balladur (RPR) reçu en mars 1993, la phase d'instruction locale préalable à l'enquête publique est lancée dans 97 communes soumises aux restrictions à la construction. Pour l'établissement public, il s'agit d'une simple formalité¹⁴⁹. Pour les communes, cette procédure offre au contraire une opportunité inespérée de bloquer le processus

¹⁴⁹ « Le nouveau projet d'aéroport dépasse l'emprise originale de l'aéroport et implique le rachat de terrains à l'ouest, au nord et au sud de la plate-forme. Cela complique les choses. Mais bon, à cette époque l'objectif d'ADP est de faire passer le nouvel APPM : on a besoin donc on fait. On ne se pose pas trop de questions » (Entretien ADP - Direction de la stratégie, Paris 23/01/2002).

décisionnel, pour peu qu'un nombre suffisant d'entre elles se prononcent contre le projet. Elles sont encouragées dans cette voie par une myriade d'organisations associatives, au premier rang desquelles l'Association pour la protection de l'environnement et la limitation des nuisances (Apelna²⁰ communes, créée en 1991) et l'Association de défense du Val-d'Oise contre les nuisances aériennes de Roissy (Advocnar²³ Comités de défense de riverains de Roissy). L'avis négatif formulé par un tiers des communes et les difficultés de la majorité gouvernementale à la veille de plusieurs rendez-vous électoraux propulsent ce dossier sur l'agenda politique national au printemps 1994. Le Gouvernement Balladur interrompt ce processus décisionnel et ouvre une phase de consultation des collectivités territoriales concernées. Ce choix politique reconnaît implicitement le droit de ces dernières à participer à l'élaboration des choix sur le développement des aéroports franciliens. Il réaffirme ce faisant leur vocation territoriale.

LES STRATEGIES DIFFERENCIEES POUR SORTIR DU BLOCAGE

Le blocage politique et institutionnel de ce dossier conduit progressivement à la publicisation des questions aéroportuaires : leur traitement fait débat et nécessite l'intervention directe des gouvernements qui se succèdent entre 1996 et 2002. L'enrôlement d'acteurs politiques dans la gestion de ce dossier soumet le processus décisionnel aux aléas du calendrier électoral (élections municipales et cantonales de 1995, élections législatives de 1997) : si l'on ne gagne pas les élections à cause de l'aéroport, on peut les perdre (Hayes 2002 : 25-28). Ces élections accélèrent ainsi l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus qui articulent la dimension territoriale de la lutte contre l'extension de l'aéroport avec une dimension procédurale de contestation des modalités d'élaboration et de légitimation de l'action publique dans la Région Ile-de-France¹⁵⁰. Contrairement à leurs prédécesseurs qui avaient privilégié la lutte contre le bruit, ils portent le front des revendications sur un partage plus équitable des retombées économiques et fiscales de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle sans remettre en cause l'existence même de la plate-forme. Ce faisant, ils reçoivent le soutien du ministère de l'Environnement et de la DATAR qui revendiquent depuis longtemps leur participation aux choix politiques nationaux en matière de transports (Lascoumes 1999). Pour ces acteurs étatiques favorables à une meilleure prise en compte de la dimension territoriale du transport aérien, les logiques sectorielles qui dominent l'élaboration des choix politiques nationaux en la matière ont conduit à nier la vocation territoriale de ces infrastructures.

Les acteurs du transport aérien réagissent de façon distincte face au blocage du processus décisionnel et à la politisation des questions aéroportuaires. Pour ADP, l'ouverture de dispositifs de consultation par les pouvoirs publics permet l'instauration d'un dialogue sélectif avec les représentants des communautés riveraines favorables à une meilleure redistribution des retombées économiques et fiscales de l'aéroport. Par ailleurs, ils ne se montrent pas fondamentalement hostiles à son développement,

¹⁵⁰ Pour Jacques Lolive, l'articulation de ces deux dimensions fonde le processus de montée en généralité de la cause défendue par les opposants à la réalisation d'un grand projet d'infrastructure (1997 : 130).

contrairement à leurs homologues ayant choisi de porter la contestation sur le thème de la lutte contre le bruit. Les dialogues conduits sous l'égide de la Mission Douffiagues débouchent sur la révision substantielle du projet initial, entérinée par le Premier ministre Alain Juppé (RPR) en octobre 1995 sous le nom de *solution du moindre impact sonore*. Le projet d'extension est revu à la baisse : seules deux pistes, plus courtes et décalées vers l'Est pour préserver les populations du Val d'Oise, seront ajoutées aux infrastructures existantes. Celles-ci sont jugées nécessaires pour soutenir la stratégie de reconversion d'Air France et la mise en service d'un *Hub* compétitif à l'échelle européenne et internationale. Une batterie de mesures visant à favoriser la protection des riverains contre le bruit des avions et une meilleure répartition des retombées économiques de l'aéroport accompagne la refonte du projet¹⁵¹. Pour la première fois dans l'histoire de la politique aéroportuaire française, le développement d'un aéroport d'envergure internationale est maîtrisé au nom de son ancrage territorial¹⁵².

Le réajustement du projet Roissy 3 suite aux discussions menées sous l'égide la Mission Douffiagues consacre la stratégie de cooptation privilégiée par ADP et constitue un désaveu pour sa tutelle administrative, enfermée dans une posture d'endiguement des revendications territorialisées. Il consacre en premier lieu l'évolution des formes de légitimation de la décision publique sur les aéroports en renforçant le poids des dispositifs interministériels existants. Ceux-ci permettent notamment au ministère de l'Environnement de participer aux discussions préalables à l'élaboration de la position française en matière de transport aérien qui sera ensuite défendue auprès des institutions européennes¹⁵³. Cette administration revendiquait de longue date son droit à participer conjointement avec son homologue des transports à l'élaboration des choix politiques nationaux en matière de transports (Lolive 1999). La compétence de ce ministère sur les questions aéroportuaires est institutionnalisée en 1999 avec la création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (Acnusa). Elle a pour objectif de garantir la prise en compte de la dimension territoriale du transport aérien par les acteurs sectoriels lors de l'élaboration des choix liés au développement des aéroports. Sa création constitue un traumatisme pour l'administration centrale de l'aviation civile et conduit cette dernière à « jouer le jeu » de la consultation pour éviter toute tentative de démantèlement supplémentaire de ses compétences. Plus concrètement, elle investit les questions environnementales pour en proposer un traitement dans des termes techniques et administratifs compatibles avec sa propre définition du problème « développement des aéroports ». L'espace fonctionnel ouvert par la création de l'Acnusa facilite de ce point de vue la résolution des conflits ultérieurs suscités par la mise en œuvre des projets d'extension des aéroports français. Les négociations relatives à la réorganisation de la circulation aérienne dans la Région Ile-de-France révèlent cependant la capacité renouvelée de cette administration sectorielle à restreindre le rôle de l'Acnusa à un rôle de légitimation *a posteriori* des choix élaborés dans l'entre-soi du secteur de l'aviation

¹⁵¹ Aides à l'insonorisation, interdictions ou limitations des vols de nuit pour les avions les plus bruyants, création d'un fonds local de répartition des retombées économiques et fiscales de l'aéroport.

¹⁵² Cette posture ne sera pas démentie par les gouvernements suivants, indépendamment des discussions liées à la construction d'un troisième aéroport dans le Bassin parisien.

¹⁵³ Entretien Conseiller technique de Lionel Jospin pour les transports, Paris 20/11/2002.

civile. Ces ajustements permettent en outre à l'administration centrale de rationaliser les relations entretenues avec ADP dont les dirigeants avaient systématiquement imputé à leur tutelle la responsabilité politique du blocage sur le projet d'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

Contrairement aux principaux responsables de la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC), les dirigeants d'ADP ont rapidement saisi la nature des risques à long terme de la politisation des questions aéroportuaires¹⁵⁴. Le conflit offre dès lors l'opportunité à la Direction de l'environnement et des relations territoriales d'ADP de renforcer sa position au sein de l'établissement public. Sur la base des contacts noués dans le cadre de la Mission Douffiagues, ses membres œuvrent en faveur de l'émergence d'une communauté aéroportuaire étendue aux communes limitrophes de l'aéroport et dont la mobilisation s'était centrée sur une meilleure redistribution des retombées économiques et fiscales de l'aéroport. Sur la base de l'action concertée menée dans le cadre du Sievo, elles ont investi les canaux institutionnels offerts par la Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 qui porte création des communautés de communes. Ce dispositif de coopération intercommunale leur permet en effet de se doter de représentants communs chargés de négocier directement avec ADP et d'imposer à l'Etat le principe de rationalisation de l'offre de logements et de bureaux sur le territoire intercommunal pour lutter contre le bruit tout en restant attractives pour des entreprises désireuses de s'installer à proximité de la plate-forme aéroportuaire. Un système interne de redistribution des retombées fiscales est également mis en place pour opérer un rééquilibrage en faveur des communes les plus excentrées. Cette stratégie offensive provoque de nouveaux déséquilibres entre les collectivités locales de la Région Ile-de-France, au détriment des territoires touchés par le bruit des avions, mais situés à plus de 25 km de la plate-forme. Elle accélère la rupture du front de la contestation entre les collectivités locales et les associations de riverains qui se voient peu à peu marginalisées et se retranchent désormais dans un rôle de suivi législatif et d'information des élus et de la population locale sur les questions de lutte contre le bruit des avions. D'autre part, malgré le rééquilibrage du rapport de force entre les communes riveraines et le gestionnaire d'aéroport opéré par la création de structures intercommunales, aucune instance paritaire de contrôle *a priori* des choix liés au développement des aéroports franciliens n'est introduite.

CONCLUSION

Il est encore trop tôt pour évaluer avec précision le degré d'institutionnalisation du système d'acteurs et des espaces fonctionnels en cours d'émergence autour de l'aéroport

¹⁵⁴ Cet extrait d'entretien rend compte de cette évolution : « Aéroports de Paris doit passer d'un schéma décisionnel qui alliait autorité, hiérarchie, et décisions prises au nom d'un intérêt général rationnel vers un schéma décisionnel qui trouve d'autres sources de légitimité dans le respect, l'écoute, la proximité, le sentiment de devoir rendre des comptes, d'être responsable et susceptible de pouvoir être contrôlé. (...) L'aéroport est avant tout un écosystème, un rapport de forces de plus en plus équilibré entre tous les acteurs territoriaux qui interviennent aussi bien sur la plate-forme même que sur le territoire environnant » (Entretien ADP, op.cit.).

Paris-Charles de Gaulle. Bien que l'on ne puisse nier l'ampleur des transformations survenues à l'issue de ce conflit, le projet de développement de la plate-forme aéroportuaire reste un projet d'ADP, dominé par une logique sectorielle, et non un projet collectif autour duquel pourrait émerger une communauté aéroportuaire associant les organisations de défense des riverains et les élus locaux. Cette situation ambiguë reflète les transformations survenues dans ce secteur d'action publique et dans les formes de gouvernance de la Région Ile-de-France depuis la fin des années 1980. La fragilité des formes d'arbitrage introduites pendant le conflit marque en effet la permanence des tensions entre revendications territoriales et résistances sectorielles lors de l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques sur les aéroports. Compte tenu de l'ampleur des reconfigurations territoriales en cours dans la Région Ile-de-France, l'échelon régional n'est pas en mesure d'opérer l'articulation entre la dimension territoriale et la dimension sectorielle du transport aérien face à l'ampleur des ressources dont disposent certains organismes d'envergure nationale comme ADP. En l'absence d'un tel échelon coordinateur, l'Etat reste le seul acteur capable de faire émerger un consensus entre des intérêts et des représentations contradictoires.

Dans ce contexte, le conflit sur l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle a constitué une opportunité pour les acteurs sectoriels non-étatiques d'institutionnaliser la transformation du rapport de forces entretenu avec leur tutelle administrative. Le double mouvement de diversification des échelles de régulation du secteur aérien, suscité par les processus d'intégration européenne et de décentralisation, a en effet accéléré la ré-articulation des relations entre les dimensions sectorielle et territoriale du transport aérien, au profit de la première. Cependant, des effets différenciés peuvent être attribués à ces processus. Ainsi, le processus d'intégration européenne, associé à la déréglementation du transport aérien international et au renforcement de la concurrence, a directement contribué à fragiliser les rapports de force interne à ce secteur d'action publique. Amorcé quelques années plus tard, le processus de décentralisation a contribué à exacerber ces divergences internes, ouvrant ainsi des opportunités supplémentaires de contestation des formes de légitimation de la décision publique en matière de planification aéroportuaire. Les effets combinés de ces deux processus à l'origine d'une diversification des échelles de régulation du secteur aérien ont débouché sur la conflictualisation du processus décisionnel relatif à l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. En revanche, les formes de l'action collective développées par les porteurs du projet, d'une part, et par leurs opposants, d'autre part, expliquent que ce conflit ait débouché sur le renforcement de la dimension sectorielle du transport aérien.

Initié par des acteurs aux intérêts territorialisés, ce conflit a fait émerger les questions aéroportuaires sur l'agenda politique national. En revanche, compte tenu de l'hétérogénéité des intérêts constitutifs de cette coalition d'opposants, et malgré les opportunités et les ressources offertes par le processus de décentralisation, aucune définition alternative du problème « développement des aéroports » à celle partagée par les acteurs du transport aérien, en dépit de leurs dissensions internes, n'a émergé dans le cadre du conflit. Dans ce contexte, les enjeux soulevés par les opposants, notamment en matière environnementale, de territorialisation de la politique de planification aéroportuaire et de durabilité des représentations liées au développement du transport

aérien, ont fait l'objet d'une requalification sectorielle par les acteurs du transport aérien. Ils ont tout d'abord mobilisé les ressources offertes par le renforcement de la concurrence au sein du transport aérien international et européen, puis argué des discussions en cours au sein des instances européennes et internationales de régulation du transport aérien sur la réglementation du bruit des avions pour bloquer tout projet de réforme de la réglementation nationale en matière de planification aéroportuaire et de lutte contre le bruit. Ils ont ensuite investi les espaces fonctionnels introduits par les pouvoirs publics pour promouvoir leur solution au problème posé par la saturation des aéroports franciliens et piloter la mise en place d'une action concertée à l'échelle de la plate-forme. Leur mobilisation explique ainsi que ces espaces fonctionnels aient joué un rôle de légitimation *a posteriori* des choix politiques élaborés dans l'entre-soi du secteur de l'aviation civile et témoignent de la transformation en cours des formes de la décision publique sur les aéroports. Ils constituent ainsi un puissant vecteur de blocage par les acteurs du transport aérien des velléités de politisation des questions aériennes et aéroportuaires par des acteurs aux intérêts territorialisés.

LA RÉGULATION DE L'INDUSTRIE VITIVINICOLE : UN JEU D'ÉCHELLES TRÈS POLITIQUE

Olivier Costa, Jacques de Maillard & Andy Smith

Dans le cadre de cette contribution, nous nous focalisons sur l'articulation des différents niveaux de la régulation du secteur vitivinicole afin de saisir les changements qui l'affectent actuellement. Ces changements sont largement liés à la mévente qui, depuis le début de la décennie, frappe de nombreux vins, et ceux de la France en particulier. Il est impossible, pour l'heure, de déterminer si cette crise est conjoncturelle ou structurelle. En revanche, il est certain qu'elle a fortement ébranlé l'industrie vitivinicole française, tant sur le plan des systèmes productifs, que sur celui des institutions qui les structurent. Celles-ci régulent en effet non seulement le marché du vin, mais aussi le produit lui-même et les identités des professionnels qui le fabriquent et le vendent. Dans une telle perspective, le secteur vitivinicole se prête particulièrement bien à l'analyse des effets qu'induisent, d'une part, l'évolution des échelles territoriales de l'action publique (européanisation, « globalisation ») et, d'autre part, la remise en cause des frontières de ce secteur avec des secteurs voisins (ceux de la santé, de l'industrie de l'alcool, des autres produits agricoles bénéficiant d'une IGP). Sous cette double contrainte, nous assistons à une évolution des régulations nationales et internationales du secteur, qui provoque l'entrée en crise du « rapport global-sectoriel » (Jobert, Muller 1987) de la filière vitivinicole. Pourtant, à l'heure où la plupart des représentants et des experts de cette industrie ne cessent de marteler que « le vin français doit changer »¹⁵⁵, ce changement tarde à se manifester, tant du point de vue de la structuration professionnelle et économique de la filière, que de celui de son encadrement législatif et réglementaire effectif. Notre ambition est d'analyser les raisons pour lesquelles ce changement est si difficile à préparer et à mettre en application. Plus spécifiquement, nous voulons montrer comment un certain nombre de difficultés que rencontre actuellement la filière sont définies par les acteurs, et à mettre en lumière les causes et les effets de ces définitions.

Pour ce faire, on montrera la pertinence d'une grille d'analyse qui, d'une part, saisit la force des institutions dans les industries et, surtout, le contenu politique de ces institutions (Jullien et Smith 2005a et b) et, d'autre part, s'attache à aborder « le jeu d'échelles » en tenant compte des logiques d'implication des professionnels. Dans cette perspective, nos résultats de recherche appellent une réflexion sur le rôle de l'action

¹⁵⁵ Au cours des dernières années les rapports suivants ont marqué les débats au sein de ce secteur : Jacques Berthomeau, « Comment mieux positionner les vins français sur les marchés d'exportation ? », Ministère de l'agriculture, juillet 2001, Jacques Berthomeau *et al.*, Note d'orientation stratégique présentée au Ministère de l'agriculture « Cap 2010. Le défi des vins français » 2002, Gérard Delfau et Gérard César, « L'avenir de la viticulture française : entre tradition et défi du Nouveau monde », rapport d'information 349 (2001-2002) de la Commission des affaires économiques du Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2002, Gérard César *et al.*, « Le Livre blanc de la viticulture. Le rôle et la place du vin dans la société », Rapport au Premier ministre, juillet 2004.

collective et des pouvoirs publics dans l'industrie vitivinicole. L'étude détaillée des interventions des acteurs socioprofessionnels et publics dans la régulation de la filière nous montre que, depuis une vingtaine d'années, l'agencement des échelles de pouvoir a effectivement connu une modification sensible dans ce secteur. L'Etat-nation n'est plus le périmètre principal de l'action collective et publique, et les acteurs étatiques ne bénéficient plus d'une capacité exclusive, ni même prédominante, à réguler l'industrie vitivinicole. Cette régulation n'est pas, pour autant, devenue imprévisible ou impossible à orienter. Notre second objectif est de nous démarquer des études qui envisagent, pour la plupart, le caractère "multi-niveaux" des politiques économiques sous un angle "descendant", une telle approche tend en effet à écraser le rôle des professions étudiées. Pour éviter ce travers, nous avons opté pour une analyse approfondie de la manière dont les représentants de la filière participent et réagissent aux changements de leur secteur en fonction de leurs ancrages territoriaux¹⁵⁶.

Partant des stratégies d'acteurs, des héritages historiques et des appartenances territoriales, cette contribution s'attachera à éviter le caractère trop mécaniste des récits qui décrivent un changement d'échelles dans la régulation du secteur. Elle montrera en particulier à quel point les diagnostics des enjeux vitivinicoles en termes de « globalisation » (1) et « d'eupéanisation » (2) occultent les causes précises de la situation actuelle.

1. DECODER LE RECIT DE LA GLOBALISATION

Le discours des acteurs de la filière vitivinicole est largement dominé aujourd'hui par l'invocation d'un lien de causalité entre la crise du secteur et la « globalisation ». Du moins dans le Bordelais – tel qu'il ressort d'entretiens, de déclarations publiques ou de publications professionnelles – ce terme renvoie à au moins cinq phénomènes distincts :

- un *marché viticole ouvert et concurrentiel*, accusé d'être à l'origine de la surproduction présente et de la crise économique qu'elle engendre ;
- les *avantages concurrentiels* des vins du Nouveau Monde (prix du foncier et de la main d'œuvre, climat, réglementation, taille des exploitations et des entreprises de négoce, etc.) ;
- les *pratiques déloyales* des viticulteurs et négociants du Nouveau Monde (abus d'appellations et autres usurpations : Lampre 1993),
- *l'appauvrissement des pratiques vitivinicoles*, la standardisation des vins et le renoncement à la notion de terroir (Deroudille 2003, p. 131-133, Torrès 2005) ;

¹⁵⁶ Empiriquement, cette recherche a été conduite à partir d'études de terrain conduites à Paris, Bruxelles et – s'agissant des professionnels de la filière – essentiellement dans le Bordelais (Smith, de Maillard, Costa 2007). Outre son importance pour la production viticole et les exportations françaises, le choix de cette région de production se justifie par le rôle important que jouent traditionnellement ses professionnels dans les instances nationales, et aujourd'hui européennes, de représentation des intérêts du vin. Le Bordelais se prête donc particulièrement bien à une étude " multi-niveaux ". Notre étude se nourrit également de lectures sur la situation dans d'autres vignobles et d'une première enquête conduite dans le Midi (Genieys 1998, Genieys et Smith 2000).

- *l'internationalisation des normes* régissant le marché du vin, avec une référence marquée à l'influence des acteurs du Nouveau Monde sur leur élaboration.

Il convient d'être particulièrement circonspect face à ces invocations désordonnées et commodes de la « globalisation » par les acteurs de la filière vitivinicole, parce qu'elles tendent à occulter deux variables-clés de l'imbrication des échelles du politique, qui ont toujours marqué la régulation de ce secteur : la *sédimentation progressive des normes et des pratiques*, d'une part, et *l'émergence d'une nouvelle relation commerciale*, d'autre part. Si, depuis une vingtaine d'années, il est certain que l'agencement entre les échelles de régulation régionales, nationales et supranationales tend à se modifier, c'est en étudiant la prégnance de ces deux variables que l'on peut mieux identifier ses causes et ses effets politiques.

UN MARCHÉ GLOBALISÉ ET RÉGULÉ DE LONGUE DATE

Contrairement à une idée répandue – notamment en France – la concurrence internationale n'est pas une donnée nouvelle du marché du vin. Au contraire, l'ancienneté de ce phénomène explique en grande partie la régulation politique précoce de ce secteur – aux niveaux local-régional, étatique, européen, puis international – et les formes qu'elle revêt aujourd'hui. Une mise en perspective des modes historiques de régulation du secteur vitivinicole montre que les règles et instruments interventionnistes contemporains sont en grande partie le résultat de compromis sociaux et politiques très anciens.

Pendant une longue période qui s'étend de l'Antiquité jusqu'au milieu du 19^{ème} siècle, la régulation de la filière viticole présentait deux caractéristiques qui ont laissé de profondes traces, encore très visibles aujourd'hui (Aubin, Lavaud, Roudié 1996). En premier lieu, elle a fait l'objet de règles très localisées qui ont pesé lourdement sur la production, la commercialisation et la distribution du vin. En second lieu, il faut souligner l'importance des accords interterritoriaux conçus afin de réguler la relation entre les lieux de production et de vente des vins. A partir de la fin du 19^{ème} siècle, plusieurs Etats européens, notamment la France, ont commencé à intervenir de manière plus directe et active dans le secteur viticole. Les sciences du politique ont montré comment en France, entre la Troisième République et le début de la Cinquième, un « ordre économique libéral » a été transformé en système de régulation fortement sectorisé et dominé par un « Etat dirigiste » (Kuisel 1984, Jobert et Muller 1987). De la fin du 19^{ème} siècle à la seconde guerre mondiale, la filière viticole a ainsi connu un processus de désinstitutionnalisation de « l'ordre libéral », et de réinstitutionnalisation du secteur.

Le nouveau modèle de régulation du secteur viticole s'est organisé autour de deux types d'instruments, largement liés aux difficultés nées de la concurrence de vins étrangers. Un premier type visait à influencer sur l'offre de manière indirecte (fiscalité, droits de douane), puis directe (politique d'arrachage ou de replantage, aides à la distillation et au stockage, syndicalisation obligatoire). Un second type d'instruments, destiné à enrayer la fraude (mouillage et sucrage du vin, falsification des provenances), annonçait une innovation institutionnelle majeure : l'Appellation d'Origine Contrôlée

(AOC). Le système des AOC, défini progressivement de 1905 à 1935, met en place un processus de certification des vins prenant en compte à la fois leur origine géographique, le respect de règles oenologiques précises et une évaluation de leur qualité. A partir des années 1930, le néo-corporatisme viticole a changé d'orientation en s'appuyant sur des mécanismes d'intervention plus directs dans les marchés du vin visant, dans un premier temps, à protéger les petits producteurs, puis, après guerre, à moderniser l'ensemble du vignoble français.

Comme nous le verrons, la signature en 1957 du traité CEE, qui prévoyait une ouverture des frontières internes aux produits agricoles et la mise en place d'une « organisation commune de marché » pour le vin, a eu, elle aussi, des conséquences très importantes sur la structuration de la filière. Dans un premier temps (1956-70), l'objectif a été d'homogénéiser les modes de régulation en vigueur dans les différents Etats membres et de faire face aux fréquentes crises de surproduction. Le second âge de la politique vitivinicole communautaire (1970-90), a été largement conditionné par une contrainte à caractère international : la réduction de la consommation mondiale du vin de table. Enfin, depuis le début des années 1990, la politique vitivinicole communautaire est entrée dans une troisième phase : celle d'une tentative de réorienter la régulation politique du secteur européen afin qu'il puisse faire face à la concurrence des vins du Nouveau Monde.

En résumé, le marché du vin n'a jamais été « libre » d'une régulation politique et a toujours été « global ». Certes, depuis une vingtaine d'années, la concurrence entre les vins européens et extra-européens s'est sensiblement accrue, mais il est inexact de considérer que les règles et les pratiques institutionnalisées qui ont toujours structuré ce marché ont été remplacées par un ordre de pouvoirs anonyme et néo-libéral.

LES INSTITUTIONS D'UNE NOUVELLE « RELATION COMMERCIALE »

La globalisation du marché viticole est souvent décrite par les acteurs socioprofessionnels européens comme le résultat de « l'agressivité commerciale » des industriels viticoles du Nouveau Monde. Ce discours est à objectiver en montrant comment une évolution de la relation commerciale qui sous-tend ce secteur agit sur la définition des problèmes publics qui composent l'agenda de la régulation politique de l'industrie vitivinicole. Depuis deux décennies, l'expansion des vins du Nouveau Monde a remis en cause la relation d'achat au sein de cette industrie (c'est-à-dire le rapport entre les viticulteurs et les négociants) parce qu'elle ne peut plus être régulée en réduisant simplement l'offre européenne. Cette relation d'achat se reconfigure parce que les négociants européens se trouvent imbriqués dans une nouvelle relation commerciale au sein de laquelle chacun des protagonistes (vendeurs, acheteurs et pouvoirs publics) peinent à trouver leur place.

La réinstitutionnalisation de la relation commerciale qui structure la régulation politique de l'industrie vitivinicole est tout d'abord marquée par la spectaculaire montée en puissance de la grande distribution comme acheteur de vin et revendeur au consommateur. La concentration des sociétés de négoce dans des groupes bénéficiant d'économies d'échelles constitue une première réponse à ce défi. Une deuxième consiste

à modifier le rapport aux producteurs par le développement de vins de marque plus puissants, à l'aide de contrats d'approvisionnements et de cahiers des charges contraignants signés avec les viticulteurs. Habités à un rôle plus noble dans les systèmes productifs et à une place plus puissante dans leur régulation, les producteurs ont beaucoup de mal à s'adapter aux effets de la nouvelle relation commerciale sur la relation d'achat. La refondation de la relation commerciale a également eu une incidence forte sur la place et l'autorité des pouvoirs publics dans ce secteur. Après avoir concentré leurs efforts pendant des décennies sur la régulation de la relation d'achat, les fonctionnaires nationaux et européens impliqués dans ce secteur sont désormais obligés de s'investir dans un champ relativement nouveau, où les principaux instruments d'intervention sont désormais le droit de la propriété intellectuelle des vins et les règles concernant sa publicité.

Sur le premier point, la défense internationale des AOC constitue un problème public international qui garde toute sa pertinence. Encadré par une série de traités internationaux qui n'ont jamais été ratifiés par de nombreux pays (notamment les Etats-Unis), le droit des AOC a connu le début d'une institutionnalisation plus durable à travers son inscription dans l'accord du GATT de 1994. Plus précisément, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) devient désormais le lieu d'arbitrage de litiges tels que l'usurpation de l'appellation « Bordeaux » par les viticulteurs chiliens. Toutefois, l'institutionnalisation de ce droit reste inachevée parce que la mise en œuvre de cet accord fait toujours l'objet de controverses. Les représentants des pouvoirs publics européens travaillent à la consolidation de ce droit et, plus généralement, à l'émergence d'un lieu de négociation international durable susceptible de protéger les AOC en tant que marques collectives. Les représentants socioprofessionnels peinent toutefois à s'associer à ce processus et même à croire que les acteurs étatiques et européens sont en mesure de défendre leurs intérêts sur cette question.

Un autre angle d'action privilégié est aujourd'hui la réglementation de la publicité et de la communication sur le vin, et sur les alcools en général. Pour faire face aux stratégies marketing toujours plus élaborées de l'industrie de l'alcool et à la difficulté – à la fois technique et politique – de contrôler la consommation d'alcool par le biais d'une action sur la relation d'achat ou sur la distribution, les pouvoirs publics de nombreux Etats se sont intéressés aux possibilités offertes par un encadrement législatif de la publicité. Cette démarche a eu d'autant plus de succès qu'elle correspondait à des préoccupations nouvelles en terme de santé publique et de protection de la jeunesse (Garrigou 2000). Certains auteurs y voient aussi un effet de l'eupéanisation des espaces politiques nationaux, qui susciterait une convergence autour d'une conception commune de la « régulation morale » des marchés par les autorités publiques (Kurzer 2001). En France, cette évolution s'incarne dans la loi Evin du 16 janvier 1991 réglementant la publicité sur les alcools. Ce texte a suscité une mobilisation de grande ampleur et de longue haleine de tous les acteurs de la filière viticole, qui ont obtenu des assouplissements en 1994 et 2004. Au-delà de cette mobilisation, cette loi a eu un double impact sur la filière. En premier lieu, elle a suscité un discours victimaire quasi-obsessionnel qui n'a pas facilité la prise de conscience des enjeux réels des évolutions du marché du vin dans les années 1990. En second lieu, cette loi a amené les viticulteurs,

négociants et distributeurs à modifier leur conception de la relation commerciale, et notamment à développer à destination des consommateurs, mais aussi des pouvoirs publics, un discours sur la qualité, le plaisir, la tradition, le terroir, et même la santé – par l’invocation des vertus sanitaires d’une consommation modérée mais régulière de vin.

En résumé, c’est en intégrant le poids d’instruments de régulation légués par l’histoire et en analysant les causes et les effets de la modification de la relation commerciale que l’on peut aborder avec pertinence la régulation politique contemporaine de l’industrie vitivinicole. Une telle approche permet d’étudier tout à la fois les composantes de la structure de cette industrie et le rôle des nombreux agents qui participent à la régulation des articulations entre ces composantes. « La globalisation » n’est donc ni un diagnostic économique pertinent, ni une manière appropriée de questionner le rôle contemporain des pouvoirs publics dans l’économie.

2. L’EUROPEANISATION : ILLUSIONS ET JEU D’ECHELLE

Un deuxième récit caractérise les pratiques de représentation des intérêts viticoles : ces derniers seraient désormais de plus en plus dépendants d’une logique européenne de représentation des intérêts et des contraintes qui lui sont propres. L’examen dans la durée des différents registres de mobilisation convoqués par les viticulteurs laisse sceptique quant à la véracité de ce constat : selon les enjeux en cause et les traditions d’intervention, on voit se dessiner des logiques de mobilisation très contrastées.

VERS UNE EUROPEANISATION DES INTERETS VITICOLES ?

Certains travaux ont développé la thèse d’un « *push-pull effect* » qui aurait conduit à une européanisation des logiques de représentation des intérêts depuis le milieu des années 1980 (Richardson 2000). *Push*, parce que la mise en œuvre de styles politiques plus directifs de la part de certains Etats, tout comme les restrictions budgétaires rencontrées au niveau national, auraient rendu plus difficile (et moins payant) l’accès aux scènes nationales. *Pull*, parce que les transferts de compétence opérés des capitales vers Bruxelles, tout comme la stratégie de la Commission de s’ouvrir aux groupes d’intérêts, auraient rendu l’échelle européenne plus attractive. Les politiques publiques seraient alors caractérisées par une multiplicité de points d’entrée (« *the EU policy process is best characterised as multi-level, multi-arena, multi-venue game* », Richardson 2000 : 1013), non seulement nationaux et locaux mais également européens. Dans ces conditions, les groupes sont incités à rechercher de nouveaux sites pour défendre leurs intérêts. A partir de calculs rationnels, leur permettant de choisir les lieux d’intervention les plus rentables, les groupes d’intérêts, d’ailleurs de plus en plus indépendants des gouvernements nationaux dans leur logique de représentation à l’échelle européenne, investiraient de façon croissante les sites européens, sans pour autant se dégager totalement des lieux traditionnels d’intermédiation situés au niveau national. Selon Richardson, l’ensemble de ces processus aurait conduit à l’émergence d’un lobbying transnational (Richardson 2000).

Des études empiriques sectorielles ont en partie confirmé cette thèse générale¹⁵⁷, mais que nous apprend notre étude des pratiques de représentation des intérêts du vin à cet égard ? Une première lecture, cursive, donne du crédit à une telle hypothèse. Les dix dernières années ont été marquées par un activisme accru des représentants d'intérêts de la filière vis-à-vis de l'Union européenne, y compris de la part de groupes jusque-là absents des scènes européennes. Les organismes représentatifs des vins de Bordeaux, par exemple, qui ne s'étaient jamais distingués par leur entrisme vis-à-vis des instances européennes, ont engagé en 1993 une campagne de presse contre une proposition de règlement émanant de la Commission européenne. Cette mobilisation soudaine de l'interprofession bordelaise, bientôt rejointe par ses consœurs d'autres régions viticoles (de Maillard 2001), a été suscitée par la perspective d'un gel des droits de plantation pendant dix ans. C'est ainsi que, jusqu'à l'adoption de la nouvelle Organisation Commune du Marché (OCM) en 1999, la scène européenne se caractérise par une intense mobilisation des intérêts vitivinicoles sur un mode correspondant à la théorie de Richardson : proximité des groupes d'intérêts avec la Commission (qui adopte, à la suite de l'échec de sa proposition de 1993, une stratégie d'ouverture vis-à-vis des groupes d'intérêts), poids des groupes transnationaux (notamment du COPA-COGECA¹⁵⁸) dans les négociations, alliances mouvantes entre différents groupes en fonction des enjeux.

La thèse de l'eupéanisation des intérêts viticoles n'est toutefois pas pleinement convaincante. Elle contient en fait deux propositions : d'une part, l'idée qu'il y aurait désormais une multiplicité des points d'entrée dans les processus de politiques publiques, qui faciliterait les stratégies opportunistes des groupes à différentes échelles de gouvernement, d'autre part, l'idée que les jeux de pouvoir se déplaceraient au niveau européen depuis le milieu des années 80. Les deux propositions sont contestables. En premier lieu, on n'observe pas que de la fluidité entre les différents niveaux d'action publique : passer d'un niveau à l'autre demande des compétences (savoirs, savoir-faire, voire savoir-être, qui sont inégalement distribués). En second lieu, les stratégies de représentation des intérêts n'ont pas connu un déplacement unilatéral vers le niveau européen : les logiques nationales et infranationales continuent d'être au cœur des systèmes de représentation.

LES COMPETENCES POLITIQUES COMME LIMITE AUX STRATEGIES OPPORTUNISTES

La thèse d'un *venue shopping* opportuniste des différents acteurs de la filière vitivinicole se heurte, d'une part, aux compétences des institutions, qui sont relativement

¹⁵⁷ Dans le cas particulier de l'immigration, Virginie Guiraudon (2000) a mis en évidence la logique de *venue shopping* au niveau européen qui a animé les stratégies des fonctionnaires nationaux (ce qui leur permettait de sortir d'un univers national où ils étaient de plus en plus encadrés) mais également, un peu plus tardivement, de la part d'ONG engagées dans la défense des immigrés.

¹⁵⁸ Fondé au début des années 1990, le *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles* (COPA) est une confédération européenne qui regroupe les producteurs de toutes les filières agricoles. La *Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union européenne* (COGECA) représente les coopératives agricoles, le secteur de l'approvisionnement et de la commercialisation et l'industrie agro-alimentaire en Europe.

stabilisées et, d'autre part, aux contraintes propres à l'action collective, tous les groupes n'ayant pas accès en permanence à toutes les arènes de décision. Pour le dire autrement : agir à l'échelle européenne exige un répertoire de relations et de connaissances relatives au processus de négociation européenne dont tous les acteurs ne disposent pas. On ajoutera que si certains enjeux sont directement déterminés par le niveau européen de négociation, d'autres le sont beaucoup moins (comme les règles concernant les catégorisations des produits) ou sont partagés entre les niveaux national et européen. On sait que le marché du vin est fortement régulé et que cette régulation à plusieurs échelles est le produit de compromis sociohistoriques inscrits dans la durée. En matière de santé publique, si le niveau européen suscite une mobilisation intense des acteurs de la filière vitivinicole, en raison des compétences croissantes qui reviennent aux institutions de l'Union en la matière, la régulation reste principalement du ressort des autorités nationales, la forte mobilisation des viticulteurs au cours de l'année 2005 pour obtenir un assouplissement de la loi Evin en témoigne. Si l'on prend le cas de la régulation quantitative du potentiel de production (primes à l'arrachage ou à la distillation), on demeure, là encore, dans une logique multi-niveaux : le financement de ces activités repose sur deux, voire trois, niveaux de gouvernement. Mais si l'on se tourne vers le dossier des appellations d'origine contrôlée, les mobilisations s'opèrent à un niveau essentiellement national, puisque l'enjeu est la modification des règles relatives au cahier des charges AOC qui sont d'ordre national, les normes européennes étant moins contraignantes. En matière de réglementation des conditions de production, l'échelle européenne est donc à bien des égards trop large, car fruit d'un compromis entre les Etats-membres destiné à leur laisser une marge de manœuvre nationale. L'analyse des mobilisations du secteur vitivinicole appelle donc à nuancer fortement le modèle du *venue shopping* : les compétences des acteurs sont relativement stabilisées et ils doivent composer avec des règles qui pèsent sur leurs conduites.

La thèse du *venue shopping* souffre d'une seconde faiblesse : les acteurs ne sont pas capables de passer d'un niveau à l'autre selon une logique de calcul rationnel. Ce passage ne se fait pas mécaniquement, et on ne défend pas ses intérêts au niveau européen comme on les défend au niveau national ou local. Passer au niveau européen suppose d'avoir des accès institutionnels et souvent personnels au sein des institutions européennes, d'anticiper ce qui est acceptable ou non par leurs agents, d'être capable de ne pas présenter ses intérêts comme étant uniquement stato-centrés. Si certains sont des spécialistes des négociations communautaires, d'autres se montrent beaucoup plus maladroits. Un interlocuteur nous confiait significativement : « *A la Commission, vous pourrez y aller, vous serez toujours bien reçu, mais bon, après, qu'est-ce qu'ils feront de ce que vous avez dit ? C'est sûr que si vous êtes juste là pour défendre votre pré carré sans informations globales, vous n'avez aucune chance* » (entretien, avril 2001). La tendance des acteurs – notamment français – à présenter leurs intérêts de manière trop nationale est emblématique de cette absence de maîtrise des modes de négociation européens. Un habitué des négociations européennes (président du groupe vin du COPA-COGECA) nous confiait ainsi les déboires des représentants français dans les négociations relatives aux dossiers des vins doux naturels et des mentions traditionnelles sur les règles d'étiquetage : « *J'ai un copain qui m'appelle et qui me dit qu'il faut qu'il*

*ait un rendez-vous à Bruxelles avec Mildon (le chef d'unité de la DG Agri responsable des négociations)... Moi je lui dis 'fais gaffe, articule bien, c'est un angliche, lui rentre pas dedans'... Pas raté, il me rappelle et il me dit que l'autre l'a quasiment foutu dehors... Et après Mildon me dit que le Français n'aura rien... Mais bon, moi aussi j'avais du vin doux naturel et j'ai rattrapé le coup après... » (entretien, janvier 2002). « Les Français arrivent avec leur liste de 200 mentions traditionnelles... Mais ils rêvent ou quoi? Tout le monde rigole ici... 200 mentions! Mais ça va servir pour des négociations commerciales... On peut en placer 10 au maximum, c'est tout... » (entretien, janvier 2002). Deux types de compétences limitent donc tout particulièrement la possibilité d'un *venue shopping* opportuniste : les compétences légales – qui contribuent à la distribution des rôles entre les différents niveaux de gouvernement – et les compétences cognitives et tactiques – qui induisent un phénomène de spécialisation des différents acteurs.*

VARIATIONS INTER-REGIONALES : DES MOBILISATIONS PROFESSIONNELLES A DES NIVEAUX DIFFERENCIES

Une comparaison de la situation du Languedoc-Roussillon et de l'Aquitaine révèle le caractère contrasté des mobilisations à l'échelle européenne. Si, pour le Languedoc-Roussillon, l'action à Bruxelles est une des conditions majeures de maintien, de développement et de restructuration du vignoble, les acteurs du Bordelais y voient un enjeu secondaire. Autrement dit, le recours à l'Europe varie fortement en fonction des territoires¹⁵⁹.

Pour le montrer, rappelons brièvement les trajectoires de mobilisation des deux régions mentionnées. En Languedoc, les mobilisations « contre » l'Europe du vin démarrent dès les années 70, période pendant laquelle la mévente des vins du Midi et la concurrence de ceux du Sud de l'Europe se traduisent par des oppositions violentes entre viticulteurs et forces de l'ordre. Dans les années 80, les vignerons languedociens essaient de peser fortement sur la politique des vins de l'Union européenne, notamment au sein du COPA-COGECA. De même, pendant les négociations relatives à la réforme de l'OCM vins au cours des années 90, le président du Comité Vins au sein du COPA-COGECA est un représentant des caves coopératives de l'Aude, on note toutefois une évolution du mode d'action auprès de l'Union, dans la mesure où une modalité coopérative prend le relais d'actions de protestation.

Les viticulteurs du Bordelais demeurent pour leur part dans une logique d'intervention irrégulière. Ils sont loin des politiques européennes et ne s'y intéressent que ponctuellement, en fonction des enjeux – droits de plantation, règles d'étiquetage ou protection des interprofessions. S'ils ont été à l'origine d'importantes mobilisations, leurs centres d'intérêts principaux les éloignent quelque peu de l'échelle européenne. Significativement, un élu professionnel bordelais nous expliquait : « Bon, c'est vrai que l'on s'est mobilisé sur l'OCM mais c'était à un moment précis, où l'on était directement

¹⁵⁹ Nous rejoignons ici un important courant de travaux sur les relations entre l'Europe et les niveaux infra-nationaux (voir par exemple Bukowski, Piattoni, Smyrl 2003, Pasquier 2004), à la nuance près que nous ne nous centrons pas sur les entités politiques régionales.

concernés... maintenant, on suit ce qui se passe mais on est plutôt spectateurs » (entretien, avril 2002). Ce relatif éloignement des institutions européennes s'est quelque peu modifié récemment. Les instances représentatives du Bordelais leur ont en effet demandé, avec le soutien du gouvernement français, des aides à la distillation et des primes à l'arrachage pour faire face à une situation de forte surproduction.

En fonction à la fois de la structuration présente des enjeux et des traditions d'intervention (qui ont un impact en termes de relais mobilisables, de connaissances des négociations, etc.), ces deux territoires sont donc traversés par des logiques de mobilisation différentes. La filière languedocienne bénéficie de solides relais bruxellois et d'une habitude des négociations européennes, tandis que son homologue bordelaise est plus éloignée de cette arène et s'est pendant longtemps tenue en retrait des institutions européennes. De fait, ces territoires ont construit des *filiales de représentation multi-niveaux* très différenciées. Les Bordelais pèsent traditionnellement au niveau national, grâce à une bonne représentation au sein de l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) et de la Confédération Nationale des Appellations d'Origine Contrôlée (CNAOC), tandis que les Languedociens jouent un rôle clé au sein de l'Office National Interprofessionnel des vins (ONIVINS), de la Confédération Nationale des Caves Coopératives et des instances représentatives de la filière au niveau européen.

Cette constitution de rapports différenciés à l'Europe se lit également dans les rapports entre professionnels et politiques. En Languedoc-Roussillon, les leaders politiques régionaux ont fortement investi le niveau européen : le précédent président de la région (Jacques Blanc 1986-2004) a notamment été le président de l'Association des Régions Européennes du Vin (AREV) et utilisé cette fonction pour promouvoir les intérêts languedociens. Au contraire, en Aquitaine, il existe une certaine distance entre des acteurs politiques régionaux qui souhaitent ne pas être identifiés au vin et des professionnels de la viticulture soucieux de préserver leur autonomie. De ce point de vue, il est important de souligner la forte autonomie du (sous)secteur vin, tout au moins dans le cas des professionnels bordelais (Smith, Maillard et Costa 2007). Même si des recherches plus précises mériteraient d'être conduites sur ce point, il est intéressant de signaler que le cas bordelais offrirait le contre-exemple d'un espace fonctionnel (Nahrath, Varone 2006 et chapitre dans cet ouvrage) : la dimension intersectorielle y est faiblement affirmée, les professionnels du secteur s'étant fortement autonomisés.

LE NATIONAL DANS L'EUROPEEN

Le jeu des échelles se déroule également à un autre niveau, dans la mesure où une négociation conduite à l'échelle européenne ne s'affranchit pas nécessairement des logiques nationales. Si les groupes d'intérêts s'investissent dans les négociations européennes sans passer par les Etats, malmenant ainsi la thèse intergouvernementaliste classique selon laquelle la phase de négociation interne aux Etats (définition de la position nationale) précède la phase de négociation européenne, ils ne le font pas pour autant indépendamment du poids des logiques nationales. En l'occurrence, les relations corporatistes qui caractérisent les relations entre organisations professionnelles et départements ministériels dans les différents Etats européens continuent d'influer sur les

modes d'investissement des groupes d'intérêts au niveau européen. Particulièrement significatif de ce type de logiques est le fonctionnement du groupe vin du COPA-COGECA. Les arrangements au sein de ce groupe international ne se font pas indépendamment des gouvernements nationaux, d'une part, ni des logiques de représentation des intérêts viticoles nationaux, d'autre part. Pour ce qui est de la première logique, les représentants professionnels nationaux au sein du groupe vin rendent compte en continu de leurs discussions, négociations, compromis à leurs entités gouvernementales¹⁶⁰. Et ces dernières ne sont pas sans effet dans les négociations : « *C'est sûr que certaines fois, on s'arrange avec les Espagnols et ceux-ci reviennent le lendemain en nous disant, non, ça ne passe pas avec notre gouvernement* » (entretien, janvier 2002). Autrement dit, les prises de position au sein du groupe vin sont également déterminées par les pressions exercées par les gouvernements nationaux. C'est donc un premier effet : les groupes d'intérêts ne négocient pas au niveau européen comme s'ils étaient indépendants des gouvernements nationaux, les compromis corporatistes établis, la nécessité de parler d'« une seule voix » au Conseil des ministres, rendent illusoire une indépendance totale des groupes d'intérêts.

Une seconde contrainte nationale sur les négociations européennes tient à l'appartenance nationale des groupes d'intérêts, indépendamment de leurs relations avec les gouvernements. Les différentes organisations professionnelles présentes au sein du COPA-COGECA ne sont en effet pas devenues « européennes », au sens où elles se seraient défaites du jour au lendemain de leurs appartenances nationales et des intérêts qui y sont liés. Le COPA-COGECA est plutôt une instance de compromis entre ces différentes organisations professionnelles nationales. Les textes qu'il produit sont le fruit de négociations permanentes entre ces différents représentants. Le président du groupe vins donnait l'exemple suivant : « *C'est sûr le texte que je vais proposer le 6 février sur la distillation, c'est un compromis entre les Espagnols et les autres... Mais bon, c'est comme ça qu'on avance...* » (entretien, janvier 2002). Cette répartition nationale se traduit également au niveau de la distribution des rôles et sur le plan symbolique : le président est français, les deux vice-présidents sont italien et espagnol, et le président du Comité consultatif est allemand. L'organisation d'une rencontre avec le commissaire européen à l'agriculture a été symptomatique de ces surveillances croisées : « *Au sein du COPA-COGECA, on a eu une grosse discussion pour savoir qui ira : un seul ? Huit (les huit pays producteurs) ? Ou quatre (le président et les deux vice-présidents du groupe vin, plus le président du Comité consultatif) ? Finalement, on a tranché pour huit personnes... Mais, deuxième question, qui parlera ? Un seul ? Les huit ? Finalement quatre : le président du Comité consultatif, le président du groupe et les deux vice-présidents, soit un Français, un Allemand, un Espagnol et un Italien* » (entretien, janvier 2002).

Un changement d'échelle ne signifie donc pas nécessairement un changement complet de logiques d'action. Le poids des arrangements nationaux et des préoccupations dominantes dans les Etats-membres tend à conférer une certaine

¹⁶⁰ En janvier 2002, par exemple, un de nos interlocuteurs, venu à Bruxelles pour une réunion portant sur les accords commerciaux bilatéraux, repassait à Paris pour rendre compte au ministère.

importance aux logiques nationales, et ce même au niveau européen. En fait, deux logiques s'affrontent et produisent des effets contrastés. D'un côté, si l'on adopte un point de vue inspiré par les travaux sur la *multi-level governance*, la multiplication des espaces de régulation incite les acteurs de la filière à des comportements « rationnels » et opportunistes. Après un temps d'adaptation, ils font évoluer leurs objectifs et leurs stratégies de représentation d'intérêts, les crises jouent en la matière un rôle d'accélérateur de l'apprentissage et de la modification des représentations. Mais, d'un autre côté, si l'on adopte un point de vue informé par le néo-institutionnalisme historique, ce processus est largement contraint par le poids des institutions et des façons de faire. Si les acteurs font évoluer leurs objectifs, leurs pratiques restent fortement conditionnées à la fois par les institutions et compromis existants, et par leurs habitudes et compétences. Les transferts de compétence vers le niveau européen ou international ne remettent ainsi pas en cause les pratiques et institutions issues d'une histoire très longue. Nous rejoignons ainsi les conclusions de Romain Pasquier lorsqu'il écrit : « *Le changement ne va pas donc nécessairement de soi comme le laissent trop souvent penser les théoriciens de la multi-level governance. Certaines régions semblent posséder davantage de prédispositions que d'autres. (...) Dans ce nouveau contexte d'action, il faut avoir des intérêts à défendre, ce qui suppose des formes d'identification et des répertoires d'action préalables* » (2004, p. 209).

CONCLUSION

L'étude approfondie de la filière vitivinicole montre que, s'agissant de ce secteur de l'industrie au moins, on ne peut guère parler de « fin des territoires » (Badie 1995) ou « d'Etat creux » (Rhodes 1997). La régulation de cette filière n'est pas le produit d'une gouvernance aléatoire dépourvue de contenu politique et dont les pouvoirs publics seraient absents, mais d'un agencement, certes complexe et peu lisible, d'acteurs identifiables et tangibles. De même, une analyse en termes de gouvernance multi-niveaux est d'un intérêt limité, en ce qu'elle suppose un peu hâtivement une capacité des acteurs à modifier radicalement leurs représentations, objectifs et pratiques, et à mobiliser les ressources nécessaires à cela (Smith 2003). Pour saisir les modes de régulation de cette filière, et appréhender les données et enjeux de sa réforme, il faut adopter un point de vue plus respectueux des pratiques concrètes de ces acteurs. Nous ne sommes pas en présence de niveaux de pouvoir clairs et étanches, mais d'un ordre institutionnel mondial composé de configurations enchevêtrées d'arènes de décision (Carter et Smith 2004). La distribution du pouvoir et la répartition des rôles au sein de la filière évoluent en raison de l'interdépendance croissante de ses acteurs, de leurs conflits d'intérêts, de l'institutionnalisation de compromis et du besoin de gérer les contradictions internes de ces derniers.

Partant de ce constat, nous avons essayé de reproblématiser une série d'enjeux politiques souvent décrits trop sommairement sous les étiquettes de « globalisation » et « européanisation ». Nous avons montré qu'il est non seulement possible mais aussi nécessaire d'aborder le caractère « multi-arènes » de la régulation du secteur vitivinicole sous un angle propice à la mise en lumière des logiques et modes d'intervention des

acteurs, ainsi que de leurs « compétences politiques » respectives. Mieux comprendre le lien entre échelles du pouvoir et production de l'action publique suppose de partir des logiques des acteurs, de leurs investissements à différents niveaux de gouvernement, sans adopter une vision excessivement surplombante. L'hypothèse principale qui en découle est que si certaines de ces compétences évoluent fortement (le rôle de l'expertise juridique, économique et commerciale, mais aussi la multipositionnalité des acteurs), la plupart d'entre-elles demeurent attachées aux savoirs et savoir-faire mobilisés habituellement ainsi qu'à des formes de légitimité politique. Dès lors, il apparaît que le changement d'échelle de l'action publique (son européanisation par exemple) n'induit pas nécessairement une modification des compétences des acteurs professionnels : l'apprentissage des façons d'être et l'établissement des contacts utiles au niveau européen prennent du temps, et il n'y pas de fluidité dans le passage d'un niveau à un autre. En outre, les arrangements traditionnels construits au niveau national continuent de peser dans les investissements professionnels européens, tant en termes de ressources mobilisables que de contraintes sur les stratégies.

INTERSTICES ET PLURALISME LIMITÉ : LA GESTION DES PRODUITS DE TERROIR EN SUISSE

Stéphane Boisseaux

Notre contribution veut montrer, en combinant les approches « par les référentiels » et « par la gouvernance », qu'une action publique consistante peut se développer aux interstices de secteurs et de territoires constitués, sur un mode de pluralisme limité et sans logique hégémonique stabilisée. Elle s'appuie pour cela sur l'analyse de la genèse du dispositif des AOC-IGP¹⁶¹ en Suisse : construit depuis le milieu des années 1990, celui-ci assure aux produits de terroir traditionnels une protection juridique de leur dénomination¹⁶² et par là un avantage concurrentiel sur les marchés.

L'étude de ce dispositif renvoie à la question des changements d'échelles de l'action publique, et ce de deux manières. On trouve en amont, au titre de facteur déclencheur, un profond et rapide changement d'échelle de la politique agricole suisse. Le déploiement d'un dispositif AOC-IGP dès la seconde partie des années 1990 est possible du fait que ce changement d'échelle est congruent d'un éclatement des modèles cognitifs, d'une incertitude persistante sur les lieux à partir desquels la nouvelle politique va se déployer et la diffusion du pouvoir en un plus grand nombre d'acteurs et d'organisations. Dans ce contexte, le dispositif AOC-IGP constitue aussi en lui-même un changement d'échelle, par le nouvel agencement qu'il induit entre les organisations qui y sont impliquées, et, au-delà, entre logiques sectorielles et territoriales.

Nous exposerons tout d'abord l'origine de ce dispositif, en relation avec la réforme de la politique agricole suisse dans les années 1990. Puis nous analyserons de manière croisée, en mobilisant tour à tour les approches par les référentiels et la gouvernance, par quels mécanismes ce dispositif acquiert consistance et stabilité en dépit de faiblesses cognitives et organisationnelles certaines. Nous poserons enfin quelques pistes de montée en généralité : nous montrerons ainsi comment, en situation de changement d'échelle, les interstices sectoriels et territoriaux de l'action publique sont le lieu d'accumulation de capacités d'action et donc de pouvoirs.

¹⁶¹ Appellations d'Origine Contrôlées, Indications Géographiques Protégées.

¹⁶² Le dispositif AOC-IGP consiste en une protection publique accordée à certains noms géographiques désignant un produit alimentaire : Parmesan, Roquefort, Poulet de Bresse, Stilton, Piment d'Espelette, Huile d'olive de Crète, Jambon d'Ardenne, etc., en Suisse : Gruyère, Pain de seigle valaisan, Sbrinz, Viande des Grisons, Vacherin Mont d'Or, etc. On ne traitera pas ici des vins, qui constituent dans le cas suisse un terrain empirique nettement distinct, tant par les dispositifs juridiques, que par les coalitions d'acteurs impliqués.

1. LA GENÈSE D'UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE DE LA POLITIQUE AGRICOLE

La transformation de la politique agricole suisse dans les années 1990 peut être analysée comme un changement d'échelle de grande ampleur. Elle résulte d'une série d'évolutions au niveau international et européen : une ouverture plus générale des économies, négociée dans le cadre des accords de l'Uruguay round (1989 - 1994), une pression tendancielle à la réduction des déficits publics, mais aussi le terme définitif de la guerre froide et la montée en puissance au niveau européen des enjeux de protection de l'environnement (Boisseaux et Barjolle 2004, Boisseaux 2005, Thonney 2003).

Ces évolutions globales, que l'on peut rassembler sous le vocable de « libéralisation », interagissent fortement avec le contexte local helvétique en ce qu'elles portent atteinte à l'extrême protectionnisme et à l'administration de type étatico-corporatiste qui sont encore les caractéristiques majeures de l'agriculture suisse au début des années 1990. Pour la première fois depuis plusieurs décennies, les règles de la politique agricole suisse ne sont plus auto-référencées. Cela ne va pas sans conflits internes : au niveau de la structuration des intérêts, les négociations du Gatt provoquent une remise en cause de l'alliance nationale scellée entre les élites agricole, industrielle et financière au début du 20^{ème} siècle (le « bloc bourgeois » : Guex 1995). La logique du cycle de négociations de l'Uruguay est dirigée vers une réduction drastique du protectionnisme agricole en échange d'ouvertures accrues dans d'autres secteurs économiques, or les pans « extravertis » de l'économie suisse (secteur bancaire et assurances, quelques industries, tourisme : Katzenstein 1985), orientés vers l'exportation, estiment avoir tout à gagner avec ces accords. Au niveau suisse, ils parviennent à imposer leurs intérêts au détriment de ceux de l'agriculture. Le prix politique à payer est faible, vu l'importance sociologique et politique déclinante de la paysannerie suisse. L'obstacle symbolique que constitue la neutralité suisse est prêt à tomber : le modèle d'« économie de guerre » en vigueur dans le secteur agricole depuis la Seconde Guerre mondiale est perçu comme obsolète à la fin de la Guerre froide et mis en cause pour ses coûts économiques et écologiques exorbitants. Certes ce n'est pas la fin des subventions agricoles, mais la révolution qui résulte de la nouvelle politique agricole ébranle considérablement le secteur agricole, tant au niveau cognitif qu'organisationnel¹⁶³.

Le corporatisme agricole, déstabilisé, s'ouvre à de nouvelles problématiques, de nouveaux acteurs, de nouveaux dispositifs (Sciarini 1994). Le dispositif AOC-IGP en est un. Bien que ne faisant pas partie des nouvelles orientations que le Conseil fédéral expose en 1992 dans le *7è Rapport sur l'agriculture*, il arrive sur l'agenda grâce à l'entrée en scène volontariste de certains Etats cantonaux et de nouveaux groupements

¹⁶³ Les mutations sont de plusieurs ordres. D'une part, alors que la garantie de prix à la production pour certaines denrées comme le lait est progressivement démantelée, les agriculteurs reçoivent en revanche de plus en plus de paiements directs écologiques (moyennant le respect des « PER », les prestations écologiques requises, proches de ce que l'on entend en France par « agriculture raisonnée »). D'autre part, dans le même temps, le protectionnisme aux frontières (taxes, contingents d'importation) diminue graduellement, de même que les aides étatiques à l'exportation.

professionnels qui s'organisent autour des produits de terroir (Boisseaux et Leresche 2002). La coalition qui en résulte trouve des soutiens à l'Office fédéral de l'agriculture, administration de niveau ministériel qui va s'imposer comme leader au sein de l'administration fédérale sur le dossier des AOC-IGP. Ce réseau parvient à imposer au niveau national la reprise et l'implantation en Suisse du règlement européen sur les AOP¹⁶⁴ et les IGP. Grâce à ce travail politique, cette reprise est jugée conforme à la nouvelle politique agricole en gestation. La justification est la suivante : les AOC-IGP sont supposés accorder aux agriculteurs des outils qui compensent le démantèlement des protections antérieures et accroissent l'acceptabilité de la nouvelle politique.

L'Ordonnance du 28 mai 1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés (RS 910.12) établit ainsi le principe d'une protection des noms géographiques désignant un produit alimentaire. La protection n'est pas acquise d'office : chaque dénomination à protéger doit être individuellement inscrite dans un registre fédéral *ad hoc*, à l'issue d'un long travail d'élaboration au niveau interprofessionnel, puis d'une procédure de publication assortie d'éventuels recours. L'inscription d'une dénomination implique en effet le dépôt d'un cahier des charges qui précise les limites de l'aire d'appellation, ainsi que les obligations et interdictions liées au processus de fabrication. L'élaboration d'un tel cahier des charges est très souvent un processus conflictuel. L'inscription de la dénomination ne clôt pas le processus : chaque AOP ou IGP implique une gestion dans le long terme, portant sur le contrôle et la certification des entreprises productrices, la lutte contre les fraudes, ainsi que la gestion économique du produit (marketing, gestion des quantités, gouvernance de la filière, choix stratégiques...) ¹⁶⁵.

Le succès du dispositif auprès des groupements professionnels est certain : entre 1995 et 2006, une trentaine de groupements professionnels déposent un dossier de demande d'AOC ou d'IGP pour le produit dont ils assurent la gestion¹⁶⁶. On compte parmi les dénominations concernées des produits essentiels dans l'économie agro-alimentaire suisse : Gruyère, Emmentaler, viande des Grisons, etc. Fin 2006, une vingtaine de ces demandes ont abouti de manière définitive à l'enregistrement d'une AOC ou d'une IGP. Les autres demandes sont en cours d'instruction, ou en procédure contentieuse auprès de la justice fédérale. Avec la montée en puissance des groupements professionnels correspondants, on assiste ainsi, en une quinzaine d'années, à une régionalisation de fait de certains pans de la politique agricole.

Il s'agit aussi d'une extension de cette nouvelle politique agricole. Grâce à l'incertitude cognitive entourant le changement d'échelle de cette politique, le nouveau

¹⁶⁴ AOP : Appellation d'origine protégée, équivalent de l'AOC dans la terminologie européenne. En toute rigueur, on devrait parler en Suisse d'AO, selon les termes de l'Ordonnance du 28 mai 1997, mais c'est bel et bien le vocable « AOC » qui est entrée dans l'usage.

¹⁶⁵ Nous nous intéressons ici principalement aux deux premières dimensions de ce processus : la construction de la base légale et les premiers enregistrements.

¹⁶⁶ Pour avoir une idée de ce que représente ce chiffre, il faut savoir qu'une majorité des exploitations agricoles suisses sont impliquées dans une démarche AOC aboutie ou en cours. On compte légèrement plus d'AOC-IGP que dans la région Rhône-Alpes en France (hors vins), qui est aussi étendue et un peu moins peuplée.

dispositif capte une série de problématiques annexes qui le relie à d'autres secteurs (propriété intellectuelle des indications géographiques¹⁶⁷ fraudes et protection du consommateur, développement rural, tourisme et valorisation du patrimoine), ainsi qu'aux acteurs correspondants. La prise en compte de toutes ces problématiques « annexes » contribue à l'autonomisation du dispositif AOC-IGP autant qu'elle contribue à l'ouverture du secteur agricole. Les effets « en cascade » qui en résultent constituent eux aussi des changements d'échelles, non « en hauteur », mais « en largeur » : ils modifient les rapports intersectoriels, moins dans leurs principes – comme c'est le cas avec les changements d'échelles « en hauteur » – que dans leurs modalités concrètes et quotidiennes.

2. ENTRE SECTEURS ET RÉSEAUX

DU POINT DE VUE DE L'APPROCHE PAR LES RÉFÉRENTIELS

Analysant le dispositif à la lumière de l'approche par les référentiels (Jobert et Muller 1987, Muller 1994, 2005), on repère très nettement la constitution d'un corpus de valeurs, normes, algorithmes et images. Ce corpus est formellement énoncé par l'Office fédéral de l'agriculture. Voici les principaux traits de ce corpus, sous l'angle des normes :

Elles régissent les conditions d'entrée dans le dispositif : la preuve d'un « lien au terroir » constamment réactualisé dans des pratiques *ad hoc* doit être faite¹⁶⁸ ;

Elles imposent des prescriptions techniques, ainsi pour les fromages AOC à pâte dure ou mi-dure : utilisation exclusive de lait cru, fourrages locaux, délai rapide de travail du lait, durée d'affinage suffisante, etc.

Elles posent des conditions organisationnelles. Toutes les étapes de la production jusqu'à l'affinage doivent se dérouler dans la zone AOC, ce qui favorise une production agricole locale et empêche les transformateurs de se fournir ailleurs. En outre, le groupement interprofessionnel gestionnaire de l'AOC ou de l'IGP n'en est en aucun cas le propriétaire ni le titulaire : il ne peut en barrer l'accès à personne, et surtout pas aux non-membres, pourvu que les conditions du cahier des charges soient respectées. Cela peut empêcher l'exercice d'un pouvoir fort et centralisé, tel qu'il était parfois déjà organisé.

Toutes ces normes sont reliées au sein d'un même système explicatif et justificatif fondé sur des mots-valeurs tels que « terroir », « tradition », « authenticité », « caractère », « patrimoine », etc. L'algorithme central de ce système prend la forme d'un cercle vertueux : un produit basé sur une tradition collective territorialisée mérite d'être protégé contre l'exploitation parasite d'*outsiders* qui n'ont pas investi dans sa construction. Le dispositif public de protection correspondant – les AOC-IGP – est

¹⁶⁷ En Suisse la question est spécialement sensible pour les montres, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle compte parmi les grands défenseurs de la protection des indications géographiques.

¹⁶⁸ C'est ce que l'on nomme en France les "usages locaux, loyaux, constants"

d'autant plus nécessaire qu'il apporte au consommateur la garantie d'un authentique produit d'origine, le succès commercial qui en résulte permet d'entretenir l'ancrage durable de la tradition dans ce territoire¹⁶⁹.

Même si la réalisation de ce programme porteur d'un sens élevé est en réalité très incomplète, les éléments de base énoncés plus haut s'avèrent suffisamment cohérents et stables pour orienter nettement certaines pratiques. On peut en ce sens parler de référentiel. Les AOC-IGP constituent-elles pour autant une politique sectorielle à part entière ? Un référentiel, selon l'approche grenobloise, s'appuie sur un secteur, entendu comme « une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières etc. » (Muller 1998 : 19). Le cadre socio-historique sur lequel est construit *L'Etat en action* (cf. notamment les derniers chapitres) incite en outre à assimiler les élites sectorielles aux « grands corps » à la française, ou tout au moins à étudier attentivement leurs rapports mutuels. Sans que cette identité soit possible en Suisse, on peut voir son équivalent fonctionnel dans la « coopération sectorielle » caractéristique de son organisation politique (Kriesi 1998 : 379). Un usage au moins heuristique de l'approche par les référentiels est donc possible, il nous suffit pour constater que la mise en place d'un référentiel AOC-IGP s'accompagne d'un processus de sectorisation très incomplet.

Certes, le dispositif AOC-IGP provoque des recompositions au sein des organisations corporatives de producteurs agricoles¹⁷⁰. Celles-ci perdent de leur importance à l'échelon national/sectoriel (les producteurs de lait suisses, etc.), alors qu'elles se renforcent à l'échelon régional/interprofessionnel : chaque AOC implique en effet la création d'un groupement rassemblant l'essentiel des acteurs de la filière, des producteurs agricoles (de lait, de céréales, de viande, etc.) aux différents types de transformateurs. Des professions autrefois antagonistes, comme les agriculteurs et les fromagers, ou les agriculteurs et les bouchers, doivent se rassembler régionalement pour prendre en charge la gestion de « leur » produit. Cela ne signifie pas la fin de la conflictualité entre ces professions, mais le changement de terrain de celle-ci, et, dans le meilleur des cas, la possibilité de son dépassement¹⁷¹. A l'inverse, des acteurs autrefois liés voient désormais leur sort diverger : le prix du lait n'est plus défini au niveau national et diffère selon la manière dont il est valorisé (donc, par exemple, d'un type de fromage à l'autre), les mécanismes de solidarité financière entre les fromages pris en charge par l'Union suisse du commerce de fromages, jusqu'à sa disparition en 1999, ne sont plus non plus en vigueur.

Ces organisations sont chargées d'instruire la demande d'AOC ou d'IGP, puis, selon les cas et le degré de consensus des professionnels, d'organiser certains contrôles

¹⁶⁹ De ce point de vue enchanteur, les AOC-IGP apparaissent comme des outils miracles qui ont des effets positifs tant du point de vue de l'agriculture, que du tourisme, du développement rural, de la protection du consommateur, de la sauvegarde du patrimoine, etc. Elles supposent en contrepartie le respect de contraintes propres à les différencier véritablement du standard des produits agricoles. Telle est la théorie des AOC... ou, si l'on veut, le discours par lequel est opérée la production de sens.

¹⁷⁰ On entend ici par "producteurs" l'ensemble des acteurs impliqués dans la confection d'un produit, du producteur de matière première aux différents types de transformateurs.

¹⁷¹ Jullien et Smith (2005) font un constat similaire sur le terrain des IGP en Aquitaine.

(qualité, traçabilité), de faire du marketing pour le produit, voire de gérer les quantités produites par la filière dans son entier. Cela constitue un indice de sectorisation, mais il faut reconnaître que ces organisations sont jusque ici – le cas emblématique de l'Interprofession du Gruyère étant une exception – faiblement dotées en ressources financières, organisationnelles et d'expertise. Leur émergence puis leur développement, dans de nombreux cas, doivent beaucoup au soutien des collectivités publiques de niveau régional (cantons), la pression politique sur les budgets de ces dernières limite pourtant l'ampleur du soutien correspondant.

Mais c'est au niveau national que la sectorisation se révèle la plus déficiente, en dépit d'une certaine implication de l'Office fédéral de l'agriculture dans les années 1990. Le dispositif n'a permis jusqu'ici l'émergence d'aucune position substantielle de pouvoir. D'un point de vue sociologique, cette déficience se reconnaît au fait que les *médiateurs* les plus engagés historiquement dans la définition et la mise en œuvre du dispositif n'ont pu poursuivre leur ascension professionnelle qu'en se décentrant de cette problématique. Au niveau fédéral, le responsable de la formulation et de l'application de la politique des AOC-IGP est un fonctionnaire de rang hiérarchique moyen. L'Association suisse pour la promotion des AOC et des IGP, qui regroupe les organisations professionnelles *ad hoc* autour d'une promotion générique de ces signes de qualité, constitue certes les premières fondations d'un groupe d'intérêt au niveau national. Elle reste toutefois bien loin d'un « INAO¹⁷² à la Suisse » ou d'un véritable lobby des AOC-IGP¹⁷³.

Sur le plan cognitif, le dispositif AOC-IGP pourrait servir de base à une réorientation fondamentale de la politique agricole suisse vers le modèle d'« économie de la qualité » évoqué par Allaire (2002). Mais tel n'est pas le cas. Les AOC-IGP sont un outil reconnu au sein des politiques agricoles successivement appliquées, mais elles ne deviennent pas le mode dominant de conception du référentiel agricole, ni d'ailleurs d'autres référentiels professionnels (hormis celui des associations de fromagers indépendants, qui restent assez marginales). Il y a donc en permanence le risque d'influences centrifuges, qui pourraient vider le dispositif de sa substance¹⁷⁴.

Du point de vue de l'approche par les référentiels, le dispositif AOC-IGP ne peut donc en toute rigueur être qualifié de politique publique. Il y manque un élément essentiel : un processus de sectorisation abouti, c'est-à-dire une hégémonie assumée par

¹⁷² Institut national des appellations d'origine, chargé en France de l'instruction des dossiers de reconnaissance des nouvelles AOC –et depuis peu des IGP– mais aussi du contrôle et de la défense des AOC.

¹⁷³ Au fur et à mesure que ses activités se développent, l'Association gagne en crédibilité. Toutefois, un fait reste encore incertain : les ressources propres fournies par ses membres (les groupements professionnels) seraient-elles pérennes sans l'effet d'attracteur que représente la subvention complémentaire de la Confédération, qui démultiplie les investissements des professionnels dans la promotion de leurs produits ? Le problème est que cette subvention est conditionnelle et reconduite d'année en année, sans assurance de renouvellement.

¹⁷⁴ Les confrontations successives du référentiel AOC-IGP avec les règles issues d'autres référentiels ont été fréquentes au cours des années 1990 et 2000, qu'il s'agisse de la politique de la concurrence (distorsions de concurrence), de la santé publique (normes d'hygiène), de la propriété intellectuelle (concurrence avec les marques), etc. Qu'il s'agisse aussi de la dynamique de marché dans lesquels les produits sont insérés, qui voit une domination accrue de l'aval des filières productives (grands groupes de transformation, grands distributeurs). Il n'y a aucune raison de supposer que la position d'équilibre atteinte soit définitive.

un petit nombre d'organisations professionnelles *ad hoc* qui disposent d'un accès institutionnalisé au pouvoir politico-administratif. Le référentiel ne s'accompagne pas réellement d'une « structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) » attendue comme typique d'une politique publique. Il y a ainsi une présomption d'insignifiance en défaveur de ce dispositif : en quelque sorte, celui-ci n'aurait personne pour défendre durablement sa cohérence et imposer sa logique. S'agirait-il alors seulement d'une ressource juridique labile, exploitée conjoncturellement pour maintenir un certain niveau de protectionnisme malgré la libéralisation de l'agriculture suisse ? Ou d'une ressource symbolique que se partagent des acteurs attachés à exploiter la bonne image actuelle des produits de terroir auprès du grand public ? Cette sectorisation déficiente est-elle le fait d'acteurs qui ne sont pas réellement prêts à investir dans un modèle de production agricole alternatif ? Ou s'agit-il au contraire d'une maigre compensation accordée d'en haut à quelques *outsiders* par les milieux dominants de la politique agricole... pour autant que le dispositif reste cantonné à des limites étroites ?

Le défaut de sectorisation incite ainsi à s'interroger sur la portée de cette politique qui n'en est pas tout à fait une. N'exagérons pourtant pas l'insignifiance des AOC – IGP, d'étape en étape, ce dispositif entièrement nouveau pour le droit et l'organisation corporative suisse a pu s'imposer et n'a pas été mis en pièces par les influences centrifuges qui s'y opposaient. Cette observation empirique nous amène à nous demander si une stricte application de l'approche par les référentiels permet d'analyser correctement ce dispositif. Raison pour laquelle nous souhaitons réévaluer la question par le biais d'une approche théorique complémentaire.

DU POINT DE VUE DE LA GOUVERNANCE

Nous entendons ici par gouvernance un mode particulier de traitement de problèmes publics par des acteurs privés et publics, cooptés de manière à pouvoir justifier leur action à la fois sur les registres de l'efficacité et de la légitimité. Cette approche est issue de la lecture très restrictive que nous faisons d'une notion extrêmement polysémique (Leresche 2001, Gaudin 2002). Du point de vue des politiques publiques, qui seul nous importe ici, il est utile de s'appuyer en premier lieu sur la définition de Patrick Le Galès, qui considère la gouvernance comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement » (Le Galès 2003 : 31).

Il est en outre essentiel, comme le fait remarquer Smith (2003), de ne pas escamoter la question du pouvoir lorsque l'on utilise la gouvernance comme outil d'analyse. A la suite de Guy Hermet, nous considérons que la gouvernance procède d'un dilemme, elle consiste, d'une part, à « renforcer le pluralisme comme contribution qualitative à l'amélioration des procédures d'une action politique entendue dans un sens en partie post-étatique, et, d'autre part, à « déparasiter » quantitativement ce pluralisme en l'allégeant de ses éléments nuisibles à l'efficacité. » (Hermet 2004 : 174)¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Guy Hermet interprète la gouvernance comme une stratégie plus ou moins délibérée de confinement des groupes indésirables de la société. Elle occupe ainsi la fonction "sédative" qu'ont pu avoir à leur époque l'instauration du suffrage universel puis de l'Etat providence.

Contrairement aux tenants de la gouvernance entendue comme recette d'action publique, nous considérons que, ni les procédures participatives typiques de la gouvernance, ni l'appel à l'expertise, ni le respect de principes quasi-éthiques (transparence, « accountability », ...) n'effacent *a priori* ce dilemme. Un *pluralisme limité*¹⁷⁶ permet peut-être parfois de construire des solutions légitimes et efficaces... mais c'est aussi un moyen, pour certains acteurs, d'orienter l'action publique d'une manière qui leur est favorable, moyen d'autant plus utile lorsqu'une mise en scène participative et une présomption d'efficacité permettent d'en masquer l'enjeu. Au pays de la gouvernance, certains acteurs sont toujours « plus égaux que d'autres » (Faure 2005, Kazancigil 2005).

La genèse du réseau régional des acteurs du dispositif AOC-IGP

Comment s'est donc fait, dans le cas du dispositif AOC-IGP suisse, la constitution d'une coalition d'acteurs efficace et légitime propre à obtenir la création d'une base légale puis à s'en approprier le bénéfice ? Et qui sont tout d'abord ces acteurs qui comptent ? Il s'agit d'une demi-douzaine de collectivités publiques de niveau régional (cantons), d'autant de groupements professionnels locaux ou régionaux (interprofessions, chambres d'agriculture...), de quelques entreprises privées et de quelques organismes parapublics de développement rural, essentiellement situés dans l'ouest de la Suisse. Ces acteurs s'ajoutent à l'Office fédéral de l'agriculture¹⁷⁷ (ministère fédéral), chargé de la définition de la « politique » des AOC-IGP et de son application. Autour d'eux gravitent un plus grand nombre d'organisations qui, sans avoir été en mesure de peser sur le processus de genèse du dispositif, en bénéficient actuellement ou espèrent en bénéficier, on compte à la mi-2006 une vingtaine d'AOC ou IGP définitivement enregistrées, et une dizaine en cours d'enregistrement.

Y a-t-il eu limitation du pluralisme, c'est-à-dire sélection des acteurs pertinents ? Quels ont été les acteurs marginalisés ? Pour les identifier, il faut revenir à l'origine du dispositif. Dans les années 1990, celui-ci apparaît comme essentiel pour deux cercles d'acteurs : ceux qui se rassemblent autour de la protection du fromage Gruyère, d'une part, et les milieux agricoles du canton du Valais attachés à la protection des produits de ce canton, d'autre part. Ces deux cercles ne se recoupent pas. Mais c'est la confluence des dynamiques correspondantes, alliée au volontarisme de certains fonctionnaires fédéraux, qui entraîne la mise en place d'un dispositif qui ne fait pourtant pas l'unanimité au niveau fédéral.

Côté Gruyère, la problématique principale est la crainte, de la part des acteurs qui se perçoivent comme dépositaires de la tradition, d'une usurpation du terme Gruyère, soit par industrialisation de la production, soit par utilisation hors de la zone traditionnelle. Ce fromage jouit dans les années 1990 d'une santé économique meilleure que celle des autres fromages suisses, en particulier l'Emmental (ou Emmentaler, selon sa dénomination alémanique originale) dont les ventes à l'étranger sont en train de chuter.

¹⁷⁶ Guy Hermet introduit la notion de pluralisme limité dans une référence historique à Juan Linz. Nous ne reprenons pas directement cette référence, dans la mesure où nous appliquons la notion de pluralisme limité à un dispositif de politique publique et non à un régime.

¹⁷⁷ ... ou tout au moins à un petit groupe très volontariste d'agents de cet Office, en phase avec les mobilisations régionales et plutôt soutenus par la direction de l'Office.

Les professionnels du Gruyère et les autorités des principaux cantons de production craignent que les fromageries d'Emmentaler se reconvertissent massivement au Gruyère, entraînant une déstabilisation du marché. Par le biais de l'AOC, le bénéfice du nom « Gruyère » est définitivement réservé en 2001 – après de longues négociations – aux entreprises (producteurs de lait, fromagers, affineurs) des cantons de Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Jura, à quelques districts et communes bernois, ainsi qu'à des fromageries isolées de Suisse alémanique qui en produisaient de longue date. La stratégie peut être considérée comme payante : en 15 ans, alors que la reconversion des fromageries d'Emmentaler en Gruyère est quasi empêchée, la production d'Emmentaler aura été amputée d'un tiers, alors que celle du Gruyère augmente légèrement. La démarche AOC, pour les professionnels du Gruyère, était un pari. Rétrospectivement, elle apparaît comme sensée d'un point de vue économique. Politiquement, elle se manifeste comme une manière de récupérer un pouvoir de décision qui, au sein de l'ancienne Union suisse du commerce de fromages, leur échappait pour l'essentiel.

L'intérêt du canton du Valais à revendiquer, au début des années 1990, la mise en place d'un dispositif AOC-IGP, puis à soutenir celui-ci, repose sur des raisons similaires. Plusieurs produits d'origine valaisanne sont d'ores et déjà fabriqués hors du canton : le fromage dit « Raclette », dont 15% seulement de la production suisse provient de son berceau d'origine valaisan, l'eau de vie de poire William, le pain de seigle. La crainte d'une usurpation de la réputation des produits valaisans par des entreprises situées hors du canton est unanimement partagée dans les milieux agricoles valaisans. A partir de ce diagnostic commun¹⁷⁸, le chef du service cantonal de l'agriculture parvient à imposer les AOC comme la solution la plus viable¹⁷⁹, le Valais pousse donc à la mise en place d'un dispositif au niveau fédéral.

Comme pour le Gruyère, le dépôt de demandes d'AOC pour les produits valaisans entraîne des conflits et des oppositions, surtout en provenance de l'extérieur du canton. Les producteurs valaisans et l'Etat cantonal qui les soutient l'emportent finalement pour l'eau-de-vie de poire William et le Pain de seigle. Concernant ce dernier produit, l'opposant principal n'était autre que le grand distributeur Coop. Pour le Raclette, le cas est pendant devant le Tribunal fédéral¹⁸⁰. Si l'AOC était confirmée, elle aurait pour effet d'interdire aux producteurs situés hors du Valais ou qui ne respectent pas le cahier des charges l'usage du terme Raclette. Les fromages fabriqués en Suisse hors du Valais devraient ainsi changer de nom¹⁸¹, mesure dont la portée économique serait considérable.

¹⁷⁸ La perspective d'une libéralisation de la politique agricole vient renforcer ce diagnostic : elle laisse entrevoir le spectre d'un Valais peu à peu marginalisé et exclu des circuits productifs, du fait de handicaps structurels insurmontables (conditions naturelles peu propices à une intensification, éloignement des circuits de distribution, morcellement foncier, taux élevé d'agriculteurs non professionnels...).

¹⁷⁹ Le Valais a déjà été le premier Canton à mettre sur pied en 1991 une législation sur les AOC viticoles, devant la Confédération.

¹⁸⁰ Après une première décision défavorable de la Commission de recours du département de l'économie, qui considère, contrairement à l'Office fédéral de l'agriculture, que l'antériorité d'utilisation du terme Raclette pour désigner le fromage (et non le mets) est insuffisante.

¹⁸¹ A l'exception de ceux qui ont enregistré une marque incluant le terme "Raclette" 5 ans avant le dépôt de la demande d'enregistrement en 1997.

Au-delà des problématiques propres au Gruyère et au canton du Valais, on voit quel type d'alliance a permis d'imposer le dispositif AOC-IGP. Les professionnels concernés, rassemblés sur une base régionale ou cantonale, cherchent et trouvent l'appui des autorités cantonales, y compris au niveau politique, parfois, l'initiative revient même à ces autorités.

Et l'Etat ?

Il manque une pièce essentielle à l'analyse de ce réseau d'acteurs : l'Etat fédéral. La base légale instituant les AOC-IGP résulte, au niveau fédéral, d'un arbitrage effectué en 1994 par la direction collégiale de l'Office fédéral de l'agriculture. Quels en sont les protagonistes ? Le projet de mise en place des AOC-IGP est alors porté par un groupe activiste mais minoritaire de fonctionnaires fédéraux francophones, qui y voient un atout stratégique pour certains produits agricoles typiques. Il y a des oppositions internes : les juristes de l'Office sont majoritairement hostiles à une technique juridique qu'ils jugent peu cohérente par rapport à l'ordre juridique suisse, parmi les cadres de l'Office, les plus libéraux dénoncent en outre ce qu'ils jugent comme une manière détournée de faire réapparaître les protectionnismes que la nouvelle politique agricole tente de supprimer. Il y a aussi l'opposition de l'Union centrale des producteurs de lait, traditionnellement très écoutée à l'OFAG. Cette organisation nationale de défense professionnelle promeut alors une défense unitaire des producteurs de lait dans tout le pays, afin de garantir à tous les paysans suisses un prix du litre de lait identique¹⁸².

La mobilisation politique territoriale, associée à la mobilisation du groupe de fonctionnaires, tous deux évoqués plus haut, est pourtant à même de contourner ces oppositions et permettre la reprise du Règlement européen sur les AOC et les IGP dès 1995. Il est vrai que les acteurs qui, en Suisse alémanique pour la plupart, auront plus tard à subir une exclusion au nom de telle AOC ou IGP, ne comprennent alors pas précisément la portée du dispositif et ne se mobilisent donc pas contre lui. De son côté, la direction de l'Office voit probablement dans la mobilisation des professionnels et de certains cantons une opportunité de renforcer, grâce à la popularité des AOC-IGP, l'acceptabilité de la nouvelle politique agricole¹⁸³.

Cette reprise du Règlement européen aboutit à une transformation en profondeur du rôle de la Confédération. L'OFAG adapte à la Suisse une réglementation de niveau « supérieur » (même si la Suisse n'est pas formellement en position de subordination envers la Communauté), puis monte une politique ambitieuse de « récupération » des dénominations géographiques importantes pour la Suisse (Emmentaler, Gruyère, Raclette), et enfin obtient, suite à des négociations *ad hoc*, la reconnaissance des AOC-IGP suisses en Europe. Le statut de la Confédération, dans ce contexte, se transforme : certes l'échelon fédéral reste le lieu où peut se lier la gerbe d'un « global » associé à une hégémonie aussi bien sectorielle que territoriale, mais il devient en outre également un lieu d'agrégation et de défense, lorsque le « global » est transféré au niveau européen et

¹⁸² Les AOC-IGP, conduisant potentiellement à une régionalisation du prix du lait et donc des intérêts, porteraient atteinte à la vision, donc au pouvoir de cette organisation nationale.

¹⁸³ Celle-ci suscite en effet, par ailleurs, de très vives oppositions auprès d'une partie de la base paysanne, et - pour le moins - une crainte généralisée dans toute la profession (Droz & Miéville-Ott 2001).

international, d'idées et d'intérêts construits aux niveaux régional et local. Ce double positionnement est fondamental pour les acteurs infra-nationaux mobilisés autour de la construction du dispositif AOC-IGP : il explique que l'Etat puisse prendre en considération leur intérêt particulier, tout en le transformant en un intérêt général « suisse ».

Cette observation offre une perspective stimulante, et à notre avis essentielle, sur ce que l'on peut entendre par « gouvernance à niveaux multiples ». Dans une perspective *bottom-up*, on observe l'implication marquée d'organisations régionales (cantons, professionnels) animées d'un projet fort mais disposant de moyens réduits. Ce sont des détenteurs de pouvoirs locaux limités qui parviennent à créer des capacités d'action, dans une configuration de brouillage des pouvoirs et des niveaux. Dans une perspective *top-down*, on observe que le niveau national est partiellement libéré de son obligation d'assumer sur un mode hégémonique la formulation du « global », tout en conservant l'autorité que lui confère cette fonction. La Confédération suisse peut donc à la fois mettre en place un dispositif AOC-IGP valable pour toute la Suisse et ne pas en étendre réellement la logique au sein de son propre ressort, que ce soit de manière sectorielle (en en faisant un élément central de la politique agricole) ou territoriale (en faisant une promotion active du système, notamment en Suisse alémanique). Autre paradoxe, corollaire du premier : la validation au niveau national par une organisation sectorielle existante semble être ici un moyen privilégié de sortir du cadre porté par cette instance. Le maillage subtil d'interrelations et de rivalités qui se tisse dans ces paradoxes finit par rendre difficilement lisible la « ligne de crête » grâce à laquelle on peut savoir qui l'emporte sur qui.

Ainsi ces positionnements paradoxaux aboutissent d'un côté à une colonisation du niveau national par des intérêts locaux agrégés. Leurs promoteurs sont porteurs d'un ensemble d'intérêts généraux « régionaux », qui ne sont pas convertibles *a priori* en intérêt général « national » à part entière, mais le deviennent parce que la Confédération accepte de jouer ce jeu. Ce mécanisme est le plus remarquable des changements d'échelles auxquels le dispositif AOC-IGP renvoie, parce qu'il est porteur d'une reconfiguration profonde des relations entre les niveaux de l'action publique. On peut voir ce changement d'échelle comme le règne des arrangements locaux (au sens de « particuliers ») négociés « entre soi » par les cercles les plus directement concernés puis adoués par l'autorité politique de niveau national. Voilà la meilleure expression de ce que nous entendons, en parlant de gouvernance, par « pluralisme limité ».

Le revers de ce processus, c'est que le dispositif n'est jamais devenu central dans quelque configuration que ce soit. C'est une stratégie « de moindre résistance » adaptée à la force initiale limitée de cette coalition qui a permis d'emporter la décision. Elle consistait à agir tout d'abord par le biais d'un article de la loi sur l'agriculture et non d'une loi spécifique qui aurait entraîné des discussions trop longues et trop approfondies, à agir ensuite par le biais d'une ordonnance d'application du Conseil fédéral, ce qui permettait d'arranger la question directement avec une direction de l'OFAG acquise au principe des

AOC-IGP¹⁸⁴, à soigner la solidité juridique du dispositif, dans l'espoir qu'il amène les juridictions fédérales à le soutenir face à des recours « politiques » qui ne manqueraient pas de se manifester, à désamorcer certaines oppositions en accordant des compensations aux opposants (dans le cas du Gruyère). Cette stratégie d'évitement portait certainement la réussite du dispositif, mais condamnait celui-ci à se développer en marge des grandes institutions sectorielles – donc aussi des flux financiers correspondants. Il reste fondé sur des organisations qui ne peuvent ou ne veulent le doter de moyens suffisants pour une institutionnalisation pérenne¹⁸⁵.

Enfin, notre objet met en évidence des dynamiques très fortes au niveau de quelques « régions »¹⁸⁶ où se superposent sans toujours coïncider le rayon d'action *ad hoc* des groupements professionnels (qui suivent en principe la géographie de production de « leur » produit) et des territorialités plus classiquement institutionnalisées (cantons). Les cantons, dans l'ancienne politique agricole, étaient exclus de l'organisation de l'économie laitière comme de celle de beaucoup de produits. Certains d'entre eux y reviennent avec les AOC-IGP en tant que groupe de pression et comme pourvoyeurs de ressources organisationnelles et financières au bénéfice de « leurs » produits. Et ce, au nom du développement régional. Pour certains groupements professionnels AOC-IGP parmi les plus importants, l'enjeu principal réside dans l'obtention d'un pouvoir de pilotage local qui passe par la monopolisation de la dénomination géographique visée par l'AOC ou l'IGP. Le dynamisme est maximal dans les régions qui, historiquement, ont été capables de peser à la fois sur la construction (notamment cognitive) du dispositif puis sa mise en œuvre. Ces régions sont celles où les interactions entre le versant technocratique du dispositif et son versant politique ont été les plus intenses¹⁸⁷. Elles en retirent aussi les bénéfices les plus élevés. Ce sont des institutions territoriales pour partie déjà établies qui amplifient la contestation de l'ancienne politique agricole, au nom d'une nécessaire territorialisation d'une politique sectorielle, la « nouvelle » politique agricole.

Nous avons eu recours à la gouvernance à partir d'un doute sur la pertinence de l'approche par les référentiels : comment un tel dispositif a-t-il pu engendrer dans la durée une action publique consistante sans qu'il y ait vraiment sectorisation ? L'approche par la gouvernance a permis d'avancer une explication : un réseau à niveaux multiples

¹⁸⁴ Un fonctionnaire fédéral interrogé à ce sujet a évoqué la "ligne directe" par laquelle les groupes d'intérêts romands ont pu au cours des années 1990 et au début des années 2000 accéder à la direction de l'OFAG sans passer par la voie hiérarchique habituelle...

¹⁸⁵ Or, plusieurs recherches ont montré que l'efficacité maximale d'un tel dispositif est atteinte lorsque celui-ci parvient à intervenir suffisamment sur les conditions-cadres économiques et l'organisation des filières pour que l'AOC ou l'IGP apportent au produit une différenciation durable (Barjolle & Sylvander 1999, Jullien & Smith 2005). La question de l'institutionnalisation n'est donc pas entièrement résolue, l'arrangement de gouvernance ayant permis la mise en place du dispositif n'est peut-être qu'une solution transitoire.

¹⁸⁶ Nous employons ici le terme « région » pour désigner de manière abstraite un espace de relations sociales territorialisé au niveau infra-national, en l'occurrence d'une portée comprise entre une partie de canton et plusieurs cantons.

¹⁸⁷ Nous avons souligné plus haut le bénéfice retiré du dispositif AOC-IGP par le Gruyère et les produits valaisans, il est essentiel de le relier à l'importance politique, mesurée en termes électoraux, qu'ont les produits de terroir dans les cantons du Valais et de Fribourg.

peut, au moins temporairement, se substituer à un secteur, sans en avoir la puissance. Un dernier élément doit permettre d'achever la caractérisation de ce réseau : c'est l'expertise et les valeurs partagées des élites qui l'animent. Certes les capacités d'action ne sont pas concentrées en des organisations *ad hoc*, mais il existe un petit groupe de personnes¹⁸⁸ qui, après avoir occupé des responsabilités élevées dans la mise en place du dispositif AOC-IGP, ont poursuivi leur carrière ailleurs tout en continuant de participer au déploiement de ce dernier. Le cœur du dispositif n'est pas porté par un secteur constitué mais par ces personnes, l'Office fédéral de l'agriculture en étant le dépositaire formel.

3. DE NOUVEAUX POUVOIRS AUX INTERSTICES ?

Les mécanismes d'accumulation de capacités d'action « consécutifs à des » et « constitutifs de » changements d'échelles, comme on les observe empiriquement dans le cas du dispositif AOC-IGP en Suisse, ne sont pas des phénomènes isolés. Ils ressortissent nous semble-t-il à des configurations typiques observées sur de nombreux terrains.

Il est établi que le double mouvement d'eupéanisation et de régionalisation à l'œuvre en Europe entraîne depuis une vingtaine d'années un fractionnement de la capacité à construire les politiques publiques. L'accumulation de capacités d'action publique requiert la participation de partenaires plus nombreux qu'auparavant et ceux-ci sont situés à des échelles différentes, du local à l'eupéen. En ce sens, les politiques publiques constituent une véritable *coproduction* (Hassenteufel et Surel 2000 : 11). Par changement d'échelle, on peut donc entendre principalement un débordement « par le haut » et « par le bas » de l'action étatique de niveau national, ou, dit autrement, un « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Galès 2003).

En première analyse, l'évolution est paradoxale : on observe des Etats à la fois impuissants et indispensables, qui seuls n'ont les moyens de rien, mais sans les moyens desquels il ne se passe rien. La clé du paradoxe réside, nous semble-t-il, dans le fait qu'une collectivité publique de niveau national (en Suisse : la Confédération), dans un contexte de changement d'échelle, peut endosser simultanément plusieurs postures.

D'une part elle joue encore sur un mode hégémonique, dans le cadre national, conservant son autorité envers les collectivités infra-nationales et ses fonctions d'arbitrage envers les secteurs. Tant que les organisations de niveau supranational (Union européenne et OMC en particulier) ne peuvent assumer toutes les mises en

¹⁸⁸ Nous pensons, parmi les médiateurs de la première heure encore actifs dans ce domaine, à : Dominique Barjolle, chercheuse à l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich devenue directrice du Service romand de vulgarisation agricole AGRIDEA, Frédéric Brand, ex-tenancier du registre fédéral des AOC et des IGP à l'OFAG, devenu Président de l'Association pour la promotion des AOC-IGP à la faveur d'une réorientation professionnelle, Jacques Henchoz, paysan et producteur de fromage d'alpage, figure charismatique des AOC ayant succédé à Frédéric Brand à l'OFAG, Philippe Bardet, directeur de l'Interprofession du Gruyère, Gérald Dayer, chef du Service valaisan de l'agriculture après avoir été chargé de la mise en place des AOC-IGP dans ce canton, Christophe Darbellay, qui a quitté la vice-direction de l'OFAG après son élection au Parlement fédéral.

cohérence sectorielles et territoriales que nécessitent la gestion des sociétés complexes, le niveau national ne perd pas entièrement sa fonction de « formulateur » du global. Ce qui n'empêche pas l'Etat d'adopter au niveau national de nouvelles postures, par exemple celle de l'Etat dit « régulateur ».

D'autre part, grâce à l'influence de matières où l'internationalisation est une réalité aussi déstabilisatrice que structurante (mais aussi *au-delà* de celles-ci, par capillarité), l'Etat national libéré de son obligation d'hégémonie s'investit de manière sélective dans des réseaux multi-niveaux traitant des problématiques à la fois locales (aux deux sens), intersectorielles et transterritoriales (Kazancigil 2005 : 55¹⁸⁹). Mais c'est bien parce qu'il conserve par ailleurs une certaine hégémonie que l'Etat, au niveau national, contribue dans cette seconde posture à l'émergence de capacités d'action substantielles.

Cette analyse rejoint, au-delà des observations propres à notre objet, les approches qui insistent à la fois sur le caractère différencié des mobilisations régionales en Europe et sur la nécessité de relier l'analyse des dynamiques régionales à celle des mutations de l'Etat (Négrier 2003, Le Galès 2003)¹⁹⁰. La seconde posture de l'Etat, telle que nous la décrivons ici, *répond à*, et en même temps *amplifie* des mobilisations territoriales et sectorielles fortes mais qui n'ont rien de systématique. Cette seconde posture est en effet fondamentalement asymétrique : loin de conduire à une redéfinition générale des rapports entre l'Etat et tous les secteurs ou toutes les collectivités infra-nationales, elle valide au contraire des initiatives hors-cadres multi-partenariales qui se concluent par des accords locaux (au sens de particuliers), sans chercher à les imposer de manière hégémonique. En d'autres termes, certains interstices de l'action publique sont investis politiquement, d'autres non.

Une telle asymétrie permet l'émergence de dispositifs qui sont aptes à soutenir une action publique consistante. Gouvernance et référentiels nous apparaissent complémentaires pour rendre compte de tels dispositifs, que nous qualifions d'« interstitiels » : ils sont en effet le lieu où se rejoignent avec plus ou moins de succès des politiques plus classiquement structurées. La gouvernance, problématisée sur un mode de pluralisme limité, s'avère essentielle pour orienter l'analyse sur les interrelations qu'entretiennent les acteurs situés à des niveaux différents, dont aucun n'est hégémonique ; en effet, ce qui apparaît décisif dans le succès d'un tel dispositif, c'est la multiplicité soigneusement sélectionnée des leviers d'action mobilisés par les acteurs cooptés (donc s'estimant *a priori* légitimes pour mettre en place le dispositif). D'autre part, pour comprendre l'agencement de ces leviers, une approche cognitive telle que l'approche par les référentiels est d'autant plus nécessaire que le ciment principal du

¹⁸⁹ Kazancigil exprime cette idée plus franchement encore, identifiant la gouvernance à une posture fondamentale de l'Etat contemporain « ayant laissé au vestiaire son statut de représentant de l'ensemble des citoyens » (Kazancigil 2005 : 55).

¹⁹⁰ La distinction de Lascoumes et Le Galès (2004 : 369) entre l'« Etat mobilisateur de la gouvernance négociée et l'Etat régulateur, surveillant et contrôleur » est puissamment évocatrice et recoupe en grande partie les deux postures dont nous parlons ici. Toutefois nous ne la reprenons pas totalement à notre compte, et ce pour deux raisons qui sont liées : d'une part, dans le dispositif que nous analysons ces deux dimensions sont intimement combinées et se renforcent mutuellement, cela nous incite, d'autre part, à construire notre montée en généralité sur l'articulation de ces deux postures plus que sur leur opposition.

dispositif ne réside pas dans une organisation – beaucoup sont impliquées – ni dans un intérêt commun – les intérêts sont pluriels –. Ce ciment réside très précisément dans *une expression commune des intérêts*, acceptable par toutes les organisations concernées. Il y a là un travail cognitif à part entière, car cette expression commune doit offrir une perspective d'action viable et complète à des acteurs issus d'univers de sens différents.

Le dispositif AOC-IGP suisse s'inscrit pleinement dans ces mouvements de recomposition des logiques sectorielles et territoriales, en configuration de changement d'échelle. Il est issu à la fois de mobilisations régionales et d'un dépassement par le haut de la politique agricole nationale, que ce « haut » soit international (Gatt-OMC) ou européen. Son émergence est à la fois « provoquée par » et « constitutive d'un » changement d'échelle qui fait entrer durablement dans le jeu des acteurs autrefois exclus ou inexistantes, et avec lesquels il faut désormais compter : OMC, Union européenne, cantons, organisations professionnelles régionales, défense professionnelle alternative. Ainsi déverrouillée, la politique agricole perd la netteté antérieure de ses frontières : sur ses marches se développent et s'autonomisent des dispositifs satellites de politique publique où se nouent de nouvelles problématiques, où se produisent des hybridations avec d'autres modèles, voire d'autres secteurs de politique publique¹⁹¹. La politique des AOC-IGP en Suisse illustre le fait qu'un dispositif de politique publique consistant peut, à la faveur d'un changement d'échelle conséquent au sein d'un ou de plusieurs domaines d'action publique spécifiques, se développer en marge d'un secteur, en connexion avec d'autres secteurs, sans instance centrale hégémonique et sans développement d'organisations sectorielles pérennes et financièrement dotées. Dans ce cas, la construction du « rapport global-sectoriel » se fait surtout horizontalement, par des arrangements locaux (aux deux sens du terme).

CONCLUSION

Nous en arrivons finalement, mais par un autre chemin conceptuel, à des analyses très proches de celles menées par Nahrath et Varone dans cet ouvrage, à l'enseigne de ce qu'ils proposent de nommer des « espaces fonctionnels ». Ceux-ci doivent être entendus comme des « espaces (sociaux) de prise en charge et de régulation *ad hoc* d'un problème spécifique ou de *rivalités* entre acteurs autour de l'accès à des ressources ou des biens et des services, problèmes ou rivalités dont les dynamiques transcendent les frontières sectorielles et territoriales établies ». Si l'on accepte le postulat constructiviste selon lequel les « problèmes » autant que les « rivalités » résultent au moins partiellement d'une élaboration sociopolitique active, il nous semble pertinent de relier cette élaboration à un trait essentiel de la gouvernance : pour l'un de ses auteurs canoniques, Kooiman (cité par Le Galès 2006 : 249), la gouvernance est en effet non seulement une affaire de « solving societal problem », mais tout autant un processus de « creating

¹⁹¹ L'exemple le plus typique de cette hybridation limitée est l'agriculture biologique : dès les années 1990, celle-ci fait entrer dans le référentiel de la politique agricole suisse une dimension environnementale qui lui était complètement étrangère auparavant. Malgré le virage écologique de la politique agricole suisse, l'agriculture biologique reste un dispositif marginal de cette politique agricole.

societal opportunitie ». Les changements d'échelles, caractéristiques d'une époque de desserrement du verrou de l'Etat, ouvrent donc, dans certains cas, de nouveaux espaces sociaux de régulation des « problèmes collectifs », où sont relativisées les règles habituellement applicables à la création d'une nouvelle politique publique ou d'un nouveau dispositif de prise en charge d'un secteur socio-économique.

« Problèmes » et « rivalités » méritent dès lors d'être analysés non pas dans une perspective fonctionnaliste, mais sous l'angle de la signification politique des réallocations de droits et redistributions de biens et de services qu'ils induisent. Il est alors possible d'y lire la signification proprement politique des changements d'échelles : l'émergence de capacités d'action. Or cette émergence s'appuie sur un paradoxe : comme le soulignent Nahrath et Varone, la création de régulations fonctionnelles n'est possible que s'il existe des politiques sectorielles fortes, cohérentes et efficaces... et en même temps « la légitimité des espaces fonctionnels se construit bien souvent, dans un premier temps en tous les cas, au travers d'une tentative de délégitimation et de déclassement des autres formes organisationnelles de régulation. » Les situations de changements d'échelles autorisent ainsi à la fois à utiliser comme leviers les découpages sectoriels et territoriaux existants, mais aussi finalement à les escamoter, faisant échapper les dispositifs correspondants aux régulations sectorielles et territoriales classiques, ainsi qu'aux règles de légitimation (notamment démocratique) qui leur sont liées. C'est exactement ce que nous observons dans le processus de mise en place du dispositif AOC-IGP en Suisse.

La caractéristique la plus prégnante de dispositifs interstitiels tels que la politique des AOC et des IGP en Suisse nous semble donc être finalement l'accumulation sélective de capacités d'action au profit de quelques acteurs cooptés. Ceux-ci créent de nouvelles positions de pouvoir, plutôt faibles dans le cas des AOC-IGP, mais qui dans d'autres contextes pourraient se révéler d'autant plus efficaces qu'elles sont fugaces et peu visibles. Le sens de la gouvernance ne résiderait-il pas au fond dans toutes ces tentatives de faire surgir, aux interstices des cadres sectoriels et territoriaux existants, des marges de manœuvre synonymes de nouveaux pouvoirs ?

LES ESPACES FONCTIONNELS COMME CHANGEMENTS D'ÉCHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE

Stéphane Nahrath & Frédéric Varone

L'analyse des politiques publiques tend à concevoir l'action publique dans une perspective essentiellement *sectorielle*, aussi bien dans le monde francophone (Jobert et Muller 1987) que dans la littérature anglo-saxonne (Sabatier et Jenkins-Smith 1993). De ce point de vue, promu par l'analyse de l'intervention étatique des années 1950 aux années 1980, l'articulation sectorielle de l'action publique et, par conséquent, de son appareil administratif se trouve être la conséquence directe et logique du processus historique de division du travail et de spécialisation des activités productrices en secteurs socioprofessionnels, qui caractérise les sociétés industrialisées. Pareille évolution a été fort bien décrite par plusieurs fondateurs des sciences sociales occidentales (Weber 1971, Durkheim 1996), puis reprise par divers théoriciens systémiques (Easton 1965, Offe 1972).

A cette division sectorielle de la société et de ses représentants associatifs, ainsi que de l'Etat et de ses structures administratives, s'ajoute indéniablement une seconde division, *territoriale* celle-ci. Historiquement, l'approche sectorielle a réglé la question de la « contingence territoriale » de l'Etat, c'est-à-dire de la territorialisation des politiques publiques, en reprenant à son compte les approches institutionnelles et politiques classiques, qui se fondent sur le principe de l'organisation spatialisée de la puissance publique. Le formatage des politiques publiques mises en œuvre et, en amont, la définition des problèmes publics qu'elles cherchent à résoudre ou amoindrir, résultent *in fine* d'un double découpage, sectoriel et territorial.

Si cette conceptualisation de l'action publique et de ses domaines d'intervention a démontré une pertinence certaine pour rendre compte des réalités sociales, politiques et institutionnelles des Etats nations durant les Trente Glorieuses, force est cependant de constater que nombre de secteurs de l'action étatique et, en premier lieu, les politiques dites « à incidence spatiale »¹⁹² (Terribilini et Varone 2004), ont eu plus de peine à entrer dans un pareil découpage sectoriel et territorial du monde (Muller 1990). Et ce, notamment en raison du fait que le périmètre des problèmes collectifs autour desquels se cristallisent ces politiques se trouve *de facto* en décalage par rapport aux logiques sectorielles des politiques publiques, ainsi qu'aux territoires institutionnels de leur ancrage.

Aujourd'hui, nous observons en effet l'émergence graduelle de nouvelles manières de percevoir individuellement, d'articuler socialement et de construire politiquement les problèmes collectifs, ainsi que les modalités de leur prise en charge par la puissance publique. En réponse aux limites des visions étroitement sectorielles ou résultant des

¹⁹² Comme par exemple les politiques de l'environnement, de lutte contre les risques, des transports ou d'aménagement du territoire.

découpages rigides des territoires institutionnels, des logiques de régulation plus flexibles tendent à se superposer voire carrément à s'opposer aux cadres prédéfinis en termes de secteurs et/ou de territoires. Ces nouvelles logiques d'action publique partent (plus) foncièrement (qu'auparavant) des problèmes collectifs à traiter et de leurs spécificités, tels que le périmètre adéquat, les acteurs concernés ou encore la perspective temporelle dans laquelle s'inscrit la résolution du problème. C'est la raison pour laquelle nous proposons de conceptualiser ce nouveau mode d'organisation de l'action publique à l'aide de la notion d'*espace fonctionnel*. Ce faisant, nous reprenons ici à notre compte le constat établi par P. Duran et J.-C. Thoenig (1996 : 610-612) de l'« indétermination croissante des territoires »¹⁹³ et proposons simplement de l'étendre aux découpages sectoriels.

L'hypothèse — que nous ne chercherons pas à démontrer ici¹⁹⁴ — sur laquelle sont fondées les réflexions développées dans ce chapitre est que l'émergence de ces nouveaux cadres de l'action publique entretient des liens plus ou moins étroits avec les « grandes transformations » en cours depuis une vingtaine d'années relatives au rôle de l'Etat et aux modalités de pilotage de ses politiques publiques dans les sociétés occidentales : européanisation, régionalisation/décentralisation et « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Galès 2003), politiques de libéralisation des secteurs de services publics, réorganisation des rapports de pouvoir, redéfinition des frontières et des rapports entre acteurs privés et publics, etc. Ce faisant, nous envisageons cette émergence d'espaces fonctionnels à la fois comme une manifestation, un mode de concrétisation et un facteur de renforcement des processus de changements d'échelles de l'action publique, changements qui eux-mêmes découlent, accompagnent et concrétisent ces transformations en cours¹⁹⁵.

Notre contribution a pour objectif de mettre en lumière — au travers de l'analyse des enjeux de régulation qui découlent de l'émergence de ces modes concurrents d'organisation (des échelles) de l'action publique que représentent les espaces fonctionnels — les relations étroites existant entre changements d'échelles de l'action publique, reconfigurations sectorielles et réorganisations territoriales. Dans une première section, nous donnons une définition préliminaire du concept d'espace fonctionnel. Dans

¹⁹³ « A la représentation de pouvoirs politiques ordonnés suivant un principe excluant tout chevauchement ou superposition se substitue un territoire identifié comme espace de gestion, dont la délimitation s'établit par types de problèmes à traiter. La gestion publique est confrontée à des *issues areas* (note : formule empruntée à T. Lowi, « American business, public policy, case studies, and political theory », *World Politics* 16 (4), juillet 1964) dont l'espace de référence est de plus en plus variable » (Duran, Thoenig 1996 : 611).

¹⁹⁴ Notre intention n'est pas ici de retracer l'historique de ces phénomènes et encore moins de tenter de distinguer les origines empiriques (transformation dans la réalité des processus de régulation publique) ou théoriques (changement des cadres conceptuels utilisés pour analyser les phénomènes empiriques) de ce changement progressif de perspective. Nous nous contentons de faire le constat de leur émergence.

¹⁹⁵ On retrouve ce même constat chez certains analystes anglo-saxons de la *multi-level governance* lorsqu'ils conceptualisent et analysent les processus contemporains de transformation (qualifiée de « détricotage » par Hooghe et Marks 2003) des Etats centraux et de remise en cause de « l'intégrité juridictionnelle » (Skelcher 2005) des institutions étatiques, ainsi que des territoires institutionnels existants, suite à l'émergence de réseaux polycentriques d'acteurs privés, publics et parapublics agissant à différents niveaux institutionnels et à différentes échelles d'action collective.

une deuxième, nous présentons cinq enjeux de régulation résultant des transformations des modes d'organisation de l'action publique qu'incarnent les espaces fonctionnels¹⁹⁶. Dans une dernière partie conclusive, nous développons quelques réflexions prospectives concernant les rapports entre (conditions d'émergence des) espaces fonctionnels et changements d'échelles de l'action publique.

I. LES ESPACES FONCTIONNELS, MODES DE RESOLUTION DES RIVALITES

Par espace fonctionnel, nous entendons un espace social, plus ou moins clairement territorialisé, qui s'organise autour de rivalités — et donc de régulations publiques de ces dernières — pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de *biens* et *services*, tant matériels qu'immatériels, nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités, aussi bien individuels que collectifs¹⁹⁷. Un espace fonctionnel constitue donc un « champ » au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire construit au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics. Il représente ainsi le périmètre social ou géographique qui est accepté comme pertinent pour gérer ledit problème. Il fonctionne également comme l'espace politique légitime et adéquat, en termes d'efficacité présumée, pour arbitrer les rivalités entre les producteurs et les destinataires des biens et services en jeu. Plus encore, il matérialise souvent le lieu de (re)définition et de (re)distribution des droits de propriété, de disposition, d'accès et d'usage de ceux-ci.

On le voit, *un espace fonctionnel est inséparablement un espace de rivalités et un espace de régulation de ces rivalités*. Soit un champ de rapports de forces, dont les limites sont définies par les protagonistes mêmes de ces tensions, et *non pas selon des logiques sectorielles ou des découpages territoriaux préexistants*¹⁹⁸. La surface sociale ou géographique d'un espace fonctionnel correspond donc à l'espace — éventuellement territorialisé — de *validité des règles (formelles et informelles) mises en place* pour réguler le problème collectif en question et les rivalités qui l'accompagnent, ainsi qu'à l'espace de leur *efficacité présumée*. En un mot, il est le « lieu » *transterritorial* et *intersectoriel* où s'exerce le monopole légitime de la régulation de rivalités *fonctionnellement interdépendantes*.

Partant des caractéristiques et des dynamiques spécifiques (de la construction sociale et politique) des problèmes publics à résoudre, les espaces fonctionnels sont susceptibles

¹⁹⁶ Notons ici à ce propos que, compte tenu de la nature tout à fait exploratoire de notre réflexion, nous visons plus à identifier quelques enjeux de régulation inhérents à l'affirmation des espaces fonctionnels qu'à formuler une théorie robuste de ce phénomène et, encore moins, à apporter des recommandations directement opérationnelles. Nous forçons ainsi le trait en formulant certains paradoxes soulevés par la constitution des espaces fonctionnels, quelques cas empiriques illustrant les arguments avancés.

¹⁹⁷ Notons que ces biens et services sont le plus souvent dérivés d'une ou de plusieurs ressources naturelles, artificielles ou symboliques.

¹⁹⁸ En ce sens, un espace fonctionnel pourrait s'apparenter, dans une certaine mesure, au concept de « champ » développé par Pierre Bourdieu (Bourdieu 1992, Bourdieu & Christin 1990) ou au concept de « configuration » développé par Norbert Elias (1991).

de changer de manière plus ou moins importante et fréquente, en fonction des transformations de la nature du problème et des structures de rivalités entre les différents (groupes d') acteurs mobilisés. Cependant, cette flexibilité du périmètre social ou géographique des espaces fonctionnels tend à se rigidifier au fur et à mesure que se développe et s'institutionnalise son dispositif de régulation politique des rivalités. L'émergence d'un espace fonctionnel peut certes être facilitée par l'existence d'une base physique ou d'un espace social préexistant mais, corollairement, ces facteurs en réduisent ensuite la plasticité. Finalement, notons que les phénomènes de raréfaction des ressources (naturelles notamment) ou de certains biens et services qui en sont dérivés, ainsi que l'accroissement parallèle de l'intensité des rivalités entre leurs usagers respectifs, catalysent également la création de tels espaces de régulation.

En résumé, un espace fonctionnel se distingue d'un *secteur* par le fait que ses modalités de régulation dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination voire de mise en cohérence de différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un *territoire institutionnel* dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné¹⁹⁹.

La cohabitation de ces espaces fonctionnels émergents avec les politiques sectorielles territorialisées implique bien évidemment un certain nombre d'enjeux de régulation que nous décrivons et discutons sur la base de quelques exemples empiriques.

2. CINQ ENJEUX DE REGULATION

Cinq enjeux de régulation nous semblent plus particulièrement résulter des transformations des modalités de l'action publique qu'induit la constitution d'espaces fonctionnels. Nous les explicitons ci-dessous, en soulignant à chaque fois les situations pour le moins paradoxales qui en découlent (rapports avec les territoires institutionnels et les logiques sectorielles, hiérarchisation, temporalité et institutionnalisation, légitimité).

RAPPORTS ENTRE ESPACES FONCTIONNELS ET TERRITOIRES INSTITUTIONNELS

Ce qui caractérise les rapports potentiellement conflictuels entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels, c'est en premier lieu la non-congruence de

¹⁹⁹ Forts de cette définition conceptuelle, il nous est possible d'identifier, respectivement de relire analytiquement, un certain nombre de phénomènes empiriques plus ou moins récents de (re)structuration et de rééchelonnement de politiques publiques. A titre purement illustratif, mentionnons ici la mise en place d'une *gestion intégrée de la ressource eau* au niveau d'un (sous-)bassin hydrologique telle que la prévoit la directive européenne 2000/60/CE, la création de réseaux d'espaces naturels protégés voire d'habitats et de couloirs à faune à l'échelle internationale dans le cadre du *programme Natura 2000*, la coordination au niveau international des politiques agricoles, environnementales et de santé publique en vue de garantir la *sécurité de la chaîne alimentaire* face à d'éventuelles crises ou épizooties (vache folle, contamination d'aliments par la dioxine ou grippe aviaire) ou à des innovations biotechnologiques (comme la production d'organismes génétiquement modifiés) ou encore la *sécurité des industries de réseaux* dans des marchés libéralisés (aviation civile, transports ferroviaires ou électricité).

leur périmètre respectif. Pareil décalage constitue précisément l'une des causes de l'émergence d'un espace fonctionnel, dont la configuration spatiale et sociopolitique est supposée mieux correspondre au périmètre pertinent de régulation d'un problème collectif, comme le montre l'exemple suivant sur la gestion intégrée de la ressource eau par (sous-)bassin versant.

Encadré 1 : la gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Retenir les frontières hydrologiques comme espace fonctionnel permet de mieux gérer l'ensemble des rivalités ou des conflits opposant les différents usages de l'eau (production et consommation d'eau potable, irrigation, process industriels, hydroélectricité, navigation fluviale, habitats naturels, etc.). L'espace fonctionnel retenu dans ce cas, à savoir un (sous-)bassin versant, s'avère *de facto* plus large voire englobe totalement les frontières des territoires institutionnels que représentent une commune ou une entité fédérée (district, canton, région) jusqu'ici en charge des diverses politiques sectorielles relatives à la ressource eau.

En effet, un (sous-)bassin versant s'étend généralement sur plusieurs régions voire pays. Dès lors, l'étendue territoriale sur laquelle s'exercent les capacités de régulation propres aux territoires institutionnels demeure inférieure au périmètre réel du problème à résoudre, ici la gestion durable de la ressource eau qui comprend des activités aussi bien d'exploitation que de protection. Ce qui implique une difficulté à agir sur l'ensemble des causes (soit les comportements des groupes-cibles politiquement désignés comme étant) à l'origine du problème à résoudre, respectivement ce qui nécessite un travail de coordination entre plusieurs territoires institutionnels, très lourd en termes de coûts de transaction et très sensible et incertain d'un point de vue politique.

Concrètement, la gestion intégrée du bassin de la Meuse présuppose en effet l'instauration d'une autorité de bassin internationale (France, Belgique, Pays-Bas), la mise sur pied de plans de surveillance et d'action qui concernent l'ensemble des usagers de l'eau et, finalement, la redistribution des coûts de protection et d'exploitation entre ceux-ci, au travers notamment du principe de récupération des coûts des différents biens et services liés à l'utilisation de la ressource eau. De premières initiatives ont été prises en la matière, avec l'institution en 1998 d'une commission internationale pour la protection de la Meuse, en application des accords de Charleville-Mézière de 1994.

Le caractère paradoxal des rapports entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels tient au fait que, *bien que se construisant contre les découpages territoriaux existants, les espaces fonctionnels ne peuvent se passer d'un support ou référent territorial institutionnalisé pour se constituer, quitte à le nier ou à le dépasser par la suite*. Pour reprendre notre premier exemple, la commission internationale de la Meuse, à titre d'autorité de bassin internationale, a impérativement besoin de la collaboration entre les autorités politico-administratives des régions et pays concernés pour élaborer un plan de gestion hydrographique que ces derniers partagent²⁰⁰.

²⁰⁰ On peut trouver une autre illustration emblématique de cette tension entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels dans les travaux de Pierre Veltz (1996) sur les « économies d'archipel ». Cet auteur montre bien en effet comment les logiques fonctionnelles de globalisation des échanges économiques entre les grandes métropoles mondiales contribuent à modifier profondément l'ancrage territorial de ces dernières dans la direction d'une *déterritorialisation* (libre circulation des capitaux, des marchandises et des travailleurs, autonomisation des métropoles par rapport à leur arrière-pays, voire à l'économie et au territoire nationaux, affaiblissement des capacités de régulations économiques des Etats-nations). Dans le même temps, elles sont limitées par la permanence de certaines « contingences territoriales » qui impliquent une

On trouve une confirmation de ce paradoxe dans les stratégies d'acteurs menées à différents niveaux institutionnels afin, soit de construire un espace fonctionnel capable de s'autonomiser suffisamment de manière à constituer un lieu de régulation alternatif, soit au contraire d'empêcher autant que possible l'émergence d'un tel espace. En effet, les acteurs portant un projet d'espace fonctionnel ne peuvent faire abstraction de la « contingence territoriale », ainsi que des formes existantes de découpages institutionnels. Bien au contraire, ils doivent pouvoir compter, pour la réalisation de leur projet, sur la possibilité de mobiliser un certain nombre de ressources (institutionnelles, politiques, humaines, financières, cognitives, etc.) qui sont toujours possédées, activées, voire même produites, dans le cadre des territoires institutionnels classiques.

Encadré 2 : la (non)-prise en charge du problème des nuisances sonores autour de l'aéroport de Bruxelles-National

Le cas des nuisances sonores émises par le trafic aérien de l'aéroport de Bruxelles-National illustre le jeu stratégique de certains acteurs opposés à l'émergence d'un espace fonctionnel pour traiter ce problème, du reste commun à nombre d'aéroports²⁰¹. Bruxelles-National est une infrastructure nationale qui se trouve en région flamande, sur la commune de Zaventem. Par contre, les avions qui y atterrissent ou décollent survolent fréquemment la région de Bruxelles-Capitale et sa périphérie flamande.

Bruxelles-National génère des effets positifs en termes d'emplois, de rentrées fiscales et de développement régional. Corollairement, la croissance du trafic aérien, et surtout des vols de nuit, représente une source de nuisances diverses, dont un risque accru d'accidents et une pollution sonore qui a des impacts sur la santé des riverains survolés. Le problème majeur de cet aéroport tient au fait qu'il y a une inadéquation entre la géographie des retombées économiques, principalement pour la région flamande, et celle des nuisances, principalement au détriment de la région bruxelloise (Biot et Dobruszkes 2005).

De facto, à ce jour, aucune solution stabilisée n'a pu être adoptée pour réguler le trafic de nuit. Suite à une proposition initiale (1999) d'une ministre écologiste du premier gouvernement de G. Verhofstadt, qui visait à interdire les vols de nuit d'ici à 2003, plusieurs revirements ont ponctué la politique en la matière : la concentration des vols de nuit vers la périphérie flamande au nord (2002), suivie d'une déconcentration des itinéraires aériens avec le survol de Bruxelles (2003), puis d'une dispersion au maximum des vols de nuit (2003-2004), la situation actuelle se caractérisant par plusieurs contestations par voie judiciaire et une réouverture des négociations entre les pouvoirs bruxellois, flamand et fédéral.

Cet exemple démontre que les territoires institutionnels et leurs autorités respectives constituent parfois un obstacle insurmontable au développement d'un espace fonctionnel de régulation des rivalités, ici entre exploitants de l'aéroport et ses riverains, eux-mêmes organisés en divers comités

reterritorialisation, au sein de territoires institutionnels existants, des logiques fonctionnelles inhérentes à l'économie capitaliste globalisée, ceci en raison notamment de la dépendance des entreprises par rapport à la localisation de la main d'œuvre qualifiée et des entreprises de sous-traitance intervenant dans la chaîne de production, à la proximité de centres de recherche universitaires, à la qualité et au prix des infrastructures urbaines (dont les logements, les aéroports, les réseaux de transports urbains et de communication), à la régulation des rapports de travail (dont le droit de grève, la force des syndicats), ou encore à la pression fiscale ou au niveau de la qualité de vie.

²⁰¹ Voir le chapitre de Charlotte Halpern dans cet ouvrage consacré aux luttes autour de l'agrandissement des infrastructures aéroportuaires de Paris-Charles de Gaulle.

(par exemple Noordrand actie, Bruxelles Air Libre, Union belge contre les nuisances des avions) qui reproduisent voire exacerbent les frontières institutionnelles des régions en conflits.

RAPPORTS ENTRE ESPACES FONCTIONNELS ET LOGIQUES SECTORIELLES

Dans le cas des relations entre espaces fonctionnels et logiques sectorielles, les constats et les enjeux de la régulation publique se posent en des termes très proches de ceux relatifs aux territoires institutionnels. Si ce n'est que les espaces fonctionnels mobilisent souvent des dispositions relevant de plusieurs politiques sectorielles qui encadrent les interventions publiques habilitant ou restreignant les usages de divers biens et services, respectivement de la ou des ressources propres à l'espace fonctionnel en question. Ce faisant, *la régulation d'un espace fonctionnel correspond à un processus de réarticulation, dans un périmètre spécifique, des relations intersectorielles*. Ce réaménagement peut, dans certains cas, impliquer une nouvelle hiérarchisation des relations entre différentes politiques sectorielles. Un tel processus se concrétise notamment au travers de transformations telles que la modification ou le réalignement des objectifs des différentes politiques sectorielles, la reformulation de (l'échelle de) leur(s) logique(s) d'action, l'introduction ou la suppression de certains instruments, la réorganisation, voire le rééchelonnement, de l'arrangement politico-administratif en charge de leur mise en œuvre ou encore la redéfinition des critères d'évaluation des politiques concernées.

Ce qui nous semble constituer le caractère paradoxal des rapports entre espaces fonctionnels et politiques sectorielles, c'est le fait que *de tels processus de réarticulation fonctionnelle des relations intersectorielles, respectivement de création de formes de régulations supra-sectorielles, impliquent comme condition préalable l'existence de politiques sectorielles fortes*.

Encadré 3 : la sécurité de la chaîne alimentaire

En Belgique, la fameuse crise de la dioxine a rendu bien tangibles les problèmes induits par une absence de coordination entre deux logiques sectorielles, à savoir celles qui sous-tendent les politiques agricole, d'un côté, et de santé publique, de l'autre, ainsi que le changement dans la hiérarchie de ces deux politiques.

En janvier 1999, les stocks d'un producteur de graisses, fournisseur de l'industrie agro-alimentaire, sont pollués par des huiles de PCB contenant des dioxines. Une entreprise agricole de Roeselare, à laquelle des graisses polluées ont été livrées, constate un mois plus tard une mortalité anormale de ses poulets et poussins. En avril 1999, un vétérinaire du ministère de la Santé publique annonce une possible contamination à la dioxine de l'alimentation pour bétails, celle-ci étant définitivement confirmée à la fin du mois par un laboratoire d'analyse. Il apparaît ensuite que certaines viandes commercialisées sont d'ores et déjà contaminées. Les médias s'emparent de la problématique et une crise politique éclate, qui plus est dans le contexte de la campagne électorale de juin 1999. Le premier ministre belge, J.-L. Dehaene, se voit contraint de provoquer la démission des deux ministres de l'agriculture et de la santé publique, dont les services n'ont pas su coordonner leurs actions à temps pour éviter l'emballement de la crise.

Cet échec dans la poursuite d'une action concertée au niveau fédéral contribue partiellement à un changement de gouvernement, le nouveau premier ministre G. Verhofstadt instituant dès son accession au pouvoir une nouvelle Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, sur la base du modèle français. Cette institution multiplie dès lors les contrôles, afin d'anticiper et de

juguler tout problème de santé publique, ce qui irrite non seulement les agriculteurs mais aussi leur ministre de tutelle au niveau régional (car la politique agricole a été fédéralisée entre-temps). La pratique actuelle, qui se déroule dans un climat récurrent d'épizooties potentielles, montre que les enjeux de santé publique priment sur ceux de l'agriculture, cette dernière pâtissant indéniablement de la nouvelle hiérarchisation des priorités politiques.

On le voit, la constitution d'une dynamique de régulation alternative sous la forme d'un espace fonctionnel implique certainement au minimum une recombinaison des relations intersectorielles. Nous discuterons plus loin la question de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions un espace fonctionnel passe d'une forme de régulation fondée sur le seul ré-ordonnement *inter*-sectoriel, à une forme fondée sur une réelle structure de régulation *supra*-sectorielle. Ce qui revient à poser la question des conditions d'émergence de véritables espaces fonctionnels capables d'articuler, de manière contraignante et dans l'optique d'une gestion durable d'une ressource, les différentes politiques sectorielles de protection et d'exploitation de celle-ci.

HIERARCHISATION ENTRE ESPACES FONCTIONNELS

Les enjeux de régulation ne concernent pas uniquement les rapports entre espaces fonctionnels, territoires institutionnels et politiques sectorielles. En effet, plusieurs exemples empiriques suggèrent que différents espaces fonctionnels sont également susceptibles de se retrouver en concurrence entre eux, respectivement qu'il existe des luttes entre espaces fonctionnels pour leur hiérarchisation. Ainsi, *toute affirmation et toute autonomisation d'un espace fonctionnel impliquent la reconfiguration des autres espaces fonctionnels qui lui sont (in)directement liés*. Ces reconfigurations peuvent prendre différentes formes telles que : la domination ou la mise sous tutelle d'un espace fonctionnel par un autre, l'intégration ou l'annexion, la fusion plus ou moins conflictuelle, ou encore la fragmentation voire l'éclatement d'un espace fonctionnel sous la pression d'un ou de plusieurs autres espaces fonctionnels concurrents.

Nous faisons l'hypothèse qu'un espace fonctionnel arrive d'autant mieux à s'affirmer qu'il est capable d'articuler, au niveau aussi bien de ses objectifs et logiques d'action que de son arrangement politico-administratif et de sa mise en œuvre, ce que l'on pourrait appeler, en paraphrasant Bruno Jobert et Pierre Muller (1987), le « rapport global - fonctionnel ». L'articulation d'un tel rapport suppose qu'un espace fonctionnel est en mesure d'intégrer les principales dimensions du référentiel global dominant (soit les valeurs, les normes, les algorithmes et les images qui le constituent), produit généralement aux niveaux national et international, dans le référentiel de l'espace fonctionnel en question, respectivement dans les différents référentiels sectoriels, facilitant ainsi la coordination entre les différentes politiques sectorielles. L'exemple suivant montre comment le référentiel global de « marché » permet d'ajuster et de légitimer, au niveau sectoriel, les (instruments des) politiques énergétiques et de lutte contre le réchauffement climatique.

Encadré 4 : libéralisation du marché de l'électricité, promotion des énergies renouvelables et lutte contre le réchauffement climatique

La récente réforme de la politique de promotion des énergies renouvelables en Belgique illustre le lien qui peut exister entre un changement du référentiel global, d'une part, soit la libéralisation du

marché électrique, et l'émergence d'un nouvel espace fonctionnel, d'autre part, soit le marché des certificats verts qui permet de coordonner les politiques énergétiques et de lutte contre le réchauffement climatique.

En introduisant la concurrence dans un secteur auparavant monopolistique, l'actuelle libéralisation du marché électrique (directive européenne 96/92/CE) induit un double impact sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable (ER ci-après). D'une part, elle garantit définitivement aux opérateurs actifs sur ce segment du marché un accès au réseau, condition préalable à toute activité commerciale. D'autre part, la concurrence accrue devrait se traduire par une diminution des prix, ce qui crée des conditions extrêmement difficiles pour l'émergence de l'ER. En effet, nombre de technologies de production d'ER ne sont pas compétitives par rapport aux centrales électriques traditionnelles (thermiques ou nucléaires). Leurs coûts sont trop élevés et, par conséquent, le prix de l'ER est trop cher par rapport à celui du marché. Dans ce contexte, une politique de soutien à l'ER s'avère indispensable, même si sa mise en œuvre apparaît moins aisée, compte tenu entre autres du droit européen relatif aux aides d'Etat. A titre d'exception pour raison environnementale, les instruments de soutien à l'ER sont autorisés, mais dans des limites très strictes. La Commission se charge d'examiner, au cas par cas, chaque politique nationale ou régionale, afin d'évaluer si celle-ci n'outrepasse pas les principes et règles de la libre concurrence.

Depuis la conférence de Rio en 1992 et, plus encore, depuis la signature du protocole de Kyoto en 1997, le problème du changement climatique se trouve à l'agenda des pays européens qui se sont engagés, d'ici 2008-2012, à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES ci-après) de 8% par rapport à leur niveau de 1990. Le secteur énergétique étant un gros émetteur de GES, un effort considérable y est réalisé pour respecter les objectifs de Kyoto. Il s'agit de diminuer la consommation d'énergie, au travers d'une augmentation de l'efficacité énergétique et d'une sensibilisation accrue des différents consommateurs, et d'augmenter la part des ER dans la balance énergétique. Ainsi, les pays de l'Union européenne visent à atteindre, en 2010, plus de 22% d'ER par rapport à leur consommation totale d'électricité. Dès lors, les politiques de promotion de l'ER sont également appelées à se renouveler et à se renforcer, à court terme.

Ces conditions cadres internationales véhiculent des messages contradictoires pour les gouvernements nationaux : en effet, comment concilier la chute des prix de l'électricité résultant de la libéralisation du marché européen avec la croissance de l'ER souhaitée pour des raisons énergétiques et pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique? L'instrument des certificats verts (CV ci-après) négociables, *a priori* bien adapté à un contexte concurrentiel, propose une piste pour résoudre cette tension (entre référentiel global et espace fonctionnels). Elle a été explorée et mise en œuvre par différents pays, dont la Région wallonne de Belgique.

Sur le plan pratique, le système des CV repose sur deux instruments tout à fait classiques : le quota et la certification. Le *quota individuel* a pour rôle de créer une demande en obligeant divers acteurs du secteur à acquérir une quantité définie d'ER (la somme de ces quotas individuels correspondant au quota global d'ER qu'un gouvernement souhaite atteindre comme objectif dans sa balance énergétique et sa stratégie de limitation des GES). Tandis que, du côté de l'offre, la *certification* garantit l'origine renouvelable de l'électricité produite ainsi que la réduction de GES produits.

Mais l'originalité des CV réside avant tout dans le mécanisme de marché qui établit un rapport entre le demandeur d'ER, tenu de respecter un quota, et l'offreur d'ER, dont le revenu est partiellement garanti par un certificat. En effet, la particularité majeure du système consiste à créer un marché spécifique pour les CV, qui est parfaitement séparé du marché libéralisé de l'électricité. Les producteurs d'électricité verte obtiennent ainsi des CV selon la quantité d'ER qu'ils génèrent et ils vendent ces certificats sur un marché parallèle, créé de toute pièce.

Contrairement aux politiques antérieures de promotion de l'ER ou de lutte contre la pollution par les GES, les pouvoirs publics misent sur les bénéfices de la concurrence entre producteurs d'ER

plutôt que sur des injonctions hiérarchiques (par exemple des normes de pollution) ou des prix fixes (par exemple un système de rachat obligatoire à un prix déterminé des KWh verts). Ainsi, le prix du « subsidé » accordé *de facto* au producteur d'ER qui n'émet pas de GES n'est plus fixé unilatéralement par l'Etat, mais résulte plutôt d'échanges sur un marché compétitif. De la sorte, le même référentiel de marché s'applique tant au niveau global (libéralisation du marché électrique) qu'à celui des espaces fonctionnels des politiques de promotion des ER et de lutte contre le réchauffement climatique (marché des certificats verts).

TEMPORALITE ET INSTITUTIONNALISATION DES ESPACES FONCTIONNELS

Les espaces fonctionnels, en tant que propositions de recomposition des modalités d'action publique, doivent, pour être crédibles, se projeter dans le long terme, voire carrément proposer des utopies. En effet, ils n'émergent généralement que face à des problèmes (considérés politiquement comme) majeurs et récurrents, dont la résolution présuppose une certaine constance de l'interventionnisme public. Une véritable institutionnalisation d'un espace fonctionnel implique ainsi, en principe, une modification conséquente des dispositifs institutionnels, aussi bien au niveau normatif (comme la réorganisation du corpus législatif) qu'à celui de l'organisation des administrations publiques (comme la reconfiguration des découpages administratifs).

Toutefois, cette inscription dans le long terme se trouve fréquemment contrariée par les contraintes d'ajustements à court terme qui découlent des logiques sectorielles et/ou territoriales. Autrement dit, *les espaces fonctionnels s'inscrivent par définition dans le long terme (utopique), mais afin de s'affirmer graduellement, ils doivent faire des concessions (pragmatiques) à court terme, ce qui les rend éventuellement inopérants, en partie du moins, et met donc en danger leur pérennité.* Les exemples empiriques mentionnés ci-dessus semblent en effet confirmer que la constitution des espaces fonctionnels, leur émergence et leur autonomisation constituent des processus laborieux, car politiquement très délicats.

Les expériences d'espaces fonctionnels en cours mettent ainsi souvent en lumière les fortes capacités d'ajustement, de résistance, voire carrément de récupération, de la part des politiques publiques (sectorielles) et des institutions existantes par exemple les régimes de droits de propriété en vigueur) face au « potentiel critique » véhiculé par les espaces fonctionnels.

Encadré 5 : l'aménagement du territoire comme entreprise de récupération du potentiel critique des espaces fonctionnels en matière de gestion durable du sol

Notre analyse de la genèse de la politique fédérale d'aménagement du territoire en Suisse (Nahrath 2005) montre comment l'objectif d'une gestion durable des sols, tant au niveau national, que dans le cadre de périmètres fonctionnels régionaux (agglomérations, écosystèmes paysagers tels que vallée alpine, vignobles, rives de lacs, etc.) s'est très rapidement trouvé confronté, d'une part, aux *intérêts territoriaux* des cantons et des communes et, d'autre part, aux *intérêts économiques* des propriétaires fonciers, des agriculteurs, des promoteurs immobiliers, des grands investisseurs institutionnels ou des spéculateurs.

Ainsi, une grande partie des choix qui ont été faits, dans le cadre du processus d'élaboration de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979, concerne *les principes et les instruments à mettre – ou à ne pas mettre – en œuvre*, à savoir : le zonage fondé sur une affectation spatiale exclusive des usages, l'absence de mécanisme de prélèvement et de

redistribution de la plus-value foncière, l'absence d'instruments d'aménagement spécifiques aux différents espaces fonctionnels (notamment urbains), la communalisation des plans d'affectation et la faiblesse endémique des « régions d'aménagement » (y compris dans les agglomérations), l'absence de planification de la construction des logements à l'échelle des zones urbaines, la faible capacité de contrainte des plans directeurs cantonaux, la limitation relativement lâche et la définition communalisée des zones à bâtir, la quasi absence de mise en réseau des espaces protégés, etc. De fait, ces choix vont à l'encontre d'une approche fonctionnelle de l'aménagement (durable) du sol et du territoire. On pourrait même aller plus loin en suggérant que le principe de l'autonomie communale, fondé sur la communalisation partielle de la fiscalité, a contribué à définir voire à naturaliser le territoire communal comme le seul périmètre pertinent de l'aménagement du territoire, annihilant de cette manière le potentiel critique de l'approche fonctionnelle. Ainsi, les importants conflits qui ont accompagné la mise en œuvre des politiques fédérales d'aménagement du territoire et de protection de la nature et des paysages constituent à cet égard des exemples de la capacité de résistance des logiques territoriales (locales) et sectorielles face aux propositions alternatives formulées en termes d'espaces fonctionnels.

Il en va de même pour le régime actuel du *droit foncier* caractérisé par une conception privative du sol, ainsi que par la garantie constitutionnelle de la propriété (privée) impliquant une obligation d'indemnisation pour toute atteinte (sous la forme d'une expropriation matérielle ou formelle) à la propriété foncière (cette indemnisation ne pouvant être financée par le prélèvement inexistant de la plus-value foncière). Pareille pratique constitue en effet également un obstacle important, non seulement à la mise en œuvre des principes de la politique (sectorielle) d'aménagement du territoire, mais également, et à plus forte raison encore, à l'émergence d'espaces fonctionnels de gestion du sol. Ainsi, les discussions en cours sur la possibilité de mise en œuvre d'instruments économiques dans la politique d'aménagement du territoire, par exemple sous la forme des « *Transferable Development Rights* », ou encore d'instruments de contingentements tels que des *quotas* de zones à bâtir, de droits à bâtir ou de surfaces imperméabilisables, montrent bien comment la mise en œuvre de tels instruments, précisément fondés sur une définition fonctionnelle des dynamiques et des périmètres d'aménagement, se trouve immédiatement confrontée à la question des indemnisations pour expropriation matérielle, en vertu de la garantie de la propriété foncière institutionnalisée dans le droit foncier suisse.

Ce constat, à nouveau paradoxal, de l'« impossible institutionnalisation » des espaces fonctionnels émergents pose évidemment la question de leur consistance et durabilité. Quelle est la marge d'institutionnalisation possible, respectivement la consistance maximum que peuvent ou pourront prendre ces espaces fonctionnels à court et moyen termes ? Cette question est consubstantielle de celle relative à la capacité de résistance du modèle sectoriel et territorial d'action publique, respectivement des limites de ses aptitudes à internaliser et étouffer la critique fonctionnelle. Les réponses à ces questions renvoient à une combinaison de facteurs sociopolitiques, comme par exemple la marge de manœuvre des réformateurs, les ressources dont ils disposent et les contraintes institutionnelles pesant sur eux. Elles dépendent également de facteurs relevant de la structure des problèmes fonctionnels, de leur évolution et, plus encore, de la complexification de leur interdépendance.

LEGITIMITE DES ESPACES FONCTIONNELS

Le dernier enjeu de régulation que nous abordons sommairement ici renvoie à la question de savoir comment les espaces fonctionnels tirent ou construisent leur légitimité. Rares sont les cas où les espaces fonctionnels, notamment en raison de leur

difficile si ce n'est impossible institutionnalisation, ont pu donner clairement et durablement la pleine mesure de leurs capacités de régulation supposées plus performantes que les logiques sectorielles et territoriales concurrentes. En ce sens, leur légitimité résulte le plus souvent des *outputs* attendus et des effets escomptés plutôt que d'effets clairement mesurables à l'aune de la résolution des problèmes collectifs.

Là également, un constat paradoxal s'impose : *la légitimité des espaces fonctionnels se construit bien souvent, dans un premier temps en tous les cas, au travers d'une tentative de déclassement et délégitimation des autres formes organisationnelles de régulation*, que ce soit les espaces fonctionnels concurrents ou les approches sectorielles et territoriales existantes. Il s'agit donc essentiellement d'une *légitimité par défaut*, voire purement *virtuelle*. Celle-ci se fonde sur des *promesses*, par définition incertaines quant à leur réalisation effective, d'une amélioration significative des capacités de régulation, plutôt que sur des expériences empiriques de longue haleine. En d'autres termes, cette « légitimité à crédit » des espaces fonctionnels émergents dépend en grande partie, d'une part, de la nature et de l'importance des disfonctionnements (objectivés) des structures sectorielles et territoriales existantes et de l'ampleur de leur inefficacité avérée ainsi que, d'autre part, de la correspondance, plus ou moins clairement articulée, entre ces disfonctionnements et le contenu logique des « solutions » alternatives (redéfinition du problème, reformulation de la logique d'intervention de l'Etat, désignation de nouveaux groupes cibles visés, mise en œuvre de nouveaux instruments ou reconfiguration administrative) proposées par l'espace fonctionnel émergent. Autrement dit, les espaces fonctionnels construisent leur légitimité sur les effets positifs *escomptés* (et non pas avérés) quant à la résolution du problème visé. Comme l'a déjà souligné Fritz Scharpf (2000), cette légitimité par les *outputs* (ou secondaire) de l'action publique se distingue de la légitimité par les *inputs* (ou première) qui relève quant à elle des principes démocratiques de l'Etat de droit, comme par exemple le pluralisme et la transparence lors des processus décisionnels. Il nous semble donc vraiment remarquable que les espaces fonctionnels doivent asseoir leur légitimité par l'annonce de plus d'efficacité et d'efficience, tout en déclassant la légitimité, le plus souvent bien réelle celle-ci, des politiques sectorielles et territoires institutionnels en vigueur.

Encadré 6 : l'échec des réformes institutionnelles dans les aires métropolitaines européennes

Les différentes tentatives historiques de constitution d'institutions d'agglomération dans les (grandes) villes européennes illustrent bien cette situation de concurrence entre, d'une part, la légitimité des structures sectorielles et territoriales *existantes* et, d'autre part, la légitimité (concurrente) d'un espace fonctionnel *émergent*.

Partant du constat de l'existence d'un décalage croissant — au fur et à mesure du processus de sub- puis de péri-urbanisation — entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels de l'agglomération, beaucoup de pays et de régions urbaines d'Europe occidentale ont tenté, en se référant plus ou moins explicitement aux travaux des « réformateurs métropolitains », de mettre sur pied, que ce soit dans les années 1960-70 ou à nouveau depuis le début des années 1990, des structures d'agglomération dont l'objectif est la réconciliation ou, à tout le moins, la réduction des décalages entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels, au travers de la création de structures institutionnelles supra-communales (sous la forme d'institutions d'agglomération ou, dans certains cas, de véritables gouvernements métropolitains). La légitimité de telles institutions se fonde essentiellement sur la *promesse* d'un meilleur équilibre dans la répartition des tâches et

des charges ainsi qu'un partage plus équitable de l'assiette fiscale entre les différentes communes de l'agglomération, d'un abaissement des charges incombant aux villes-centres des agglomérations, d'un rétablissement de la correspondance entre les cercles des payeurs, des décideurs et des bénéficiaires des biens et des services urbains, de la réalisation d'économies d'échelle substantielles au niveau des infrastructures et des services urbains, d'une capacité à planifier de manière plus cohérente la localisation des équipements, activités et résidences, ou encore de remplacer les réseaux de plus en plus complexes (et difficilement gérables) de coopérations inter-communales par un arrangement institutionnel simplifié.

Dans le cas de la première génération de ces structures d'agglomération (décennies 1960-70), la grande majorité des expériences se sont soldées par des échecs : les « comtés métropolitains » anglais créés en 1972 (respectivement le *Greater London Council* créé en 1963 déjà) sont supprimés par le Gouvernement Thatcher en 1986, l'autorité métropolitaine du Grand Rotterdam créée en 1964 disparaît en 1985, la Corporation Métropolitaine de Barcelone créée en 1974 est dissoute en 1987, la Communauté Urbaine de Montréal instaurée en 1970 n'a jamais véritablement réussi à s'imposer face aux communes suburbaines, les communautés urbaines françaises (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) créées en 1966 ne sont pas parvenues à se constituer en un pouvoir d'agglomération indépendant des communes membres. De même, en Italie ou en Suisse, les tentatives de constitution d'institutions d'agglomération ont tout simplement échoué, en raison de la résistance des communes (le plus souvent sub- et périurbaines), des syndicats intercommunaux ou des régions et cantons.

Identifiant les causes de ces échecs, nombre de chercheurs (par exemple Lefèvre 1998) ont montré que les deux raisons principales consistaient, d'une part, dans le *déficit de légitimité* de ces institutions d'agglomération et, d'autre part, dans la manière, le plus souvent *autoritaire*, qui a été adoptée par les gouvernements centraux pour les mettre en place. Ainsi, force est de constater que la plupart des gouvernements d'agglomération des années 1960-70 se sont montrés incapables d'imposer la nouvelle logique de leur espace fonctionnel sur celle des découpages territoriaux existants, c'est-à-dire à se faire reconnaître par les gouvernements locaux, les groupes de pression et la population des agglomérations, comme fonctionnellement plus pertinents et politiquement plus légitimes que les accords sectoriels intercommunaux en vigueur. Il leur a été impossible de produire aussi bien une adhésion au projet d'espace fonctionnel qu'un sentiment d'appartenance ou une identité commune au sein de ces populations urbaines²⁰².

Cette analyse se trouve confirmée par l'étude des conditions de succès (relatif) des expériences plus récentes de consolidation des aires métropolitaines menées dans la perspective du « néo-régionalisme » et de la « gouvernance métropolitaine ». En effet, la renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 s'explique par la méthode adoptée, fondée prioritairement sur le partenariat, le volontariat et la flexibilité : l'institution d'agglomération, à la fois comme périmètre et comme logique fonctionnelle, n'est plus définie *a priori* et imposée aux acteurs sur le terrain. Au contraire, elle résulte d'un processus constitutif, respectivement s'affiche comme un objectif à atteindre, qui n'est pas fixé à l'avance mais découle de la configuration d'acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Au regard de ces nombreuses expériences dans les aires métropolitaines, il semble qu'un scénario crédible d'institutionnalisation d'un espace fonctionnel consiste à favoriser une réelle internalisation cognitive du projet utopique qui sous-tend cet espace

²⁰² Notons à cet égard que le niveau de conflictualité entre espace fonctionnel émergent et structures territoriales existantes dépend généralement de l'importance des transferts de compétences (décisionnelles, fiscales, gouvernementales et représentatives) et de ressources (humaines, financières), donc de légitimité politique, qui sont en jeu.

fonctionnel, dont la co-production avec les différents secteurs et territoires, chemin faisant, en assure la légitimité, tant primaire que secondaire.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons sommairement mis en lumière ce qui nous paraît constituer les principaux enjeux renvoyant à l'émergence des espaces fonctionnels entendus comme formes alternatives de structuration de l'action publique. Nous avons tenté de montrer dans quelle mesure ils étaient consubstantiellement *liés* et en même temps *opposés* aux formes « traditionnelles », territoriales et sectorielles, de structuration des politiques publiques et d'organisation des administrations publiques. En ce sens, ils peuvent être analysés comme une modalité, ou à tout le moins comme une tentative de *dépassement* ou de *résorption* des tensions, oppositions ou contradictions existant entre logiques sectorielles et logiques territoriales, tensions déjà identifiées par un certain nombre d'analystes de politiques publiques, au niveau local notamment (Muller 1990, 1992, 1995 : 16-23, Faure 1995, Faure et Douillet 2005, Balme, Faure et Mabileau 1999, Saez, Leresche et Bassand 1997).

Sur la base des quelques exemples empiriques présentés dans ce chapitre, nous pouvons raisonnablement formuler *l'hypothèse* selon laquelle cette capacité éventuelle des espaces fonctionnels à dépasser ou à résorber les tensions entre logiques sectorielles et territoriales, respectivement à proposer des modalités alternatives de prise en charge par l'Etat de la résolution d'un certain nombre de problèmes publics, passe essentiellement par des processus de *changement ou de reconfiguration des échelles de l'action publique*.

Ainsi, par exemple, le passage à une gestion intégrée de l'eau par bassin versant (encadré 1) implique certainement un *double* changement d'échelle. D'une part, le périmètre géographique de régulation se trouve élargi et dépasse, voire englobe totalement, les frontières des territoires institutionnels d'une ou de plusieurs entités territoriales (communes, régions, états fédérés). D'autre part, l'étendue du champ de la régulation, soit le nombre d'usagers rivaux régulés simultanément, se trouve sensiblement accrue et la mise en cohérence des différentes politiques sectorielles en principe renforcée.

A cet égard, notons que cette seconde dimension des changements d'échelles de l'action publique ne se limite pas à un simple transfert d'échelon institutionnel ou de niveau de gouvernement (ce qui par ailleurs ne constitue pas une condition *sine qua non* d'un changement d'échelle), mais implique également une redéfinition plus ou moins importante des différents composants (problème public, objectifs, instruments d'action, arrangements institutionnels, etc.) des politiques sectorielles concernées par le périmètre de l'espace fonctionnel. La mise en place d'un espace fonctionnel (actuellement inexistant) régulant de manière équitable, sur l'ensemble de la région bruxelloise, la redistribution des retombées économiques, des nuisances sonores, des pollutions et des risques engendrés par les activités aéroportuaires (encadré 2) impliquerait certainement

un même changement d'échelle, aussi bien du périmètre géographique, que de l'étendue des politiques sectorielles à mettre en cohérence.

De son côté, l'exemple de l'espace fonctionnel de la sécurisation de la chaîne alimentaire (encadré 3) montre bien que l'on peut observer des changements d'échelles de l'action publique sans pour autant assister à des transferts de compétences significatifs entre échelons institutionnels ou niveaux de gouvernement. Dans ce cas concret, le changement d'échelle s'opère essentiellement par une réarticulation fonctionnelle de la mise en cohérence intersectorielle au travers de la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. L'exemple de l'espace fonctionnel des certificats verts (encadré 4) confirme en tous points les observations réalisées à partir des cas précédents.

Le cas suisse de l'aménagement du territoire (encadré 5) montre quant à lui comment la tentative de centralisation, au niveau fédéral, aussi bien de l'institution de la propriété foncière que de la politique sectorielle de l'aménagement du territoire (initialement développée dans certains cantons), qui correspond à un changement d'échelle en termes de périmètre géographique et de transfert de compétences entre échelons institutionnels, a précisément contrecarré l'émergence de logiques fonctionnelles en matière de gestion durable du sol du fait qu'elle ne s'est pas accompagnée d'un changement d'échelle de la planification.

Finalement, l'exemple des échecs des réformes institutionnelles dans les aires métropolitaines européennes (encadré 6) illustre comment les enjeux en termes de redistribution du pouvoir entre communes et institutions d'agglomération ont, la plupart du temps, été reformulés en termes de conflits de légitimité politique entre échelons territoriaux et institutionnels ou entre niveaux de gouvernement.

Au total, il nous semble que l'étude des espaces fonctionnels constitue bien une contribution à l'analyse et à la compréhension des phénomènes de changements d'échelles de l'action publique, de tels changements renvoyant souvent à des reconfigurations des logiques aussi bien sectorielles que territoriales susceptibles d'être analysées à l'aide de cette notion. En ce sens, changements d'échelles et émergence d'espaces fonctionnels constitueraient deux faces d'une même médaille ou, si l'on préfère, deux dynamiques indépendantes d'un même processus de transformation de l'action publique.

4^{EME} PARTIE :
POUVOIR ET
GOUVERNANCE

INTRODUCTION LOGIQUES DE POUVOIRS ET GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Jean-Philippe Leresche

Européanisation et régionalisation constituent-ils les deux faces d'un même problème (Kohler-Koch 1998, 1999) ? Oui, si l'on considère que le problème renvoie aux changements d'échelles de l'action publique et aux transformations des rapports de pouvoir qui peuvent en découler entre divers niveaux de gouvernement. On ne peut en effet pas penser les changements d'échelles sans appréhender conjointement les enchevêtrements de compétences, les réseaux de politiques publiques multi-acteurs et multi-scalaires et les articulations multi-directionnelles entre les différents niveaux de gouvernement (du local/régional à l'Union européenne, en passant par le niveau national). Ensemble, ils soulèvent des enjeux de gouvernance multi-niveaux et, donc, de coopération/concurrence de pouvoir(s). Loin d'une conception purement fonctionnelle de la gouvernance multi-niveaux, ces enjeux doivent nous aider à questionner et à spécifier la problématique des changements d'échelles sous l'angle des logiques multi-territoriales des pouvoirs : quels sont les effets de la gouvernance multi-niveaux sur les changements d'échelles ? Réciproquement, les changements d'échelles débouchent-ils toujours sur des logiques de gouvernance multi-niveaux ? D'une manière générale, quelles formes prennent les changements d'échelles dans la dialectique entre européanisation, souveraineté étatique (ou ce qu'il en reste) et régionalisation ?

Dans le contexte de l'intégration européenne, la gouvernance multi-niveaux rend en effet compte d'une distribution des pouvoirs davantage polycentrique, qui se répartit sur plusieurs échelons de gouvernement qui, tout à la fois, s'interconnectent et se concurrencent (Marks et al. 1996). Ces mécanismes dispersifs interrogent ces divers niveaux de gouvernement sur leur rôle et leur poids respectif, en particulier celui de l'Etat, dans les processus décisionnels et l'action publique en général, mais aussi sur la question de la responsabilité, du contrôle et de la légitimité des décisions (Benz, Papadopoulos 2006). Les processus d'européanisation découlent de cette logique de « gouvernance en réseaux » qui implique des mécanismes d'adaptation des politiques et des systèmes nationaux (et infra-nationaux) à certaines normes communautaires (Saurugger 2004).

Cette quatrième partie se propose donc d'explorer les liens entre les processus de changements d'échelles et de gouvernance multi-niveaux. Elle part de l'idée que la multiplication des niveaux de gouvernement en Europe, par le double phénomène de construction européenne et de décentralisation/ régionalisation, a entraîné un certain nombre de conséquences à la fois sur la répartition du pouvoir entre ces niveaux de gouvernement, sur diverses politiques publiques et sur la carrière des élus et leur sélection par les partis. Ces phénomènes peuvent être analysés d'en haut, à partir de la nouvelle donne européenne, d'en bas, à partir des pouvoirs régionaux et des capacités d'action qu'ils construisent et, surtout, au travers des interactions entre intégration

européenne et gouvernances régionales. L'Union européenne et les niveaux infra-nationaux sont ainsi réunis par ce que Cairiona Carter et Romain Pasquier analysent dans leur chapitre comme une européanisation des jeux d'échelles, en particulier au niveau régional. Autrement dit, ces enjeux conjoints de changements d'échelles et de gouvernance multi-niveaux peuvent être abordés de diverses manières (par en haut et/ou par en bas) et au travers de divers champs : analyse institutionnelle, analyse des politiques publiques, sociologie des personnels politiques. Ils renvoient ainsi autant à des enjeux d'analyse du/de politique(s) en termes de *politics*, de *policy* et de *polity*.

Le rôle de l'Europe dans les changements d'échelles se manifeste au moins sous deux registres, à la fois centralisateur et décentralisateur : selon des modalités très variables d'un secteur à l'autre, l'Union européenne acquiert des compétences dans des domaines nouveaux, du ressort autrefois exclusif de l'Etat ou d'entités infra-nationales (dans les Etats fédéraux) qui consentent à limiter leurs prérogatives, voire à les transférer. Ces mécanismes relèvent pleinement d'un processus d'européanisation qui s'exerce aussi, et toujours plus, de haut en bas à travers les changements opérés aux niveaux national et infra-national du fait de l'intégration européenne. Dans ce cas, et du point de vue d'une problématique des changements d'échelles, l'Union européenne impulse des programmes ou des normes qui, de leur conception à leur mise en œuvre, peuvent impliquer différents niveaux de gouvernement pour leur adaptation, et qui participent à la définition de territoires d'intervention particuliers et à différentes échelles. Ce faisant, l'Union européenne contribue à modifier le « périmètre » ou la « focale » des politiques publiques et, *in fine*, le « cadre cognitif » territorial des acteurs (Balme 1996).

Autrement dit, du point de vue de l'Europe, on peut ainsi dégager deux principaux mouvements ou directionnalités des changements d'échelles : d'un côté, l'Union européenne bénéficie de ces changements d'échelles au travers de transferts de compétences et d'autorité des niveaux étatiques et infra-nationaux et, de l'autre, elle en initie par le biais de politiques communes ou partagées qui lui permettent également de distribuer du pouvoir et des ressources de toutes sortes aux différents niveaux territoriaux. Dans cette optique, l'Europe ne « perfore » pas que des souverainetés étatiques (Duchacek et al. 1988), mais aussi des relations centre-périphérie qui se déployaient historiquement à une échelle stato-nationale, tout en fabriquant des morceaux de « souveraineté » régionale.

Comme on le sait, le niveau régional ne constitue toutefois pas qu'un lieu de mise en œuvre univoque de politiques publiques. Il s'agit aussi, d'une part, d'un espace d'adaptation, d'appropriation, d'apprentissage et de socialisation mutuelle (Hassenteufel, Surel 2000, Muller 1996) et, d'autre part, d'un espace de mobilisation (Négrier, Jouve 1998, Pasquier 2002) qui, dans les deux cas, dispose de ses propres capacités de gouvernance, c'est-à-dire d'une autonomie relative variable. En outre, en Europe, il s'agit d'un niveau fortement différencié, non seulement au plan socio-économique, mais aussi du point de vue institutionnel et politique, dont il ne faut pas surestimer ou généraliser l'importance (Le Galès 1997). Cette forte hétérogénéité de structures et de pouvoirs de l'échelle régionale se retrouve également dans les capacités politiques propres à chaque région et dans les impacts (descendants et ascendants) de

l'eupéanisation sur les articulations entre niveaux de gouvernement. La littérature spécialisée a ainsi montré que les processus d'eupéanisation ont des impacts différenciés sur les niveaux de gouvernement, pouvant, dans certains cas, conduire au renforcement de l'Etat central au détriment des régions et, dans d'autres, au renforcement du niveau régional (Börzel 2002). Dans le cas de la politique de recherche présenté ici par Cécile Crespy, l'eupéanisation est analysée comme facteur d'ouverture du jeu en faveur des régions, du moins pour celles qui sont parvenues à construire une « capacité à régionaliser » cet enjeu d'action publique. En d'autres termes, les régions participent donc également aux changements d'échelles mais dans une mesure qui dépend de leur capacité d'action et des stratégies mises en oeuvre.

D'une manière générale, dans une tension permanente entre dynamiques centralisatrices et décentralisatrices, l'eupéanisation peut donc participer à la fois à la production de politiques européennes, à la redéfinition de politiques publiques nationales et régionales et à la recomposition des articulations entre niveaux de gouvernement, tout autant qu'à la constitution de capacités politiques régionales fondées sur un projet, un leadership, des structures d'opportunités ou, pour tout dire, sur des mobilisations et des modes d'institutionnalisation différents. De plus, ces capacités sont distribuées inégalement entre les régions d'Europe. L'un des enjeux de cette partie réside à cet égard dans l'analyse des liens entre diverses manifestations du processus d'eupéanisation et les enjeux de gouvernance régionale saisis dans leurs différentes échelles, c'est-à-dire au travers d'un jeu politique multi-niveaux et de divers secteurs d'intervention. Dans ce cadre, on trouve confirmation que la territorialisation de l'action publique, loin de renforcer automatiquement un type de collectivité locale, peut produire au contraire de la concurrence interterritoriale et une différenciation territoriale accrue en fonction, notamment, des mobilisations et des configurations d'acteurs aux niveaux sectoriel et territorial.

Les changements d'échelles dont il est question ici n'impliquent toutefois pas nécessairement des transferts de compétences d'un niveau de gouvernement à un autre débouchant sur « un jeu à somme nulle », où ce que l'un gagnerait l'autre le perdrait par simple « translation d'un mode de décision » (Balme 1996). Dans une approche strictement institutionnelle des changements d'échelles, ceux-ci renvoient en effet quasi mécaniquement à des changements de niveaux d'intervention ou de décision comme conséquence d'un transfert de compétences. Or, plusieurs des chapitres rassemblés dans cette partie témoignent que des changements d'échelles peuvent s'opérer sans transfert de compétence (comme par exemple en matière de politique de recherche) et que, de surcroît, pour les acteurs, ils ne s'accompagnent pas nécessairement non plus d'un changement des logiques d'action. Et si les acteurs peuvent changer de rôle, cela n'implique pas non plus nécessairement un retrait ou un affaiblissement de l'Etat et de son influence (comme le suggèrent certaines approches « classiques » de la gouvernance multi-niveaux, cf. par exemple Marks et al. 1996), compte tenu notamment des logiques de *path dependency*. En matière de politique de défense par exemple, l'Etat reste ainsi la « clef de voûte de la décision » (cf. chapitre de Delphine Deschaux-Beaume) et un « acteur pivot » dans la politique de recherche (cf. chapitre de Cécile Crespy).

Les différents changements d'échelles de l'action publique examinés dans cette partie expriment clairement que la gouvernance multi-niveaux ne saurait être ramenée aux seules interactions institutionnelles et fonctionnelles (qu'elles soient coopératives, conflictuelles ou les deux à la fois) entre niveaux de gouvernement dans un contexte d'interdépendances ; elle sous-tend aussi des interactions/interconnexions entre acteurs au travers de réseaux de politiques publiques multi-scalaires, voire « transgouvernementaux » (Balme, Chabanet 2002, Smith 2004). Ces logiques de réseaux permettent aux acteurs de développer des jeux stratégiques qui peuvent tendre à les autonomiser sectoriellement de la pression territoriale conjointe de la décentralisation et de la construction européenne, comme le montre d'une certaine manière le cas des politiques d'implantation universitaire en France (cf. chapitre de Jérôme Aust). Dans une perspective d'analyse des politiques publiques, la gouvernance multi-niveaux participe ainsi de processus de co-production de politiques publiques selon des modalités qui varient considérablement d'un secteur à l'autre, c'est-à-dire d'une configuration d'acteurs à l'autre.

Si l'entrée par les niveaux institutionnels de gouvernement permet de mettre en évidence le rôle du processus d'eupéanisation sur les relations de pouvoir entre niveaux gouvernementaux, derrière le(s) jeu(x) de pouvoir sur les échelles inter-institutionnelles, on trouve donc également les jeux stratégiques des acteurs. Autrement dit, les logiques multi-acteurs se superposent ou traversent les logiques multi-niveaux. L'entrée dans les changements d'échelles par les acteurs apparaît ainsi comme particulièrement féconde pour identifier la structuration des réseaux de politiques publiques, les interactions entre acteurs institutionnels et sectoriels et, finalement, le degré d'autonomie de chaque secteur. Pour les acteurs, les processus d'eupéanisation et de décentralisation produisent tous deux ressources et contraintes. Le chapitre de Jérôme Aust montre ainsi comment ces changements d'échelles peuvent agir tout à la fois sur les configurations d'acteurs et sur les contenus des politiques. Dans ce sens, ils constituent autant des ressources que des contraintes pour les acteurs afin de consolider leurs pouvoirs face à différents niveaux territoriaux qui, on l'a vu, se partagent et imbriquent toujours plus leurs compétences. Les capacités à « instrumentaliser » les changements d'échelles varient donc selon les cas.

Parallèlement à l'analyse de politiques passablement eupéanisées comme celles de développement régional, de la recherche, voire de l'enseignement supérieur, il est également intéressant d'observer les changements d'échelles à l'œuvre dans les politiques historiquement régaliennes comme celle de la défense. Comment les politiques de souveraineté sont-elles interpellées par les changements d'échelles ? Observe-t-on des jeux multi-niveaux dans ces politiques ? Si, avec l'avènement à la fin des années 90 d'une politique européenne de la sécurité et de la défense (PESD), on assiste, selon Delphine Deschaux-Beaume, à une nouvelle forme de « souveraineté partagée » entre les Etats et l'Union européenne, le moteur du changement d'échelle, qu'elle tempère par le rôle toujours prééminent des Etats dans ce domaine, est davantage le produit d'un changement de référentiel que d'un « modèle européen imposé ».

Enfin, d'un point de vue plus sociologique, l'analyse de la gouvernance multi-niveaux implique aussi la prise en compte du « travail » politique qui se déroule à

chaque niveau de gouvernement ou dans chaque arène politique et qui agit sur la « structure » de la compétition politique. En modifiant les conditions de la compétition politique, les changements d'échelles peuvent ainsi également affecter les manières de faire de la politique et les trajectoires ascensionnelles « traditionnelles » des élus (cf. le chapitre de Jean-Benoît Pilet, Stefaan Fiers et Kristof Steyvers). Dans un contexte multi-scalaire, les arènes politiques s'interconnectent plus ou moins, notamment au travers des carrières des élus qui, dans le cas belge examiné dans ce chapitre, tendent de plus en plus à jouer avec ces échelles de pouvoir et conduisent à une plus grande professionnalisation du métier des élus. Ceux-ci se voient en effet offrir de nouveaux échelons de pouvoir qui constituent autant d'opportunités pour conserver un ou des mandats, à quelque niveau que ce soit.

A la lumière de ces préoccupations, cette quatrième partie s'efforce donc de répondre peu ou prou aux trois groupes de questions suivants :

Le pourquoi : en quoi l'Europe est-elle impliquée dans les changements d'échelles de l'action publique ? Comment expliquer les articulations entre intégration européenne et gouvernance régionale ? Comment expliquer le fait que ces changements n'affectent pas de la même manière et dans la même mesure différents secteurs d'action publique ? Et, en même temps, comment expliquer que des domaines, y compris régaliens, quittent la sphère strictement nationale ?

Le comment : comment s'opèrent ces changements d'échelles de l'action publique dans le cadre européen ? Quels équilibres de pouvoirs et quelles divisions du travail se mettent en place dans la gouvernance multi-niveaux de l'Union européenne ? Quels liens entre l'investissement de régions dans certains secteurs d'action publique et les processus d'eupéanisation ? Quelles stratégies et coalitions d'acteurs se mettent en place dans les changements d'échelles européens ? Quel est le rôle des gouvernances régionales dans ces changements d'échelles ? Un niveau gouvernemental domine-t-il les changements d'échelles ? D'une manière générale, pour quels acteurs les changements d'échelles constituent-ils une structure d'opportunité et pour quels autres s'agit-il d'une contrainte ?

Le quoi : quels sont les effets de l'eupéanisation des changements d'échelles sur les politiques publiques nationales et régionales ? Changent-ils les formes et/ou les contenus des politiques ? Produisent-ils de nouveaux territoires d'intervention ? Quels sont les impacts éventuels en termes de différenciation territoriale ? Les changements d'échelles modifient-ils les relations de pouvoir entre les acteurs et entre les niveaux territoriaux ?

INTÉGRATION EUROPEENNE ET GOUVERNANCE RÉGIONALE : LA CONGRUENCE ?

Caitríona Carter & Romain Pasquier

Cette contribution traite de la congruence potentielle entre les processus d'intégration européenne et de régionalisation. Cette question n'est pas vraiment nouvelle : dès la fin des années 1980, l'action publique européenne, en particulier la politique de cohésion, est identifiée comme un facteur majeur dans la recomposition des territoires et de l'action publique en Europe de l'Ouest. L'intégration européenne est analysée comme une structure d'opportunité politique et un processus de production de nouvelles ressources susceptibles de renforcer les acteurs régionaux dans leur face-à-face avec les appareils politico-administratifs des vieux Etats-nations. Les analyses des changements à l'œuvre ont cependant évolué : dans les années 1990, un nombre impressionnant d'auteurs a accordé un rôle-clé à la variable européenne dans la construction d'une gouvernance multi-niveaux (Marks 1996, Hooghe 1996) et/ou dans l'émergence d'un néo-régionalisme en Europe de l'Ouest (Balme 1996, Keating 1998). Plus récemment, des travaux s'intéressant à l'impact de l'europanisation sur les systèmes politiques domestiques (Börzel 2002, Bourne 2003, Gualini 2004) dessinent une réalité plus complexe où les changements d'échelles, lorsqu'ils ont lieu, sont parfois davantage à rechercher dans les sociétés territoriales, les transformations des relations centre/périphérie ou les dynamiques de globalisation économique que dans un *big bang* européen (Bukowski, Piattoni et Smyrl 2003, Pasquier 2004).

Une analyse en termes de jeu d'échelles ne doit cependant pas se contenter d'une grille de lecture centrée sur les équilibres des pouvoirs entre Etats membres et régions européennes. Elle doit, au contraire, s'attacher à décortiquer et spécifier les changements constitutionnels, politiques et fonctionnels générés par le processus d'europanisation, c'est-à-dire par « un processus incrémental réorientant la construction et l'orientation des processus politiques à mesure que les dynamiques politiques et économiques de l'Union européenne font partie des logiques organisationnelles des systèmes politiques nationaux » (Ladrech 1994 : 69). L'emboîtement et la superposition croissante des échelles de l'action publique ont notamment comme conséquence d'allonger les chaînes d'interdépendance, de redistribuer les ressources politiques, d'accélérer les processus de diffusion des recettes d'action publique, et de favoriser l'émergence de nouveaux instruments et styles de gouvernance. D'où une interrogation légitime sur le sens des transformations en cours : assiste-t-on à des phénomènes de centralisation, de décentralisation, de différenciation ou de fragmentation de l'action publique ? Est-il possible d'isoler un effet européen d'autres facteurs d'influence ? Peut-on parler de congruence entre ces échelles d'action publique ?

Pour essayer de répondre à ces questions, cet article analyse tout d'abord les deux grands récits contemporains du jeu multi-niveaux entre intégration européenne et

gouvernance régionale, ainsi que les tensions qui le parcourent²⁰³ (Carter et Pasquier 2006). En effet, selon ces récits, l'intégration européenne met en mouvement une dynamique de gouvernance multi-niveaux qui semble à la fois renforcer et affaiblir les régions. D'un côté, il est dit que les politiques régionales européennes favorisent le développement de logiques de dé-centralisation et de régionalisation. De l'autre, il est dit que les tendances centripètes du processus d'intégration ont nettement renforcé les gouvernements nationaux et la monopolisation du pouvoir au centre, notamment par le biais d'une structure centraliste de décision dans laquelle les acteurs régionaux n'ont pas accès (Weatherill 2005).

Après avoir pointé plusieurs impasses au sein de ces approches, la seconde partie de cette contribution cherche à dégager de nouvelles variables analytiques. La voie suivie ici est de ré-ouvrir le débat théorique de l'eupéanisation pour évaluer sa portée analytique quand ce concept est appliqué au niveau régional. Analyser le jeu d'échelles en termes d'eupéanisation suppose en effet d'étudier les conditions de construction d'une eupéanisation ascendante, c'est-à-dire les conditions d'une gouvernance régionale pro-active. Dès lors, se pose la question de la capacité des acteurs régionaux à entrer dans ces stratégies pro-actives (Cole 2006, Pasquier 2004). Dans notre perspective, six variables interdépendantes pourraient ainsi constituer un cadre analytique pertinent du jeu d'échelles entre intégration européenne et gouvernances régionales : (1) l'usage des ressources européennes, (2) la mobilisation des réseaux intra-régionaux et (3) des réseaux inter-gouvernementaux, (4) la construction d'un cadre cognitif eupéanisé, (5) la politisation de l'identité régionale et, enfin, (6) l'impact du 'type régional'.

1. RECITS CONTEMPORAINS SUR LA CONSTRUCTION D'UN JEU D'ECHELLES

Lorsque l'on s'intéresse au sens des interactions entre intégration européenne et mobilisations régionales, on peut repérer deux récits quelque peu contradictoires du défi régional dans un jeu multi-niveaux : le récit de la décentralisation et le récit de la centralisation. Chacun de ces récits dessine une figure différente de l'équilibre des pouvoirs à l'intérieur du système de gouvernance multi-niveaux de l'Union européenne (UE).

UNE DE-CENTRALISATION DU POUVOIR ?

Le récit de la dé-centralisation du pouvoir prend sa source dans l'accélération de l'intégration dans la seconde moitié des années 1980 et trouve tout son sens dans la

²⁰³ Cette contribution s'inscrit dans un cycle de recherches sur la question de la congruence entre intégration européenne et transformation de la gouvernance régionale que nous avons initié sur la base de *workshops* internationaux entre l'*Europa Institute* de l'Université d'Édimbourg et le Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE/UMR 6051) de l'IEP de Rennes. Le premier de ces *Édimbourg-Rennes workshops* a eu lieu à Édimbourg les 28 et 29 avril 2005, le second a eu lieu à Rennes le 9 juin 2006.

métaphore de l'« Europe des régions ». L'intégration européenne est analysée comme une nouvelle structure d'opportunités, fournissant des ressources politiques et économiques aux acteurs régionaux pour renforcer leurs positions vis-à-vis des administrations centrales. Dans les années 1990, plusieurs auteurs théorisent la nature du changement en identifiant la structuration d'un système de gouvernance multi-niveaux (Marks 1996, Hooghe 1996) et/ou l'émergence d'une forme de néo-régionalisme en Europe de l'Ouest (Keating 1998, Keating et Loughlin 1996). Si l'on suit les prédictions de Liesbet Hooghe et Gary Marks (2001), le point ultime de l'intégration européenne serait la montée en puissance d'un niveau de gouvernement régional qui entrerait inévitablement en concurrence avec les vieux Etats-nations. Ce récit dé-centralisateur repose sur cinq phénomènes empiriques principaux : (1) la stratégie de la Commission européenne dans la construction de la politique régionale, (2) la réforme des fonds structurels de 1988, (3) le financement et la mise en œuvre de la politique régionale, (4) l'institutionnalisation d'une représentation territoriale au niveau de l'UE, et, enfin, (5) le développement de l'activité transnationale des régions.

En situation de concurrence face aux administrations centrales des Etats membres, la Commission européenne cherche des alliés auprès des gouvernements et administrations régionales. Que ce soit lors de la création de la politique régionale dans les années 1970, lors de la réforme des fonds structurels à la fin des années 1980 ou dans le rôle joué par les acteurs régionaux et locaux dans les politiques publiques européennes, la Commission européenne cherche à impliquer toujours davantage les régions dans le processus d'intégration européenne (Tömmel 1998). Cette dynamique s'inscrit dans une logique de contournement de l'Etat. La réforme des fonds structurels en 1988 marque, quant à elle, un tournant concernant l'implication des acteurs sub-nationaux dans un espace européen des politiques publiques. A partir de la fin des années 1980, la politique régionale est désormais élaborée et mise en œuvre à l'aune du principe de partenariat intégrant la Commission, les administrations nationales et les administrations régionales à toutes les étapes de cette politique. Cette idéologie partenariale cherche à remodeler les interactions entre acteurs publics et privés au niveau régional, en établissant, plus ou moins indépendamment des pouvoirs politiques existants, de nouvelles relations non hiérarchiques entre ces acteurs (Smith 1996). Ainsi, à travers la programmation des fonds structurels, la Commission européenne devient un partenaire institutionnel incontournable pour les régions européennes. Selon l'organisation politique des Etats membres, les régions peuvent être soit les autorités de gestion des fonds structurels ou de simples partenaires aux côtés des administrations d'Etat. Mais, en tout état de cause, la politique régionale accroît indiscutablement la régionalisation des enjeux d'action publique dans des secteurs aussi variés que le développement économique, la recherche, l'environnement, le développement local ou le tourisme.

Ce renforcement de la légitimité politique des régions dans l'UE est encore accru par l'institutionnalisation d'une représentation des pouvoirs locaux et régionaux à l'échelon communautaire avec la création par le traité de Maastricht, en 1992, du Comité des régions. Si l'institution a connu des difficultés à se construire une visibilité politique, elle semble en voie d'affirmation (Warleigh 1999, 2002). Enfin, dernier élément de ce récit décentralisateur, l'intégration européenne conduirait à une intensification de l'activité

transnationale des régions européennes via l'ouverture de bureaux de liaison et d'information à Bruxelles, ainsi que la création d'associations et de réseaux de coopération inter-régionale (Marks 1996, Mazey et Richardson 1993). Comme les gouvernements centraux, les régions tendent à ajuster leurs comportements en fonction des nouveaux défis nationaux et internationaux dans la mesure où nombre de secteurs d'action publique (l'environnement, les transports, l'aménagement du territoire ou la culture) apparaissent de plus en plus conditionnés par l'espace européen, notamment via les enjeux des fonds structurels.

UNE CENTRALISATION DU POUVOIR ?

Le récit de la « centralisation du pouvoir » (Jeffery 2005, Weatherill 2005) est aisément repérable dans la littérature. L'approfondissement de l'intégration européenne durant toutes ces années a mené à un transfert graduel et croissant de compétences de politiques publiques des Etats membres au niveau européen, avec comme résultat que l'UE exerce aujourd'hui un pouvoir législatif considérable sur un large éventail de décisions d'action publique. Beaucoup de ces compétences sont des champs d'activité pour lesquelles les gouvernements régionaux avaient une autorité législative ou administrative sur leur territoire et qui ont maintenant été transférées vers le haut (Jeffery 2000, Burrows, Carter et Scott 2004). L'effet centralisateur occasionné par ce transfert de compétence vers le niveau européen créerait trois types de 'déficit régional' : un déficit de compétence, d'accès à la décision européenne et de représentation politique.

Tout d'abord, les régions avec des pouvoirs législatifs qui partagent maintenant des compétences avec les institutions de l'UE sur nombre de champs de l'action publique – comme dans les secteurs de l'environnement, de l'agriculture et des transports – se trouvent elles-mêmes de plus en plus transformées en agents régionaux administratifs mettant en œuvre la loi de l'UE et étant législativement encadrés par les institutions de l'Union. Quant aux régions à pouvoir administratif, elles voient leur marge de régulation autonome également se réduire à cause des règles établies au niveau européen. Plus généralement, pour l'ensemble des régions, plus les décisions de régulation des problèmes publics sont prises au centre, plus la marge de manœuvre pour les acteurs régionaux est réduite via la fermeture d'options de politique publique au niveau régional – y compris dans les champs de l'action publique où la compétence n'a pas été transférée (Burrows, Carter, Fletcher et Scott 2004).

Le second 'problème régional' identifié par ce récit est celui de l'accès au lieu de décision au niveau européen. Les effets centralisateurs occasionnés par le transfert de compétence ont été amplifiés par le caractère centraliste de l'architecture institutionnelle de l'UE. Le pouvoir de production des politiques publiques communes est placé dans les mains des gouvernements nationaux agissant à l'intérieur du Conseil des Ministres (aussi bien qu'au Parlement européen). De plus, lorsque les ministres régionaux participent aux négociations sur des champs de l'action publique qui les concernent ou pour lesquelles ils ont une compétence déléguée, la fonction de représentation qu'ils assument les contraint à parler au nom de l'Etat au lieu de s'exprimer au nom de leur région.

Les tendances institutionnelles centralistes se retrouvent également dans les faibles représentations directes des régions dans d'autres forums institutionnels. Selon ce récit, l'émergence du Comité des régions (discutée plus haut) n'est pas vue comme un signe de rééquilibrage des pouvoirs. Au contraire, le Comité est perçu comme une institution globalement faible et inefficace (Jeffery 2005). En effet, il ne possède pas de statut institutionnel, mais dispose plutôt de pouvoirs consultatifs. Par ailleurs, sur le plan organisationnel, il est mal conçu et a de sévères problèmes de représentation étant donné les différents types de régions qu'il représente et qui, nous l'avons vu, souffrent de différents types de déficit régional. Les initiatives prises pour le réformer et pour accroître ses pouvoirs ont par ailleurs échoué²⁰⁴ pour le moment.

LES LIMITES DES RECITS CONTEMPORAINS

L'exploration de ces récits dans la littérature sur l'intégration européenne et la gouvernance régionale est une étape indispensable pour déplacer notre regard et envisager, avec un cadre analytique renouvelé, le jeu d'échelles entre UE et acteurs régionaux. Chaque récit, en effet, oriente la recherche dans une direction spécifique et participe d'un *déjà là* pour n'importe quelle étude sur la gouvernance régionale. Il y a, cependant, plusieurs limites qui peuvent être identifiées.

Ces deux récits posent aussi la question de l'interaction de l'intégration européenne et de la gouvernance régionale dans des termes qui, plutôt que d'ouvrir de nouvelles perspectives de recherche, polarisent la pensée par l'opposition « centre » et « région ». Cette polarisation de l'argument n'aide pas à penser certaines conséquences analytiques. En résumant les choses selon un contraste « UE-centre » versus les « régions », on omet de donner une place à la discussion sur les relations centre/périphérie au sein même des Etats. L'absence d'une telle analyse dans ces récits favorise l'expression d'une vision désormais convenue, celle de régions qui utiliseraient la gouvernance multi-niveaux comme un moyen d'éviter le gouvernement central. Encore une fois, en se basant sur d'autres résultats de recherche²⁰⁵, on constate que ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, au Royaume-Uni, une recherche initiale a montré que les stratégies des acteurs régionaux avaient pour but de soutenir à la fois le système de dévolution domestique et le gouvernement central (Carter 2002). Il en résulte que, dans les deux récits classiques, la question de la « stratégie de l'acteur régional » est très imprécise. Par exemple, la thèse de la dé-centralisation suppose que les raisons de mobilisation régionale sont à rechercher dans les nouvelles ressources générées par la politique régionale européenne, mais ces mêmes incitations existent-elles pour mobiliser les acteurs régionaux dans d'autres champs de l'action publique ? Cette question n'a pour le moment guère de réponse. La thèse centraliste, quant à elle, suppose que les régions sont enfermées dans une lutte concurrentielle de pouvoir avec les gouvernements centraux sur les compétences et l'architecture institutionnelle. Mais est-ce que cette hypothèse reflète la façon dont les régions constituent leurs stratégies d'action ? De nouvelles recherches ainsi qu'un nouveau cadre analytique apparaissent nécessaires.

²⁰⁴ Voir notamment les réformes proposées pendant les travaux de la Convention Européenne.

²⁰⁵ Voir S. Bulmer et al. (2002).

2. JEUX D'ECHELLES ET CONSTRUCTION D'UNE CAPACITE POLITIQUE REGIONALE

L'enjeu analytique est donc bien de saisir dans toute sa complexité les jeux d'échelles entre dynamiques d'intégration européenne et de régionalisation. Dans cette perspective, une discussion au sujet de l'application de la théorie d'européanisation au niveau régional est stimulante dans la mesure où elle analyse les effets de l'intégration européenne « au concret », c'est-à-dire dans leurs interactions avec les systèmes politiques domestiques. Cependant, le caractère adaptatif de ce corpus théorique ne permet pas d'envisager de manière satisfaisante les dynamiques de projection des acteurs régionaux. Analyser les changements d'échelles entre UE et régions implique en effet de s'interroger sur les conditions nécessaires à l'exploitation par les acteurs régionaux des opportunités européennes. Ces stratégies pro-actives d'européanisation posent dès lors la question de la construction d'une capacité politique régionale dans un jeu d'échelles ascendant : « les processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permettent à des institutions et à des groupes d'acteurs régionaux de réguler des problèmes collectifs dans des contextes d'action multi-niveaux » (Pasquier 2004). Une série de six variables est donc avancée ici afin de cartographier le jeu d'échelles entre intégration européenne et gouvernance régionale (Carter et Pasquier 2006).

NIVEAU REGIONAL ET THEORIE DE L'EUROPEANISATION

Un des chemins pour saisir l'emboîtement des processus d'intégration européenne et de gouvernance régionale dans les relations centre/périphérie des Etats membres est de s'appuyer sur certains acquis de la vaste littérature sur l'européanisation. Le cœur de l'agenda de recherche sur l'européanisation est précisément d'essayer de saisir les processus par lesquels les styles, les manières de faire, les normes et les croyances de l'UE sont incorporés dans les systèmes politiques domestiques (Bulmer et Radaelli 2004) et s'intègrent aux logiques d'action des gouvernements nationaux. Cette littérature a comme point de départ l'hypothèse forte selon laquelle les processus de l'intégration européenne sont encastrés aux systèmes politiques domestiques (Baisnée et Pasquier 2007, Radaelli 2004). Elle a donc bâti un agenda de recherche pour identifier les facteurs expliquant ces processus et leurs effets.

On peut cependant identifier deux grandes dynamiques dans les processus d'européanisation tels qu'ils ont été décrits dans la littérature : l'européanisation 'descendante' versus l'européanisation 'ascendante'. L'européanisation descendante est le processus par lequel les lois et règles domestiques sont alignées aux exigences de l'UE afin de se conformer au droit et aux règles communautaires. Cette partie du processus est analysée en termes de 'réception' (Bulmer et Burch 2000), d'adaptation ou encore de dynamique *top down* (Börzel 2003, Pasquier 2002) par de très nombreux travaux, y compris les effets institutionnels de la mise en œuvre de la législation européenne (Ladrech 1994, Goetz 1995, Featherstone et Radaelli 2003). On pourrait tout aussi bien qualifier ce processus de « communautarisation » des systèmes politiques

domestiques dans la mesure où il résulte avant tout d'un processus de mise en œuvre de *l'acquis communautaire*. A l'inverse, on peut qualifier d'eupéanisation ascendante les dynamiques de 'projection' et de 'mobilisation par le bas' (Börzel 2003, Pasquier 2002, Pasquier et Weisbein 2004). Cette étape requiert en effet un engagement actif dans les processus de l'UE et une stratégie pro-active pour influencer sur les enjeux futurs de l'action publique (Bulmer et Burch 2000). Ce qui différencie fondamentalement le processus d'eupéanisation *top down* de l'eupéanisation pro-active, c'est l'émergence d'une forme d'idéologie de l'intégration européenne, la construction d'une vision du futur de l'UE et donc d'une représentation globale de ses enjeux de développement politique, économique, social et culturel.

Hormis quelques exceptions notables, les débats autour de l'eupéanisation ont porté sur la nature et les degrés des changements, qu'ils soient institutionnels ou cognitifs, dans les structures politico-administratives et les processus de décision sur le plan national, le niveau national (ou central) étant perçu comme le niveau pertinent d'analyse. Par ailleurs, les tentatives d'application de l'eupéanisation au niveau régional ont avant tout mis l'accent sur les processus passifs d'adaptation et leur impact institutionnel sur les décideurs politiques régionaux (Börzel 2002). Ce qui est largement absent de la recherche, c'est, par exemple, de comprendre pourquoi, dans des situations où le niveau régional connaît un fort processus d'eupéanisation 'descendant', on assiste au développement d'une stratégie européenne pro-active dans le cadre des arrangements politiques domestiques²⁰⁶. Ainsi, une application complète des formes descendante et ascendante de l'eupéanisation au niveau régional doit permettre d'éviter les écueils et les effets polarisants des principaux récits sur le jeu d'échelles entre intégration européenne et gouvernance régionale. En particulier, théoriser l'espace entre formes active et passive de l'eupéanisation aide à penser les stratégies des acteurs régionaux en situation de jeu multi-niveaux, et de comprendre les dynamiques d'engrenage qui incitent ou pas certaines régions à passer des formes descendantes d'eupéanisation à des formes pro-actives de mobilisation. De plus, étudier l'espace entre ces dynamiques implique de s'intéresser aux relations centre/périphérie, étant donné que, pour une majorité de régions, la construction d'une stratégie européenne pro-active suppose d'abord une mobilisation dans les relations inter-gouvernementales au niveau national afin d'influencer sur les préférences et choix de politiques publiques de l'Etat central.

QUELLES CONDITIONS POUR UNE EUROPEANISATION DES REGIONS ?

A partir de cette discussion théorique, il paraît nécessaire de jeter les bases d'un nouveau cadre analytique sur les processus d'eupéanisation au niveau régional. L'étude des jeux d'échelles ascendants et descendants amène à s'interroger sur les conditions socio-politiques d'engagement des régions et/ou de secteurs régionaux dans le développement de stratégies européennes. Quels sont les facteurs qui facilitent ou contraignent l'eupéanisation des acteurs régionaux ? Une série de six variables permet de traiter les points clés du jeu d'échelles entre intégration européenne et gouvernance

²⁰⁶ Voir à ce sujet Carter et McLeod (2005) et l'exemple du Parlement écossais.

régionale : (1) l'usage des ressources européennes, (2) la mobilisation des réseaux intra-régionaux et (3) des réseaux intergouvernementaux, (4) la construction d'une « idéologie européenne », (5) la politisation de l'identité régionale et, enfin, (6) l'impact du 'type régional'.

L'usage des ressources européennes

L'Union européenne peut tout d'abord être considérée comme une nouvelle structure d'opportunités fournissant un large éventail de ressources. On peut en distinguer trois types principaux : ressources financières, ressources cognitives et ressources politiques. Les politiques européennes sont en premier lieu des ressources financières pour les acteurs régionaux. Deuxième poste budgétaire de l'UE, la politique régionale est une manne financière qu'aucune région européenne ne néglige, même les plus riches. En effet, que ce soit la politique des fonds structurels ou des programmes plus ciblés, de type programmes d'initiative communautaire (Interreg, Leader ou Urban), l'UE est devenue un partenaire incontournable des acteurs régionaux pour réaliser des grandes infrastructures routières, initier des programmes de développement local ou lancer des programmes innovants de coopération transfrontalière. Ainsi, l'UE vient abonder des programmes nationaux ou régionaux existants via le principe d'additionnalité des fonds ou, au contraire, créer les conditions de nouveaux financements.

Mais l'UE c'est aussi des ressources cognitives inédites par le biais de la diffusion de modèles d'action publique et d'instruments de gouvernance ou « bonnes pratiques ». Par exemple, la Commission européenne promeut un modèle d'action publique en matière de développement local et urbain à travers la méthode intégrée du développement qui met en exergue les principes de partenariat (vertical et horizontal) et de renforcement de la société civile (Pasquier 2005, Pasquier et Pinson 2004). Via des mécanismes de socialisation et d'apprentissage, les changements d'échelles s'opèrent aussi par les idées qui s'échangent, s'hybrident et viennent nourrir de nouvelles stratégies régionales. L'UE est enfin une ressource politique pour un certain type d'entrepreneurs. Des travaux menés sur les politiques territoriales en France ont montré le rôle que jouent les élus régionaux dans la politisation des politiques publiques européennes (Genieys et Smith 1998). Ces élus impliqués dans l'action publique européenne sont des élus « manageurs » qui adoptent des répertoires d'action de « développeurs » où la légitimation du métier se conquiert avant tout dans la maîtrise des dispositifs d'action publique, d'une part, et d'un savoir-faire socio-économique, d'autre part (Genieys et Smith 1998, Pasquier 2002). Ces élus sont plutôt jeunes, diplômés du supérieur, notamment de filières économiques, ils bâtissent leur carrière politique sur leur maîtrise des dispositifs inter-institutionnels du développement local, la construction d'une activité para-diplomatique et apparaissent en rupture avec des répertoires d'action notabiliaires traditionnels. Ce profil se retrouve autant en France que dans d'autres pays européens.

La mobilisation des réseaux intra-régionaux

La seconde variable est la construction de systèmes de relations dans la région autour des politiques de l'UE. Pour construire une capacité politique, les régions ont besoin de développer des relations avec d'autres acteurs sectoriels et institutions au niveau

régional : les gouvernements locaux, mais aussi avec les acteurs socio-économiques et les groupes d'intérêts dans différents secteurs (agriculture, recherche, industrie, etc.). Les acteurs engagés dans la régulation des problèmes se trouvent dans des processus constants de formulation et de légitimation des politiques publiques (Smith 2006). La question est de savoir dans quelle mesure les gouvernements régionaux utilisent ces réseaux infra-régionaux spécialisés dans la régulation de problèmes sectoriels pour renforcer leur position dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques européennes. Les institutions régionales cherchent-elles à déployer des coalitions territoriales plus larges autour des enjeux européens d'action publique ? Peut-on identifier des coalitions territoriales stabilisées développant des stratégies multi-niveaux autour des politiques de l'UE, tout en affectant la mise en place de stratégies pro-actives ? Ou, au contraire, l'usage des réseaux intra-régionaux est-il marginal ?

La mobilisation des réseaux intergouvernementaux

La troisième série de variables renvoie aux procédures et à l'existence de relations intergouvernementales codifiées dans la construction de l'action publique entre UE et Etats membres. Pour nombre de régions, la construction d'une capacité politique proactive sur la scène européenne se joue d'abord dans l'investissement et dans les relations domestiques intergouvernementales avec le centre, dans le but d'influer sur la formulation des préférences étatiques. Les questions sont ici de plusieurs ordres et renvoient aux styles nationaux des politiques territoriales. Quel est le style national de régionalisation et quels sont ses effets sur les relations régions-Etat ? Quelles sont les procédures intergouvernementales existantes pour entrer dans la formulation des politiques publiques européennes ? Quels sont les niveaux d'accès à l'information ? Celle-ci est-elle partagée entre les niveaux de gouvernement ? Quelles sont les arènes d'échanges et de préparation des décisions, à condition qu'il en existe ?

La construction d'une « idéologie européenne »

La quatrième variable dans la construction d'une capacité régionale de projection et d'anticipation réside dans l'existence d'une idéologie européenne chez les élites politiques régionales. Comme nous l'avons suggéré plus haut, une des distinctions entre 'européanisation descendante' et 'européanisation ascendante' c'est l'absence dans le premier cas d'une 'idéologie' ou d'un système de croyances partagées. L'européanisation 'active' ou de projection implique l'existence d'un cadre cognitif et d'une idéologie de l'espace politique européen. Si l'on considère les affirmations du récit de la centralisation, il est clair que l'européanisation des gouvernements nationaux est étayée par une notion latente de renforcement. Portée par une certaine vision de l'Europe, l'européanisation active est facilitée par une compréhension selon laquelle l'intégration européenne se traduit par un accroissement du pouvoir à ce niveau. La question du renforcement est aussi présente par exemple dans l'européanisation des stratégies des parlements nationaux (Maurer et Wessels 2001), qui ne font pas seulement des adaptations des structures institutionnelles internes pour redresser l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif, mais aussi en fonction de visions particulières de

l'espace politique de l'UE²⁰⁷. En d'autres termes, l'eupéanisation active des gouvernements nationaux n'est pas contestable précisément à cause de l'existence de matrices cognitives de l'espace européen qui servent à renforcer les gouvernements nationaux.

L'absence d'un cadre cognitif eupéanisé au niveau régional peut donc nous aider à nuancer les effets d'engrenage entre eupéanisation passive et active. Pourquoi, en effet, les acteurs régionaux chercheraient-ils, par leurs stratégies, à s'engager dans un projet d'intégration européenne si le résultat attendu est une perte de pouvoirs pour les régions ? Cette question se pose par exemple pour le Royaume-Uni, la construction d'une capacité pro-active a été monopolisée par une forte idéologie d'Etat qui a cantonné les gouvernements régionaux à l'intérieur d'un modèle domestique de régionalisme, dans le but de protéger l'Etat (Bulmer et al. 2002). La question de recherche que l'on peut poser ici est donc de savoir si les régions ont une vision idéologique de l'espace politique européen. Ont-elles une vision de l'intégration européenne en termes de bien commun, ou est-ce que l'intégration européenne reste pour elles un problème à résoudre (Jeffery 2005) ? Encore une fois, ces questions nous invitent à penser ensemble intégration européenne, gouvernance régionale et relations centre/périphérie.

La politisation de l'identité régionale

Cinquième série de variables, l'UE peut être un vecteur de politisation de l'identité régionale et ce dans des logiques variées de construction politique ou de valorisation économique du territoire. Les mobilisations « identitaires » trouvent en effet de nouveaux points d'appui pour leurs revendications dans la structuration d'un espace européen. Des groupes et des acteurs régionaux ont saisi l'Europe comme un moyen d'affirmation de leurs différences dans des espaces nationaux contestés (Gomez-Reino et Pasquier 2004). Ainsi, en Espagne, les gouvernements basque et catalan cherchent à faire reconnaître au sein des institutions européennes leur spécificité de Nations sans Etat, qui sont souvent plus peuplées et plus riches que nombre de nouveaux Etats membres de l'Union européenne. De même, certains textes ou déclarations issus d'institutions européennes comme la « Charte européenne sur l'autonomie locale » et la « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires »²⁰⁸ deviennent des enjeux de lutte à l'échelle régionale et nationale. Ainsi, en Bretagne, associations culturelles, mouvements éducatifs et partis politiques font référence à ces textes européens pour exiger une mise en conformité des politiques nationales en matière culturelle et éducative. Plus largement, l'existence d'un marché intérieur européen en interaction avec les dynamiques de la globalisation incitent certains acteurs économiques régionaux dans l'agriculture ou l'industrie à développer des stratégies de promotion économique

²⁰⁷ Par exemple, l'adaptation du Parlement belge a été déterminée par sa vision d'une UE devenant fédérale avec un rôle diminué des parlements nationaux. Au Royaume-Uni, l'adaptation parlementaire sous l'égide des gouvernements conservateurs a été cadrée par une vision intergouvernementaliste de l'UE avec la volonté de revaloriser le rôle des parlements nationaux (cf. dans Maurer et Wessels (2001) les chapitres de Vandevivere sur la Belgique et de Carter sur le Royaume-Uni).

²⁰⁸ La Charte européenne sur l'autonomie locale a été votée en 1985 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires a été votée en 1992 par ce même Congrès.

centrées sur la valorisation des identités territoriales (Keating 1998, Smith 2006). La construction et la valorisation identitaires sont devenues des éléments clés de la capacité politique régionale.

L'impact sur le « type régional »

La dernière variable concerne l'impact de l'intégration européenne sur le type régional. En effet, les modèles régionaux sont très variés dans l'UE (Le Galès et Lequesne 1997). Chez certains Etats membres, la région n'est qu'un niveau de déconcentration de l'administration d'Etat (Portugal, Grèce). Dans d'autres, les régions n'ont que des compétences administratives de portée similaire aux autres collectivités locales (France, Suède, Pologne, Tchéquie). Enfin, dans plusieurs Etats membres, les régions disposent d'un pouvoir législatif (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni). Depuis la fin des années 1990, le nombre de ces régions législatives, ainsi que leurs compétences, s'est notablement accru. Doit-on y voir un effet de l'intégration européenne ou des politiques publiques de l'UE ? Avec cette variable se pose la question de l'impact des interactions entre intégration européenne et type régional sur les équilibres de pouvoir. La configuration institutionnelle d'une région la prédispose-t-elle à développer des stratégies pro-actives au niveau européen ? A l'inverse, l'investissement des institutions régionales dans l'action publique européenne produit-il des effets directs ou indirects sur le type régional ? Ces questions sont d'autant plus importantes que la coopération interrégionale a considérablement crû ces dernières années au sein d'associations diverses comme la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM), l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) ou, plus récemment, dans le réseau des régions à pouvoir législatif (RegLeg). Ces réseaux participent à la construction d'un « intérêt » régional dans l'UE et à la circulation de modèles institutionnels et d'instruments de gouvernance régionale. Ils contribuent ainsi, plus généralement, à l'europanisation de la question régionale.

CONCLUSION

L'objectif de cette contribution était d'élaborer un nouveau cadre analytique concernant les jeux d'échelles entre les processus d'intégration européenne et de régionalisation. Plus largement, c'est la question de la recomposition de l'Etat au sein de l'UE qui est posée, dans la mesure où la figure de l'Etat-nation se situe à la croisée de ces dynamiques de changements d'échelles. Dans cette perspective, la notion d'europanisation s'avère pertinente afin d'éviter certains écueils de la littérature existante : à savoir une vision déterministe et polarisante des rapports entre UE et régions, ainsi qu'une sous-estimation des changements récents dans les relations centre-périphérie de plusieurs Etats membres. Le cœur de l'agenda de recherche sur l'europanisation est en effet précisément d'essayer de saisir les processus par lesquels les styles, les manières de faire, les normes et les croyances de l'UE sont incorporés dans les systèmes politiques domestiques. Cependant, l'application de cette théorie au niveau régional rencontre une difficulté majeure : si elle est bien outillée pour analyser les processus descendants qui affectent les espaces régionaux, elle ne semble pas en mesure

de saisir les dynamiques ascendantes de l'eupéanisation, c'est-à-dire les stratégies pro-actives des acteurs régionaux. Or, l'analyse des jeux d'échelles suppose d'embrasser un système d'interactions croisées aussi bien ascendantes que descendantes entre l'Union européenne et les régions. D'où la nécessité d'un nouveau cadre analytique centré sur la construction des capacités politiques régionales, c'est-à-dire les processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permettent à des institutions et à des groupes d'acteurs régionaux de réguler des problèmes collectifs dans des contextes d'action multi-niveaux.

Afin d'adapter cette définition, l'article suggère une série de six variables permettant d'aborder les points clés du jeu d'échelles entre intégration européenne et gouvernance régionale. La première variable consiste à considérer l'UE comme une gamme de ressources potentielles pour les régions, qu'elles soient financières, cognitives et politiques. La seconde et la troisième séries de variables s'intéressent aux usages qui sont faits par les acteurs régionaux dans les mobilisations européennes des réseaux internes (coalition territoriale) et externes (relations intergouvernementales) à l'espace régional. La quatrième série de variables met l'accent, quant à elle, sur l'existence d'une « idéologie européenne » chez les acteurs régionaux, la présence, pour le dire autrement, d'une réflexion et d'un projet européen. Enfin, les deux dernières variables analysent deux conséquences potentielles du jeu d'échelles entre UE et régions, il s'agit tout d'abord de la possibilité qui est offerte aux acteurs régionaux de politiser l'identité régionale dans un contexte européen renouvelé et, enfin, de l'impact du 'type régional' (Etat fédéré, région législative, région administrative, région fonctionnelle) sur les jeux d'échelles entre processus d'intégration européenne et de régionalisation.

*QUAND LA POLITIQUE DE RECHERCHE
CHANGE D'ÉCHELLE
RECONFIGURATION DES ESPACES DE JEU
ET REDEFINITION DES ROLES DE L'ÉTAT ET DES REGIONS*

Cécile Crespy

Les politiques de recherche illustrent particulièrement bien la dynamique des rapports entre Europe, Etat et régions. Traditionnellement, la recherche était un secteur d'intervention où le niveau national dominait mais, comme ailleurs, la décentralisation et l'europanisation ont modifié l'intervention publique (Larédo et Mustar 2001) : désormais, l'enjeu se pose en termes de coordination de l'action publique. L'exemple français offre un terrain d'observation privilégié car l'Etat a pendant longtemps joué un rôle essentiel dans l'organisation de la recherche et la promotion d'une politique scientifique. Néanmoins, un changement d'échelle s'est produit sans qu'il y ait eu un transfert explicite de compétences en direction des acteurs infra-nationaux. Les conseils régionaux bénéficient d'une ouverture du jeu qui est bien réelle suite à la redéfinition des modalités d'intervention de l'Etat dans ce secteur et à la construction d'une politique de recherche au niveau européen. Mais leur intervention n'est pas exclusive, et celle de l'Etat ainsi que des collectivités infra-régionales non plus.

Ce texte propose d'analyser les conditions d'effectivité du changement d'échelle de l'action publique à la lumière de la politique de recherche. La fin de l'Etat colbertiste marque-t-elle l'émergence d'un pouvoir régional en la matière ? Quels sont les équilibres relatifs entre les niveaux d'action publique qui résultent d'un nouveau mode d'agir de l'Etat ? Dans quelle mesure et selon quelles modalités la capacité d'action régionale s'en trouve-t-elle renforcée ? L'Europe participe-t-elle à ces reconfigurations ? L'hypothèse est que le changement d'échelle ne peut être interprété comme une simple translation du niveau national vers le niveau régional. La reconfiguration des espaces de jeu initiée par l'Etat ouvre des opportunités d'action aux acteurs territoriaux. Mais, l'ampleur et la portée du changement d'échelle sont étroitement liées à la capacité à régionaliser l'enjeu recherche. Il n'y a pas un simple effet de vase communicant entre l'Etat et les régions, l'Etat ayant par ailleurs redéfini les modalités de son intervention. Le changement d'échelle opère des déplacements d'enjeu et de rôle qu'il convient précisément d'éclairer. Ce processus n'est pas sans tensions et montre les difficultés auxquelles les conseils régionaux sont confrontés, car des logiques, parfois contradictoires, opèrent.

Le matériau empirique mobilisé est issu d'un travail de thèse consacré à l'implication croissante et nouvelle des collectivités locales dans les politiques de recherche (Crespy 2006). Nous appuyons notre propos sur la mise en place du dispositif incubateur en région Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA) qui illustre très clairement les repositionnements en cours. En effet, cet exemple est un analyseur des nouveaux modes

d'agir des acteurs publics, à savoir la promotion de dispositifs hybrides science/industrie et une action étatique qui s'appuie de plus en plus sur une convention d'Etat facilitateur (Lanciano-Morandat et Verdier 2004).

1. LA CONSTRUCTION D'UN DISPOSITIF D'INTERESSEMENT EN DIRECTION DES ACTEURS TERRITORIAUX

La mise en récit du dispositif incubateur promu autour de la Loi de 1999 sur l'innovation²⁰⁹ permet de saisir, d'une part, comment l'Etat initie, crée les conditions de l'action publique et, d'autre part, la manière dont les acteurs en région ont à se mobiliser pour en définir le contenu.

LES DIFFICULTES A CREER DE L'ACTION COLLECTIVE

A travers le dispositif incubateur, c'est un nouveau mode d'agir de la part du Ministère de la recherche qui se dessine. Cette définition plus procédurale de l'action publique repose sur plusieurs principes qui ont été repris par la suite pour différents dispositifs de la politique scientifique. Un peu avant l'adoption de la Loi sur l'innovation, en mars 1999, le Ministère de la recherche lance un appel à projets pour favoriser la constitution d'incubateurs inter-universitaires. A l'issue du montage des projets d'incubateurs²¹⁰, le Ministère de la Recherche, par l'intermédiaire d'un comité d'évaluation *ad hoc*²¹¹, accorde le label « incubateur ministériel » qui permet à la structure de bénéficier d'un financement. Pour le Ministère de la Recherche, il ne s'agit pas seulement d'accorder un label, mais aussi de définir certaines règles. Sont déterminées les catégories d'acteurs pertinents pour le montage de ce dispositif, à savoir les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les professionnels de l'accompagnement à la création d'entreprise et du capital-risque. Une centralité est donnée aux universités, ce qui marque un déplacement durable dans la politique scientifique. En effet, depuis la fin des années 1990, il y a une volonté marquée de la part des Ministres de la recherche de rapprocher le système français de recherche du « modèle international » en accordant une place plus grande aux universités²¹².

A côté de la définition de ces règles, se pose la question du niveau d'action publique puisque celui-ci n'est pas clairement défini. Dans les faits, c'est le cadre régional qui a

²⁰⁹ La Loi de 1999 (Loi n°99-587 du 12/07/1999 sur l'innovation et la recherche, JO du 13/07/1999, p. 10396) crée un cadre juridique plus favorable à l'entrepreneuriat scientifique. Elle se présente comme un moment de réforme de la politique scientifique.

²¹⁰ Un incubateur est une structure d'appui qui aide les porteurs de projets d'entreprises innovantes. Tous les incubateurs ne sont pas spécialisés dans le *spin-off* académique, certains ont vocation à favoriser un essaimage sur un territoire donné, comme les technopôles.

²¹¹ Ce dernier est présidé par Henri Guillaume, ancien commissaire au Plan, puis directeur de l'ANVAR et auteur du rapport de mission du même nom sur la réforme de la politique scientifique.

²¹² Par exemple, cela se traduit par la création d'un nombre de postes d'enseignants-chercheurs bien supérieur à celui des chercheurs affectés dans les organismes publics.

été retenu²¹³. Celui-ci a peu à peu été institutionnalisé comme un espace d'action publique, notamment à travers la procédure des contrats de plan Etat-Région²¹⁴. Dans le cas du dispositif incubateur, il est attendu que les configurations territoriales se saisissent de ce dispositif et le configurent. Le cadre régional devient ainsi un espace de mobilisation des acteurs et de création de l'action publique. Mais, comme l'a montré Menu (2004), la mobilisation au niveau régional implique le rassemblement d'acteurs publics et privés afin de créer des formes d'action collective. Celles-ci impliquent des intérêts à se mobiliser, une stratégie d'action, des représentations communes et des ressources.

L'action du Ministère peut ainsi être résumée par les qualificatifs suivants : incitation, labellisation et évaluation. Il s'agit bien d'une politique constitutive (Duran et Thoenig 1996) : l'Etat crée des cadres d'action tandis que le contenu est configuré par des coalitions territoriales. Cela implique une redéfinition du rôle des uns et des autres, en particulier des acteurs mobilisés à travers les dispositifs d'action publique. Les modalités de l'action publique ne sont ni *top-down*, ni *bottom-up*, elles procèdent de l'appropriation locale des formes définies par le niveau national. Les contraintes de ce cadre d'interaction sont mises à l'épreuve des configurations territoriales.

En réponse à l'appel à projets, plusieurs initiatives voient le jour en région PACA²¹⁵. Dans un premier temps (premier semestre 1999), les propositions, au total sept, se caractérisent par leur dispersion et par une absence de coordination de la part de la DRRT (Délégation régionale à la recherche et à la technologie) et du conseil régional, qui transmettent l'ensemble de ces propositions auprès du Ministère de la recherche. Ni le conseil régional, ni la DRRT n'ont pris l'initiative de faire remonter quelques projets ou de pousser à la fédération des initiatives, si bien que les projets n'ont pas été labellisés. Cette incapacité à créer de l'action collective résulte à la fois d'une mobilisation des acteurs sectoriels difficile et en ordre dispersé, ainsi que d'une faiblesse du niveau régional. Les universités ne sont guère motrices, contrairement aux associations d'animation des technopôles et aux pépinières d'entreprises. L'absence de structures de valorisation au sein des universités a rendu difficile leur capacité à répondre à l'appel d'offre. Il est vrai que les politiques de recherche des universités, dont la valorisation fait partie, restent embryonnaires (Mignot-Gérard 2003). Par ailleurs, le développement territorial est encore peu pris en compte : les universités sont peu engagées dans ce processus, même si quelques initiatives ont été entreprises, avec un incubateur de site, sur un campus marseillais et un autre dédié à l'essaimage sur le

²¹³ Dans quelques régions (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Ile-de-France), plusieurs incubateurs ont été labellisés.

²¹⁴ Les contrats de plan participent par ailleurs à la construction d'une compétence partagée entre l'Etat et les conseils régionaux en matière de recherche. Ils pallient l'absence de transfert de compétences.

²¹⁵ La région PACA dans le sud de la France est la troisième région pour son potentiel scientifique. Elle comprend deux académies Aix-Marseille à l'Ouest et Nice à l'Est. Trois universités sont localisées à Aix-Marseille, une à Avignon. A l'Est, les universités sont implantées à Nice et à Toulon. La technopôle de Sophia-Antipolis se trouve à l'Est du territoire.

territoire sophilopolitain²¹⁶. Quant aux organismes de recherche, ils restent en retrait de ces premières initiatives.

A ce premier temps, où chaque établissement ou campus veut son incubateur, succède une seconde période avec l'entrée en scène de la Route des hautes technologies (RHT). La RHT²¹⁷ en cours de transformation se voit confier un mandat de la part de la DRRT et du conseil régional pour réussir à donner naissance à des projets labellissables. A cette occasion, il y a convergence des points de vue sur la nécessité de faire émerger deux projets, un à l'Est et un autre à l'Ouest. Pour les uns, comme le sénateur des Alpes-Maritimes, deux incubateurs doivent voir le jour compte tenu des dynamiques territoriales. Du côté des institutionnels, comme la DRRT, si les interlocuteurs privilégiés sont les universités, elles doivent se regrouper, en particulier à Aix-Marseille. Comment peut-on interpréter le mandat confié à la RHT ? Le sens est double : d'une part, il s'agit de faire avancer le dossier en permettant la labellisation et, d'autre part, une certaine impuissance des institutions locales est reconnue.

Face aux projets des universitaires, s'ouvre le temps des négociations, durant le deuxième semestre 1999. Ce deuxième temps est celui de la mise en forme et du rapprochement des initiatives, dans une sorte de dialogue entre la RHT et les présidents ou représentants des universités. Dans cette perspective, un des incubateurs sort plus ou moins du périmètre des négociations car il a vocation à être national²¹⁸, tandis que les universités, en particulier à l'Est du territoire, sont incitées à entrer dans le dispositif.

Deux projets émergent, un premier à l'Est, un second à l'Ouest du territoire. Selon la DRRT, ces deux projets sont acceptables pour le Ministère car il est possible de justifier un tel choix, vis-à-vis du Ministère de la Recherche, en invoquant le découpage académique. La DRRT a joué un rôle de relais de l'information entre le Ministère et le terrain. A plusieurs reprises, en partenariat avec les représentants du conseil régional, elle a incité les acteurs à coopérer et à se fédérer autour d'un nombre restreint de projets, mais elle n'a pas poussé à la constitution d'un seul projet : son rôle s'est limité à dire ce qui lui paraissait acceptable pour le Ministère. Finalement, les deux projets ont été labellisés par le Ministère de la recherche en 2000 et les incubateurs ont été créés au cours de l'année 2001. La labellisation a fait suite à un processus de sélection itératif entre les acteurs de terrain et le Ministère. Ce dernier reste présent dans la gestion des incubateurs, en particulier par le financement et l'évaluation des structures créées. A travers la mise en forme des projets, c'est la stabilisation des configurations d'acteurs qui apparaît, mais aussi la « reprise en main » par les universités. La fonction de

²¹⁶ Il est géré par la fondation Sophia-Antipolis. Celle-ci s'est fortement impliquée dans le développement du parc de Sophia-Antipolis, bénéficiant de compétences scientifiques et de l'ancrage politique de son fondateur. Ce dernier, sénateur, a notamment déposé une proposition de loi offrant la possibilité de création d'entreprises à partir de la recherche, avant même la Loi sur l'innovation de 1999. A cette période, il est également président de la Route des Hautes Technologies.

²¹⁷ Association Loi 1901 créée en 1989 par l'Etat et le conseil régional. Elle intervient en matière de technologie et d'innovation. C'est un outil au service de l'Etat et du conseil régional.

²¹⁸ Il s'agit de l'incubateur dédié au multimédia éducatif.

coordination des incubateurs nouvellement créés qui est confiée à la RHT²¹⁹ n'a pas été effective. Celle-ci a été évincée du fonctionnement des incubateurs par les universités.

De la fabrique de l'action publique, il résulte que les universités sont au centre du dispositif, bien plus que les organismes de recherche. Les montages institutionnels auxquels les incubateurs ont donné lieu sont toutefois différenciés territorialement. On constate ainsi une plus grande implication des conseils généraux et des organismes de recherche en tant que fondateurs à l'Est. Les relations avec ces derniers ne sont pas inexistantes car, comme pour la plupart des structures créées, il y a différents niveaux d'engagement. Cela permet le retour de certaines catégories d'acteurs par le biais de conventions et l'intégration de différentes sphères de professionnels en région (les pépinières, les structures d'animation des technopôles).

Ainsi, le formatage du dispositif reste mou et une dynamique autour des règles demeure possible. La fabrique de l'action publique est encadrée dans la construction sociale des acteurs. La métaphore de la fabrique de l'action publique, par analogie avec la fabrique des sciences (Leresche et al. 2006), permet d'insister sur la manière dont l'action publique est à la fois façonnée par les acteurs et imbriquée dans l'espace social. Ainsi, les acteurs, parce qu'ils sont situés, et parce que leurs relations sont construites selon des modalités spécifiques (à la fois sectorielles et territoriales), vont peser sur la construction de l'action publique. C'est d'autant plus vrai compte tenu des caractéristiques du dispositif.

L'IMPACT D'UN NOUVEAU MODE D'ACTION PUBLIQUE

La création de l'action publique implique une mobilisation des acteurs territoriaux, en particulier des collectivités locales. Ainsi, le conseil régional a pris part au montage des projets, directement par le biais des services et indirectement par l'intermédiaire de la RHT. Il participe également au financement des incubateurs aussi bien dans l'Est que dans l'Ouest du territoire. En revanche, comme on l'a vu, pour les conseils généraux, on observe un engagement différencié : pour l'incubateur Est, les conseils généraux des Alpes-Maritimes et du Var ne sont pas seulement des partenaires financiers mais aussi des membres fondateurs contrairement à l'incubateur Ouest. Par ailleurs, pour ce dernier, certains conseils généraux ont pris part au financement après le démarrage de l'incubateur. L'engagement et le degré d'intervention des collectivités locales ne sont donc ni systématiques²²⁰, ni uniformes. La construction du dispositif est locale et le pilotage est assuré par le Ministère de la recherche, qui a orienté les dispositifs mais a aussi reconnu les spécificités territoriales. La région apparaît comme un espace de mobilisation de réseaux d'acteurs pré-constitués qui acquièrent une reconnaissance et une visibilité en s'appropriant un dispositif spécifique.

Cet exemple donne à voir la capacité d'innovation et d'adaptation des acteurs territoriaux face à des dispositifs porteurs de nouvelles pratiques, mais aussi leur

²¹⁹ Elle est devenue Méditerranée technologies.

²²⁰ Elles ne se sont pas engagées en même temps (le département du Vaucluse n'a pas participé dès le début, tout comme la mairie de Marseille). En 2005, pour l'incubateur Ouest, 40% du budget provient des collectivités locales, 30% de l'Etat, 20% de l'Europe et 10% des membres.

capacité à phagocytter un dispositif national, à le réinterpréter et à l'encadrer en relation avec un contexte territorial et une construction sociale des acteurs donnée. Si les deux incubateurs ont bien été créés et que leur fonctionnement est effectif, le processus de construction de l'action publique n'a été ni linéaire, ni prédéfini. Il s'apparente davantage à un ajustement mutuel entre Etat-collectivités locales, d'un côté, et universités, de l'autre. Cet ajustement mutuel peut être énoncé en termes d'adaptation réciproque entre les règles prédéfinies au niveau national et la configuration territoriale d'acteurs.

Concernant la gouvernance territoriale, on constate qu'une fois son mandat rempli, la RHT n'a pas assuré la mise en réseau des incubateurs, alors même que cela constitue une de ses missions. La coopération entre les universités reste difficile. Elles sont dans un premier temps assez réticentes à prendre en charge de nouvelles missions autour de la valorisation de la recherche. Comme le montre Faure (1995), dans la fabrique de l'action publique, le rapport local/sectoriel n'est pas défini une fois pour toutes. Il fait l'objet d'interprétations et de réinterprétations de la part des acteurs, en particulier des acteurs sectoriels, compte tenu des enjeux, des conflits et des compromis. Le dispositif incubateur et la mobilisation régionale qu'il induit montre la dépendance relative des acteurs institutionnels par rapport à la configuration sectorielle des acteurs. La géométrie variable de l'action publique révèle la disjonction entre les territoires institutionnels et les territoires de l'action publique.

Cet exemple indique comment « un dispositif d'intéressement » (Akrich et al. 1988) de la part de l'Etat entraîne des déplacements en termes de construction et de mise en œuvre de l'action publique. Le rôle et la capacité des collectivités locales restent contraints par la volonté des opérateurs de recherche (en particulier les universités) à s'insérer dans de nouveaux dispositifs. En effet, à la même période, le projet de capital d'amorçage²²¹, qui réunit le conseil régional et les six universités de la région, sous la responsabilité du conseil régional, n'a pas été mené à son terme²²². Ce projet qui devait favoriser la participation des universités au capital d'amorçage est envisagé, en particulier par le conseil régional, comme la préfiguration d'une structure de valorisation commune aux universités de la région. Plus que la prise en charge de missions autour de la création d'entreprises, le rapprochement et la coopération induite ont suscité des réticences. Cela montre le caractère fortement différencié des arrangements et le fait que ces derniers sont provisoires et sans cesse à renouveler. La coopération entre les universités n'est pas évidente et il y a une sorte d'accord tacite qui se noue sur l'intention de ne pas faire. Dans ce contexte, l'Etat, par l'intermédiaire du Ministère de la recherche, demeure le tiers-garant des conditions de possibilité de l'action. Il n'y a pas de substitution des collectivités locales à l'Etat, mais s'opère plutôt une division du travail. En définitive, avec les incubateurs, c'est une redistribution des rôles et une différenciation des territoires d'action qui apparaissent. C'est précisément ces réajustements qu'il convient de caractériser.

²²¹ Il est conçu sur le même mode que le dispositif incubateur.

²²² Des engagements financiers insuffisants des différents partenaires ont rendu la concrétisation du projet difficile. Courant 2006, le projet n'a pas abouti.

2. L'EMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE REGIONALE ?

A la lumière du cas étudié, le changement d'échelle apparaît comme une reconfiguration des espaces de jeu qui sont plus territorialisés et dans lesquels les acteurs sont amenés à endosser de nouveaux rôles. Quels enseignements peut-on en tirer du point de vue de la redistribution des pouvoirs et des relations qui se nouent entre niveaux territoriaux ? Une gouvernance régionale se dessine-t-elle ?

VERS UNE DIFFERENCIATION DES TERRITOIRES DE L'ACTION PUBLIQUE

Mossé et Verdier (2003) ont mis en évidence que les logiques sectorielles gardaient toute leur importance dans l'appréhension des dynamiques de l'action publique, en particulier du fait de configurations d'acteurs singulières. Concernant la recherche, le changement d'échelle n'est pas une simple translation depuis le niveau étatique. En effet, le changement d'échelle affecte les équilibres de pouvoirs, puisque l'Etat devient un acteur parmi d'autres et qu'on peut observer un polycentrisme. Malgré cela, l'Etat garde une centralité dans les politiques de recherche en termes de financements²²³, d'impulsion de dispositifs et de promotions de modèles, en particulier en ce qui concerne la recherche comme facteur de compétitivité territoriale²²⁴. Plus qu'à un retrait, les modalités de son intervention s'apparentent à un nouveau style d'action publique.

Dans la redéfinition des rapports entre l'Etat et les territoires, des formes de division du travail s'observent. Il n'y a pas de substitution des collectivités locales à l'Etat et leur engagement n'est ni systématique, ni uniforme. L'Etat propose de nouveaux rôles d'abord aux universités et ensuite aux collectivités locales. Les universités acquièrent une centralité dans le dispositif national de recherche et elles sont incitées à accentuer leur ancrage territorial et à s'impliquer davantage dans les processus d'innovation. Par ailleurs, une différenciation des rôles se dessine puisque l'Etat initie et crée les conditions de l'action publique, il ne reste plus aux acteurs en région qu'à se mobiliser. L'Etat crée également des scènes, offre des cadres, alors que le contenu est défini de manière décentralisée et territorialisée, ce qui laisse entrevoir de la différenciation. Or, en examinant de plus près les caractéristiques des politiques constitutives, on constate que si ces cadres enserment les pratiques des acteurs, des coalitions d'acteurs sont susceptibles d'émerger pour les réinterpréter et les manipuler. On assiste ainsi à une modification des formes d'action de l'Etat et à un recentrage de celui-ci autour de fonctions de régulation plus qu'à la production de dispositifs d'action publique. La recherche n'est peut-être qu'une illustration de ces transformations qui s'observent dans d'autres secteurs, en particulier dans le cas des politiques urbaines (Epstein 2005).

²²³ Les collectivités locales financent 1.4% de la R&D publique en 2000 et l'Union européenne 10.4% (Lesourme et al. 2004 : 28). Malgré leur modestie, ces financements locaux et européens connaissent une forte croissance.

²²⁴ Il effectue un travail de traduction des référents produits au niveau européen, en particulier autour de la stratégie de Lisbonne. Conformément à la méthode ouverte de coordination promue dans ce cadre, l'appel à projets « pôles de compétitivité » constitue la contribution française à la stratégie de Lisbonne.

Désormais, l'action publique se déploie sur des scènes territorialisées et les acteurs se saisissent des dispositifs sur la base territoriale.

Du côté des configurations territoriales d'acteurs, il s'agit de donner une substance en s'inscrivant dans des cadres préformatés. Ces configurations territoriales qui associent acteurs publics et acteurs privés sont de plus en plus mises en concurrence par le niveau national²²⁵. Les collectivités locales apparaissent comme des opérateurs dans le cadre d'orientations définies par le niveau gouvernemental. Aussi, les services extérieurs de l'Etat sont-ils de moins en moins mobilisés : le processus de sélection est opéré par des instances *ad hoc*, qui produisent des effets de contournement des services déconcentrés de l'Etat, alors que leurs relations avec les services ministériels restent encore à éclaircir. L'action publique est de plus en plus différenciée et contingente d'un territoire à un autre, mais aussi d'un dispositif à l'autre (incubateur et capital d'amorçage). En revanche, des formes d'apprentissage sont susceptibles de se concrétiser : elles concernent la capacité des acteurs à coopérer et à réinscrire leur coopération dans des dispositifs connexes. Comme l'a montré Branciard (2005), les réseaux d'acteurs créés entre industriels et chercheurs peuvent par la suite constituer un noyau dur pour investir de nouveaux dispositifs. Ainsi, l'existence de Marseille-Nice génopole et du cancéropôle a favorisé le montage du projet de pôle de compétitivité, car il existait une première structuration de réseaux d'industriels et de chercheurs. Par ailleurs, le travail des acteurs peut conduire à la définition de normes de second rang et de cadres d'actions différents de ceux proposés par l'Etat. Les acteurs qui sont placés au centre des politiques constitutives sont donc enserrés et contraints par ces cadres, mais ils sont susceptibles de rétroagir et de redéfinir les cadres et les règles. Le cadre de la régionalisation de l'action publique n'est-il pas en train d'évoluer au point de devenir une échelle parmi d'autres, avec le déplacement vers l'interrégional et l'infra-régional ?

On remarque clairement une forme de division du travail entre les échelons de l'action publique. Ce nouveau mode d'agir ne signifie pas moins d'autonomie pour les collectivités locales, mais implique une plus grande capacité à inscrire ces formes dans des stratégies territoriales, il pose par là même la question de la capacité d'action régionale.

L'EPREUVE DE LA CAPACITE D'ACTION REGIONALE

Le changement d'échelle offre des ressources supplémentaires aux acteurs territoriaux, en particulier aux institutions régionales. Nous avons insisté sur l'ouverture du jeu dont bénéficient les acteurs territoriaux au sein d'un dispositif national en évolution, notons que l'irruption de l'Europe constitue également un catalyseur. Comme de nombreux secteurs, la recherche n'est que partiellement européanisée, à côté des initiatives communautaires et intergouvernementales, les politiques nationales restent structurantes (Banchoff 2002). Néanmoins, la construction d'un espace européen de la recherche, qui implique une plus grande coordination des politiques nationales (Kaiser et

²²⁵ L'exemple le plus significatif est celui des pôles de compétitivité (déclinaison sociétale des *clusters*) lancés en 2004 à la croisée entre politique scientifique et politique industrielle.

Prange 2002), intègre une dimension régionale (Pfirman et Zumbusch 2005) : la recherche est devenue un facteur de compétitivité territoriale et cette injonction est déclinée à tous les échelons de l'action publique. Comme l'ont montré Woll et Jacquot (2004), l'Europe constitue une fenêtre d'opportunité et un point d'appui possible pour des mobilisations régionales. Dans le cas précis de la recherche, l'Union européenne fournit un certain nombre de ressources matérielles et symboliques que les coalitions territoriales sont susceptibles de mobiliser. Pasquier (2004) a cependant bien mis en évidence la capacité différentielle des institutions régionales à s'appuyer sur l'Europe dans les stratégies de développement territorial. Dans la construction d'une capacité d'action régionale, le rôle de l'Europe se manifeste au travers de deux canaux principaux : la politique régionale et la politique de recherche.

Les discours européens, en particulier ceux de la commission européenne, mettent l'accent sur la dimension régionale de la construction de l'économie de la connaissance et de l'espace européen de la recherche. Néanmoins, la mise en œuvre de tels objectifs – suivant la méthode de coordination ouverte – a, dans les faits, privilégié le niveau étatique. Ce n'est qu'en mars 2005, avec la relance de la stratégie de Lisbonne, qu'une plus grande implication du niveau régional a été requise (Pfirman et Zumbusch 2005). Mais, ces injonctions européennes, qui présupposent une forte capacité d'auto-organisation des régions, sont parfois en décalage avec la réalité. En effet, Le Galès et Lequesne (1997) ont montré que le niveau régional était fortement différencié en Europe. Dans le cas français, il est davantage question de régionalisation de l'action publique que de régionalisation politique : les conseils régionaux, en tant que niveau de gouvernement, n'ont pas nécessairement été renforcés. En revanche, la construction européenne aidant, la région est devenue un « espace d'interdépendance et d'action collective entre les participants aux processus de l'action publique » (Balme 1997). Mais, dans cet espace d'action publique, l'Etat conserve une forte capacité d'action.

Il y a donc une mobilisation possible des régions et des acteurs locaux pour atteindre les objectifs de Lisbonne. La manière dont opère l'Europe en direction des régions est particulièrement intéressante : outre les ressources financières disponibles, notamment à travers les fonds structurels de la politique régionale communautaire²²⁶, c'est tout un ensemble d'incitations pour formuler des stratégies régionales et pour construire des capacités collectives de recherche et d'innovation qui est en jeu. Certains dispositifs prévoient précisément la construction de réseaux de recherche et sous-tendent le déplacement des pratiques des acteurs, à l'instar des coopérations inter-régionales transnationales. S'appuyer sur le niveau européen a une fonction de légitimation et d'orientation des actions menées mais implique surtout un travail politique d'organisation (Filâtre 2005) susceptible de construire de véritables capacités de gouvernance.

S'il existe des ressources mobilisables par les acteurs, le renforcement d'une capacité d'action régionale ne va pas de soi. En effet, le changement d'échelle procède des marges d'action laissées aux acteurs territoriaux et les configurations territoriales participent également à ce changement d'échelle. Celui-ci est étroitement lié à la capacité d'action

²²⁶ Dans un souci de réduire les disparités territoriales.

du conseil régional, capacité à la fois politique (Pasquier 2004) mais aussi technique (autour de l'expertise, de l'ingénierie et de l'évaluation)²²⁷. Comme le souligne Keating (1998), dans un cadre marqué par l'interdépendance, c'est moins l'autonomie d'un acteur qui est en jeu que sa capacité à peser et orienter les configurations d'acteurs. Ainsi, la manière dont les conseils régionaux se saisissent de la recherche contribue à ce changement d'échelle. Par exemple, l'ampleur du déplacement est variable selon que les dispositifs nationaux sont inscrits dans des stratégies territoriales plus ou moins construites. Or, toutes les régions ne sont pas dans la même situation et ce processus de construction comme acteur, qui ne se limite pas à un simple financement de projets initiés par l'Etat, suppose la définition d'une politique régionale de recherche qui dépasse la simple catégorie administrative et implique la définition d'une stratégie, d'une instrumentation et d'une capacité de régulation (Crespy 2006). Du point de vue des régions françaises, ce processus n'a été amorcé que récemment comme en atteste le cas de la région PACA. Mais, si des débuts de déplacement s'observent, cela ne va pas sans tensions.

TENSIONS AUTOUR DU CHANGEMENT D'ECHELLE

Si, comme dans d'autres secteurs, la territorialisation de l'action publique est bien réelle, certains aspects méritent cependant d'être pris en compte pour saisir l'impact des changements en cours sur le positionnement des configurations d'acteurs. Pour cela, il convient de prêter attention à la gouvernance de la recherche et à la nouvelle étape de décentralisation.

L'introduction récente d'un certain nombre d'instruments (agences, structures de coopération, pôles de compétitivité) pèse sur la gouvernance de la recherche. De nombreux repositionnements sont en cours autour de l'organisation et du financement de la recherche : place des universités et des organismes de recherche, rôle des agences, émergence de centres d'excellence. Ces formes organisationnelles produites fournissent des marges d'action aux acteurs territoriaux, à condition pour ces derniers de les réinscrire dans des stratégies territoriales explicites. En effet, elles peuvent être l'occasion de repenser la manière dont les collectivités locales, en particulier les conseils régionaux, soutiennent la recherche. Les modalités d'articulation des pôles de compétitivité et des financements régionaux²²⁸ en sont une illustration. On observe des conceptions différentes de la science, entre aménagement du territoire et recherche d'excellence, entre dispersions des moyens financiers et sélectivité des financements. De ce point de vue, les matrices cognitives des acteurs sont particulièrement importantes car la reconfiguration de la politique de recherche et d'innovation n'est pas neutre pour les stratégies des acteurs territoriaux.

La région apparaît ainsi comme un espace de mobilisation des réseaux d'acteurs et de construction de l'action collective, produit à la fois par l'Etat et par les dynamiques

²²⁷ Il convient de prendre en compte les conditions concrètes de fabrique de l'action publique.

²²⁸ Le conseil régional Midi-Pyrénées a joué la carte de la sélectivité et du ciblage des financements au titre des appels à projets 2006, tandis que le conseil régional PACA a privilégié l'aménagement du territoire et la dispersion des moyens financiers en direction des différents pôles labellisés.

territoriales des acteurs institutionnels et sectoriels. En revanche, la gouvernance territoriale et les arrangements institutionnels ne sont pas pré-définis et la prééminence des conseils régionaux n'est pas donnée mais bien plus à construire. Loin d'être préservés de l'intervention des autres collectivités locales, les conseils régionaux ont donc à composer avec des collectivités infra-régionales parfois offensives. Parce que la recherche est devenue un élément de compétitivité d'un territoire, les collectivités locales en font également un élément de leur intervention en faveur du développement économique ou de l'emploi. La faible définition de leurs compétences en matière de recherche permet d'autant plus leur intervention. Tout un jeu de coopération-concurrence s'observe, en particulier au niveau des cofinancements, car l'argent devient un élément d'affichage du pouvoir relatif d'une collectivité locale (Gilbert et Thoenig 1999). Ainsi, les collectivités infra-régionales n'accordent pas de manière automatique un blanc-seing au conseil régional, elles peuvent développer leurs propres initiatives à côté de celles du conseil régional. Mais, d'une région à l'autre, la situation est loin d'être uniforme. Il convient donc de tenir compte de la nature du fait régional et de la capacité du conseil régional à être le porte-parole des intérêts régionaux. Promouvoir une convention territoriale pour la recherche qui engage les principaux acteurs publics et privés d'un territoire n'est pas aisé : la capacité à enrôler les acteurs sectoriels, à l'instar des universités, est un élément essentiel. Dans un tel contexte, il reste difficile pour les conseils régionaux d'initier et de porter une stratégie d'action.

En outre, l'acte II de la décentralisation ouvert par la Loi d'août 2004²²⁹ n'a pas fondamentalement clarifié la question des compétences et, au-delà, celle du pouvoir entre les différents niveaux de collectivités locales. Les récents transferts de compétences qui en résultent réduisent d'autant les marges financières des conseils régionaux pour des compétences partagées comme la recherche. Si l'émergence du « département-providence » s'apparente à une clarification par défaut des compétences des collectivités locales, certains, par le potentiel scientifique et technologique de leur territoire, vont continuer à jouer un rôle essentiel. Parallèlement, l'émergence des intercommunalités depuis 1999 n'est pas sans conséquence car ces dernières sont susceptibles, à terme, d'investir en matière de recherche en s'appuyant sur le registre du développement économique. La construction d'une capacité d'action se pose avec d'autant plus de force dans un contexte où s'opèrent de multiples repositionnements qui créent de l'incertitude mais ouvrent également de nouvelles marges d'action pour les acteurs territoriaux désireux d'asseoir leur intervention. La question reste posée de la capacité des acteurs à (re)penser leur intervention dans un tel contexte.

CONCLUSION

En définitive, le cas de la politique de recherche révèle que le changement d'échelle est loin d'être un jeu à somme nulle. Il se traduit par l'émergence d'espaces de jeu plus territorialisés. Initiés par l'Etat à travers une action plus procédurale, ces cadres d'actions

²²⁹ La Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales constitue une nouvelle étape du processus de décentralisation et a été présentée comme l'Acte II.

font également l'objet de possibles redéfinitions par les configurations territoriales d'acteurs. Il en résulte néanmoins une division du travail entre les services de l'Etat et les coalitions d'acteurs territoriaux, celles-ci donnant un contenu aux formes produites au niveau national en introduisant quelquefois une dynamique autour des règles. Comme dans d'autres politiques, l'Europe participe également à ces reconfigurations, par les ressources matérielles et symboliques qu'elle procure aux acteurs territoriaux et par la promotion d'un cadre de référence tel que l'Espace européen de la recherche.

Ainsi, l'action publique apparaît comme multi-scalaire, marquée par une imbrication et une articulation entre différents niveaux d'action publique, mais aussi par des relations horizontales au niveau des territoires. La gouvernance multi-niveaux ne se limite pas à des interactions entre niveaux de gouvernement, les acteurs sectoriels sont fortement sollicités et leur pouvoir n'est pas négligeable. Mais, si ce potentiel de gouvernance multi-niveaux est bien réel, les traits caractéristiques du système français invitent à considérer le rôle de l'Etat, à l'instar de Peters et Pierre (2004) lorsqu'ils soulèvent la question de la place du gouvernement dans la gouvernance. Recentrant son intervention sur des fonctions stratégiques et gardant une forte capacité d'organisation des territoires, l'Etat demeure un acteur pivot. Les interdépendances qui résultent d'une redéfinition des modalités d'action publique n'excluent pas des asymétries de pouvoir.

Bien que la construction de l'action publique soit nourrie par des réseaux d'acteurs multi-niveaux, il n'est pas seulement question d'un dialogue centre-périphérie dans lequel les acteurs locaux n'auraient que peu d'influence. De ce point de vue, une rupture se dessine car la fabrique de l'action publique est empreinte d'une définition d'objectifs ciblés et d'une mise en concurrence accrue des coalitions territoriales et de financements plus sélectifs et différenciés. La réorganisation des échelles territoriales des politiques de recherche et d'innovation implique que les acteurs territoriaux soient plus autonomes, plus responsables et aptes à développer des capacités d'apprentissage. Si leurs marges d'action sont bien réelles, il résulte également une plus grande différenciation de l'action publique, selon les capacités des configurations d'acteurs à se saisir de ces possibilités d'action. Par conséquent, le changement d'échelle procède à la fois par le haut mais aussi par le bas. Dans cette perspective, la question de la capacité d'action régionale est loin d'être subsidiaire, puisque la primauté des conseils régionaux vis-à-vis des collectivités infra-régionales reste à construire. Au-delà du pouvoir et de la hiérarchie des acteurs, ces traits qui se dessinent sont loin d'être spécifiques à la politique de recherche et c'est peut-être d'un nouvel agir de l'Etat dont il est question.

LES IMPLANTATIONS UNIVERSITAIRES ENTRE DÉCENTRALISATION ET SECTORISATION

Jérôme Aust

Les analyses de politiques publiques l'ont souligné à l'envi : la place de l'Etat dans la conduite de l'action publique est aujourd'hui plus discutée. Attaquée par le haut par la construction européenne (Scharpf 2000) et par le bas par le renouveau de l'influence des collectivités locales (Le Galès 2003), l'emprise de l'Etat sur la conduite des politiques publiques se fait de nos jours moins forte. L'enseignement supérieur n'échappe pas à cette tendance de fond. Longtemps marqué en France par une gestion étatique et centralisée (Musselin 2001), le domaine fait, au cours des années 1990, son *aggiornamento*. Le lancement du plan Université 2000 (U2000) par le ministère de l'Education nationale en 1991 marque une première étape dans la remise en cause de l'Etat et du cadre national comme espace légitime de traitement des problèmes. Confronté à l'état catastrophique du parc immobilier et à la hausse des effectifs étudiants, le ministère de l'Education nationale fait appel aux collectivités locales pour pallier le déficit de locaux. Avec un enthousiasme qui dépasse les prévisions ministérielles les plus optimistes (Allègre 1993), les élus locaux s'engagent dans le financement des programmes immobiliers (Aust 2004, Filâtre et Manifet 2003, Manifet 2004). Le lancement du plan Université du 3^{ème} millénaire (U3M) en 1998 pérennise cette association des collectivités locales au financement de l'immobilier universitaire. Intégrées à partir de 1994 dans les contrats de plan Etat-région, les politiques d'implantation universitaire se discutent aujourd'hui dans un cadre régional. A la fin des années 1990, c'est cette fois la définition de la structure des diplômes qui échappe pour partie au niveau national. Pour constituer un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, les Etats européens s'engagent dans une réforme, le processus de Bologne, qui doit aboutir à la mise en place de cursus de formation à l'architecture identique. A l'image de beaucoup d'autres domaines, on passerait, dans le champ de l'enseignement supérieur, d'un « modèle » français de politiques publiques centralisé et étatique, dans les années 1960, à une situation où la place de l'Etat et du cadre national serait beaucoup plus discutée, dans la période contemporaine.

Pour séduisante qu'elle soit, l'opposition entre les deux périodes est cependant quelque peu caricaturale. Elle oublie que, même au plus fort de sa domination, l'Etat a toujours dû composer avec les représentants des niveaux infra-nationaux (Crozier et Thoenig 1975, Grémion 1976). Elle élude également le fait que le renforcement des niveaux infra et supra-nationaux de gouvernement ne signe pas systématiquement le retrait de l'Etat de la conduite des politiques publiques (Cassese et Wright 1996, Lequesne 2001). Les évolutions induites par les changements d'échelles gagnent à être saisies au moyen d'une comparaison diachronique qui évite de recomposer un « âge de pierre » où l'Etat et le cadre national auraient dominé sans aucune contestation la conduite de l'action publique (Aust, à paraître b). C'est cette posture de recherche que

nous adopterons ici. En comparant la conduite de deux projets immobiliers, l'un dans les années 1960 au plus fort de la domination de l'Etat, l'autre dans les années 1990 au moment de sa remise en cause²³⁰, ce chapitre discutera les évolutions qui marquent le domaine des politiques d'implantation universitaire.

Les changements d'échelles sont pris ici moins comme une grille de lecture rendant compte des évolutions effectives de l'action publique que comme une hypothèse qui, pour être heuristique, doit être confrontée à l'enquête de terrain. A la suite de Richard Balme (1996), notre conception des changements d'échelles leur accorde deux dimensions essentielles : d'une part, ils correspondent à un changement dans les niveaux de gouvernement qui interviennent dans les politiques publiques, d'autre part, ils marquent des évolutions dans les focales d'analyse utilisées pour appréhender les problèmes publics. Ce chapitre tentera de montrer que le renouvellement des acteurs et des focales utilisées pour construire le problème des politiques d'implantation universitaire n'est pas déterminé par les effets conjoints de la décentralisation et de la construction européenne. Face à ces mutations structurelles, les acteurs disposent de marges de jeux dont la saisie est essentielle pour comprendre les évolutions qui marquent le champ d'analyse retenu. Nous tenterons dans une première partie de montrer que ces capacités d'adaptations stratégiques pèsent autant sur le renouvellement des acteurs impliqués dans l'action publique (1) que sur les focales d'analyse retenues pour construire le problème (2).

1. UNE INTRICATION CROISSANTE DES NIVEAUX D'INTERVENTION

La comparaison des deux périodes d'analyse permet de prendre la mesure des changements profonds qui marquent l'action publique depuis les années 1960. Bien que les évolutions soient d'importance, elles ne se résument pas à un basculement des configurations d'acteurs du centre vers la périphérie, les acteurs locaux et déconcentrés se substituant dans la période contemporaine aux acteurs centraux.

MONTEE EN PUISSANCE DES ELUS LOCAUX ET DES PRESIDENTS D'UNIVERSITE

La thèse du basculement vers les niveaux infra-nationaux trouve cependant des éléments d'accréditation. La décentralisation et les mutations de l'enseignement supérieur français fournissent un cadre propice à la montée en puissance des élus locaux et des présidents d'université dans ce champ de politiques. L'influence de ces réformes

²³⁰ Le premier projet immobilier prévoit de délocaliser les facultés de lettres et de droit à Lacroix-Laval, dans l'ouest de l'agglomération lyonnaise. Il est intégré dans le V^{ème} plan mais échoue à la fin des années 1960, les bâtiments universitaires étant finalement construits à Bron-Parilly. Le second projet est celui de la Manufacture des Tabacs. Initié en 1989 par le maire de Lyon, il est ensuite intégré dans les plans Université 2000 et Université du 3^{ème} millénaire. La rédaction de ce chapitre s'appuie sur un corpus de sources qui associe l'exploitation des sources écrites et imprimées disponibles (archives nationales, départementales rectorales, universitaires et des collectivités locales) et quarante entretiens semi-directifs réalisés avec des fonctionnaires, des élus locaux et des universitaires directement impliqués dans la conduite des deux opérations immobilières analysées. Pour un recensement de l'ensemble des sources, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à notre travail doctoral (Aust 2004).

n'est cependant pas mécanique : les élus locaux comme les présidents d'université déploient des stratégies actives pour se saisir de ces opportunités.

L'affermissement de la présence du personnel politique local est ainsi remarquable. Les élus locaux passent d'un retrait presque complet dans les années 1960 à une présence continue dans la période contemporaine. Les notables locaux sont en effet quasiment absents de la gestion des programmes immobiliers dans les années 1960. Les ajustements entre notables et fonctionnaires déconcentrés (Crozier et Thoenig 1975) jouent ici fort peu. Au début de la V^{ème} République, l'investissement politique local est en effet très sélectif : les notables lyonnais soutiennent certains projets, souvent ceux qui concernent les unités de sciences et de médecine, et s'abstiennent sur d'autres, généralement ceux qui intéressent les unités de lettres et de droit. Même quand ils sont sollicités par les fonctionnaires déconcentrés qui portent ces dernières opérations, le maire de Lyon et les conseillers généraux du Rhône refusent d'intervenir²³¹. Il faut attendre la crise de mai 1968 pour que les élites politiques locales se mobilisent véritablement sur le sujet. Le déficit en locaux universitaires pose en effet un problème d'ordre public : les difficultés d'accueil des étudiants font craindre que le printemps 1969 ne se traduise, à Lyon, par le déclenchement d'une nouvelle crise²³². Dans ce contexte d'urgence, les exécutifs locaux participent, aux côtés du préfet du Rhône et des universitaires, au règlement du problème. Leur implication reste cependant mesurée : ils financent très rarement les programmes immobiliers.

La période contemporaine est au contraire marquée par une présence continue des élus locaux dans les configurations d'acteurs qui gouvernent le domaine. Les exécutifs territoriaux s'engagent résolument dans le cofinancement des politiques d'implantation universitaire. L'investissement n'est cette fois pas sélectif : l'ensemble des cycles et des disciplines universitaires en profite. Si le mouvement est général et dépasse le seul cas lyonnais, il ne faut pas y lire l'unique effet de la décentralisation. Ce n'est que parce que le problème de l'immobilier universitaire s'inscrit sur les agendas politiques locaux que les élus s'investissent dans ce domaine. Dans le cas lyonnais, cette inscription coïncide avec l'élection en 1989 d'un nouveau maire, Michel Noir. Cherchant à rompre avec le style de ses prédécesseurs et à se construire l'image d'un maire entrepreneur (Bardet et Jouve 1999), Michel Noir lance, dès son élection, le projet de réhabilitation de la Manufacture des Tabacs. Il ne parvient pourtant pas à enrôler l'ensemble des collectivités locales autour de son projet : le Conseil régional Rhône-Alpes refuse d'abord de participer au financement. L'institution régionale attend le lancement du plan Université 2000 par le ministère de l'Éducation nationale pour s'investir dans l'opération. À partir de 1994, c'est pourtant l'exécutif régional qui prend le *leadership* sur les autres collectivités locales. Désigné par le cabinet du ministre de l'Éducation nationale comme échelon pertinent de négociation, le Conseil régional profite de l'intégration des programmes immobiliers dans les contrats de plan Etat-région pour

²³¹ Archives départementales du Rhône (ADR), série 2690W, carton n°34, lettre du directeur départemental de la construction au service de l'urbanisme du ministère de la Construction 17 septembre 1958.

²³² Archives nationales section contemporaine (ANSC), série 1877 0533, carton n°2, compte-rendu de la réunion du 11 mars 1969 à la préfecture du Rhône.

monopoliser les relations avec l'Etat lors des tractations financières. La décentralisation couplée à l'inscription des politiques d'implantation universitaire à l'agenda politique local pousse donc les exécutifs locaux sur la voie de la participation.

Les exécutifs universitaires profitent, quant à eux, très largement des mutations qui marquent le champ de l'enseignement supérieur français au début des années 1990. L'analyse de leur position dans les négociations immobilières fournit un raccourci saisissant de leur montée en puissance depuis la fin des années 1960. Avant 1968, l'enseignement supérieur français est organisé en quatre ordres de faculté (lettres et sciences humaines, sciences, médecine et pharmacie, droit et sciences économiques). Un doyen, secondé par des assesseurs, assure la gestion de chaque faculté. S'ils sont les seuls universitaires impliqués dans la négociation des projets immobiliers, les doyens sont, dans cette période, isolés au sein de leur établissement et relativement peu insérés dans leur environnement local. Ils ne pèsent pas véritablement sur les tractations. 1968 marque cependant une rupture, la crise de mai aboutit à une réforme profonde de l'enseignement supérieur français (Prost 1992). La loi Faure supprime les quatre ordres de faculté et crée les universités. Largement marqués par les logiques facultaires (Aust 2005), les nouveaux établissements sont cependant assimilables à des confédérations d'unités sans véritable *leadership* (Musselin 2001). Dans ce contexte, les nouveaux présidents d'université ne parviennent pas véritablement à clore l'accès aux négociations sur les projets immobiliers. Les tractations illustrent de manière emblématique le déficit de direction qui, dans cette période, marque les établissements : les réunions où se discute la localisation des futurs bâtiments peuvent compter jusqu'à plus de cinquante représentants universitaires²³³. Les chefs d'établissement ne parviennent pas à réguler leurs intérêts divergents et à formuler un projet cohérent de carte universitaire. Entretenant une relation univoque avec le centre ministériel, ils ne pèsent que très peu sur la conduite des politiques d'implantation universitaire.

La situation qui prévaut au début des années 1990 est bien différente. Les présidents d'université profitent largement du lancement de la politique de contractualisation par le ministère de l'Education nationale. Cette réforme, lancée à la fin des années 1980, modifie les principes de gestion des diplômes. Pour la première fois depuis 1968, la tutelle centrale s'appuie sur les établissements, et non plus sur les disciplines, pour mettre en place les cursus de formation. Chaque université conclut un contrat fixant pour quatre ans les diplômes qu'elle délivre. Les présidents d'université profitent des négociations pour affirmer doucement leur autorité sur les représentants des unités de formation et de recherche qui composent leur établissement (Musselin 1997). L'implication des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire vient opportunément renforcer ce *leadership* naissant. Les exécutifs locaux ne s'adressent en effet qu'aux présidents d'université pour négocier. Le système politique local transfère ici ses modes de fonctionnement élitistes à l'enseignement supérieur. L'implication croissante des collectivités locales entraîne une seconde

²³³ ADR, série 2690W, carton n°3, procès-verbal de la réunion du 3 octobre 1969 relative à la constitution des nouvelles universités lyonnaises.

conséquence sur les présidents d'université : en multipliant les centres de financement, elle allège leur dépendance financière à l'égard des services centraux.

La décentralisation et la mise en place de la contractualisation entre le ministère de l'Education nationale et les universités fournissent donc aux élus locaux et aux chefs d'établissement un cadre propice à l'affirmation de leur influence. D'autres acteurs, *a priori*, moins favorisés par ces réformes, parviennent cependant à conforter leur pouvoir par rapport au début de la V^{ème} République en faisant de l'implication croissante des élus locaux et du renforcement des présidents d'université des atouts majeurs pour marginaliser d'autres services.

LES STRATEGIES OFFENSIVES DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Au jeu de l'adaptation, ce sont les membres du ministère de l'Education nationale qui semblent les plus habiles. Le cabinet du ministre de l'Education nationale parvient en effet à résister à la décentralisation des négociations. Uniques financeurs des programmes immobiliers, les services centraux sont des acteurs incontournables dans les années 1960. Les universitaires cherchent constamment à s'attirer leurs faveurs pour faire avancer leur projet. L'obtention du soutien du cabinet ministériel est, dans cette période, un moyen de dépasser les lenteurs bureaucratiques et d'accélérer la gestion des dossiers. L'implication des collectivités locales met fin à cette situation de monopole : les présidents d'université, pour plaider leur cause, disposent, avec les collectivités locales, de plusieurs guichets. Le ministre de l'Education nationale reste cependant un acteur essentiel des négociations financières : c'est en effet directement avec lui (ou avec l'un de ses très proches collaborateurs) que les exécutifs locaux discutent des crédits qui sont accordés par l'Etat à leur territoire. L'entourage ministériel parvient même à profiter de la décentralisation pour marginaliser des acteurs qui, dans les années 1960, disposent d'une influence considérable. Le pouvoir des structures interministérielles centrales est en effet largement emporté par la décentralisation. Au début de la V^{ème} République, le Commissariat général au plan joue un rôle important. C'est en partie en son sein que se discutent les orientations que doivent prendre les politiques d'implantation universitaire. La décentralisation des négociations met fin à ce pouvoir. Ne disposant pas de services déconcentrés, la DATAR et le Commissariat général au plan ne parviennent pas à peser sur les négociations avec les partenaires locaux. Ces effets structurels, directement liés à la décentralisation, sont redoublés par les stratégies jouées par le cabinet du ministre de l'Education nationale. L'entourage ministériel fait en effet tout pour exclure les autres représentants des services centraux et monopoliser les relations avec les élus locaux.

A l'instar du cabinet du ministre, le recteur parvient à profiter de la décentralisation et de l'affermissement du pouvoir universitaire pour marginaliser les autres services de l'Etat. Dans les années 1960, l'institution rectorale doit partager son influence avec le préfet et le directeur départemental du ministère de la Construction²³⁴. Au début de la

²³⁴ Le ministère de la Construction est, à partir de 1966, fusionné avec les services du ministère des Travaux publics. La réforme aboutit à la constitution du ministère de l'Equipement (sur les conditions de cette fusion voir Thoenig 1987). Nous comparons donc ici la situation des services extérieurs du ministère de la

V^{ème} République, le préfet du Rhône dispose d'une capacité d'initiative remarquable. Même si ces tentatives sont souvent des échecs, il cherche à mobiliser les départements ministériels et les élus locaux pour qu'ils soutiennent les projets immobiliers. Il est l'un des acteurs qui assure, au niveau déconcentré, l'intégration de l'action publique en coordonnant la gestion des opérations. Les services extérieurs de la Construction sont également des acteurs incontournables de la conduite de ces programmes. Leur compétence technique est d'abord indispensable à l'instruction des dossiers. A l'instar du préfet, ils développent ensuite leurs relations avec les élus locaux et tentent de mobiliser les services centraux pour obtenir leur soutien financier. Entre centre et périphérie, ces acteurs déconcentrés sont des maillons essentiels de la conduite de l'action publique. La décentralisation est lourde de conséquence pour eux. L'institution préfectorale perd d'abord de son aura auprès des élus locaux. Le personnel politique local n'associe ainsi pas systématiquement le préfet à ses initiatives. L'exercice du contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales ne remplace pas ici la capacité d'initiative dont jouit le préfet dans les années 1960. Pris dans les jeux locaux, dépendant des élus pour réaliser certaines de ses initiatives, le préfet ne peut que difficilement en user. A partir de 1994, l'intégration des politiques d'implantation universitaire dans les contrats de plan Etat-région ne lui permet pas de retrouver la place qu'il occupe dans les années 1960. S'il est juridiquement le coordinateur de la procédure²³⁵, il reste dépendant des services centraux de l'Education nationale pour mener la négociation financière avec les élus locaux. La remise en cause est encore plus sévère pour la direction départementale de l'Equipement. Son expertise sur les projets est concurrencée par le renforcement des services techniques du Conseil général du Rhône et de la Communauté urbaine de Lyon. Les services déconcentrés de l'Equipement sont même exclus de la négociation de ces politiques. Les présidents d'université leur préfèrent les services des collectivités locales, réputés plus efficaces et plus attentifs aux demandes des usagers. Le recteur profite de ce double affaiblissement pour conforter sa position par rapport aux années 1960. La décentralisation de la négociation d'U2000 et d'U3M lui permet d'abord de s'insérer dans la communauté politique locale et de développer son portefeuille relationnel. L'affirmation du pouvoir des présidents d'université est, ensuite, une ressource pour lui : elle lui permet, plus aisément, de monopoliser les relations avec les universitaires. Inséré dans le monde universitaire et dans les réseaux décisionnels locaux, disposant de relais au sein des services centraux, le recteur se fait le médiateur des intérêts universitaires auprès des financeurs. Il s'appuie sur des répertoires d'action comparables à ceux utilisés par le préfet et le directeur départemental de l'Equipement dans les années 1960 mais les mobilise cette fois non plus entre centre et périphérie mais entre monde universitaire et financeurs (Aust, à paraître a).

Construction dans les années 1960 à celle des services déconcentrés de l'Equipement dans la période contemporaine.

²³⁵ La coordination de la procédure est confiée à la préfecture de région. Le préfet du Rhône étant cependant également préfet de la région Rhône-Alpes, c'est lui qui assure la coordination du contrat de plan Etat-région.

Plus que des changements d'échelles à proprement parler, c'est donc une intrication croissante des échelons de gouvernement qui se donne à voir ici. La notion de gouvernance multi-niveaux, en mettant l'accent sur le partage du pouvoir, rend bien compte de cet aspect. On peut cependant s'interroger sur la pertinence d'associer à cette première caractéristique une place plus importante faite dans les négociations à la coordination et aux acteurs privés (Balme 1996). La multiplication des partenaires semble en effet plutôt redoubler la nécessité d'en écarter certains pour affirmer son influence. Les stratégies jouées par les services centraux du ministère de l'Éducation nationale face à la DATAR et au Commissariat général au plan, par le recteur face au préfet, par le Conseil régional face aux autres collectivités locales empruntent plus aux registres traditionnels de l'exclusion qu'à la construction d'une position commune entre partenaires. La présence accrue des acteurs privés n'est pas non plus évidente. Si le fait que les projets analysés concernent avant tout des unités de lettres et de droit incite à la prudence dans la généralisation des conclusions, il est remarquable que les représentants des entreprises privées soient si rarement inclus dans les négociations. Très peu présents dans les années 1960, leur participation est à peine plus assurée dans les années 1990. Leur consultation pendant les assises régionales de l'enseignement supérieur durant la préparation d'U2000, d'ailleurs sans grande incidence sur les décisions retenues, reste une exception. L'échelon européen est également absent des configurations d'acteurs qui gèrent les politiques d'implantation universitaire en Rhône-Alpes. Rare, l'intervention de la Commission européenne sur ces politiques est cependant possible via les fonds structurels. Les finances européennes viennent alors, sur certains territoires éligibles, soutenir des projets immobiliers. L'intervention de l'Europe ajoute dans ce cas à l'intrication des niveaux institutionnels déjà largement engagée par la décentralisation. La situation contemporaine est donc marquée par une intrication des échelons d'intervention bien supérieure à celle qui prévaut dans les années 1960. Cette multiplication des niveaux intervenant dans l'action publique pose la question des focales d'analyse utilisées pour appréhender le problème des politiques d'implantation universitaire.

2. D'UNE FOCALE CENTRALE A DES FOCALES DECENTRALISEES ?

La remise en cause de la prééminence étatique engagée par la décentralisation et l'europanisation croissante des politiques publiques pose la question du niveau de formulation des objectifs de l'action publique. Centralisées dans les années 1960 (Muller 1985), ces activités de définition des politiques glisseraient dans la période contemporaine vers les échelons infra et supra-nationaux de gouvernement (Muller 1992).

LUTTER AU CENTRE POUR IMPOSER SA FOCALE

Des années 1950 à la fin des années 1960, ce sont bien des acteurs centraux qui déterminent les objectifs des programmes immobiliers. Ils mobilisent le cadre national comme espace pertinent d'action. C'est en effet en la rapportant aux besoins de l'économie nationale que le Commissariat général au plan fixe les grandes lignes que

doit suivre la politique de formation universitaire dans les années 1960. Les travaux des commissions du plan insistent ainsi sur la nécessité de former des cadres scientifiques et techniques pour assurer la compétitivité économique française. Pour les haut-fonctionnaires du Commissariat général au plan, la France risque, si rien n'est fait, de souffrir d'un déficit chronique de cadres scientifiques et techniques²³⁶. En rapportant le problème des implantations universitaires aux besoins de l'économie nationale, la décision est donc prise de favoriser la formation des étudiants en science et en médecine. Les moyens d'action sont cependant limités : l'inscription des étudiants à l'université n'est soumise à aucune procédure de régulation permettant de les guider vers les disciplines les plus « stratégiques » pour l'avenir de la France. Le pari de l'orientation par les locaux disponibles est donc tenté par les élites centrales. A des degrés variables, les quatrième et cinquième plans donnent la priorité aux sciences et aux instituts universitaires de technologie dans la construction des locaux universitaires²³⁷. Rapidement, l'échec est patent : les étudiants choisissent massivement les filières de lettres, de sciences humaines et de sciences économiques. La hausse considérable des effectifs dans ces cursus pousse le pouvoir gaulliste à préparer une réforme de l'enseignement supérieur qui prévoit la mise en place d'une sélection à l'entrée de l'université (Prost 1992). La crise de 1968 emporte ce projet. Elle met également à bas le pouvoir dont jouit le Commissariat général au plan au début des années 1960.

Si le cadre national conserve sa pertinence, un déplacement dans la focale d'analyse utilisée s'effectue à partir de 1968. La crise de mai impulse une autonomisation des acteurs sectoriels dans la fixation des objectifs. Les besoins en formation de l'économie française s'effacent devant les problèmes propres à l'enseignement supérieur. La direction de l'enseignement supérieur met en effet en place des groupes de réflexion interne qui critiquent ouvertement les orientations retenues par le Commissariat général au plan. Toute tentative d'orientation des flux d'étudiants par les constructions universitaires est abandonnée. Les membres des directions centrales cherchent plutôt à peser sur la localisation des équipements. Bien avant le lancement du plan Université 2000, ils tentent d'éviter la construction de campus à la périphérie des agglomérations et cherchent à favoriser l'insertion des bâtiments dans la ville²³⁸. Alors que les niveaux intervenant dans les politiques d'implantation universitaire ne changent pas, la focale d'analyse utilisée pour penser le problème se déplace donc doucement vers la réponse à des besoins strictement sectoriels.

Quasiment exclus des scènes centrales de fixation des objectifs²³⁹, les acteurs locaux disposent dans les années 1960 d'un rôle décisif dans la concrétisation des orientations dégagees par les élites centrales. Si la priorité accordée aux sciences par le Commissariat

²³⁶ ANSC, série 1979 0796, carton n°268, rapport général de la 2^{ème} commission du plan « équipement scolaire universitaire et sportif ».

²³⁷ ANSC, série 1979 0796, carton n°268, rapport du groupe « prévision des effectifs scolaires du 2^{ème} plan d'équipement universitaire et scolaire, pp. 47-48.

²³⁸ ANSC, série 1977 05 33, carton n°1, note d'information « La préparation du 6^{ème} plan », 4 juin 1969, p. 2.

²³⁹ La commission du Commissariat général au plan ne compte que deux élus locaux dans ses rangs. ANSC, série 1979 0796, carton n°268, compte-rendu de la réunion plénière de la commission de l'équipement scolaire, universitaire, artistique et sportif du 22 mai 1963.

général au plan oriente bien les investissements réalisés à Lyon, les acteurs locaux sont d'indispensables relais des initiatives centrales. La construction des bâtiments pour les facultés de sciences, qui mobilise au début des années 1960 tant de crédits, dispose du soutien du personnel politique local. Elle est également favorisée par l'application erratique des plans nationaux. Alors que les constructions prévues pour les facultés de droit et de lettres connaissent difficultés et retards, celles des unités de sciences sont particulièrement bien réalisées. Le poids des acteurs locaux dans la réalisation des objectifs centraux est, de plus, attesté par l'échec de la politique de retour de l'immobilier universitaire dans la ville impulsée par les services centraux du ministère de l'Éducation nationale. L'exemple lyonnais est emblématique des limites du pouvoir ministériel : l'abandon par la Communauté urbaine de Lyon de la zone d'aménagement concertée prévue autour des bâtiments construits à Bron-Parilly scelle l'isolement de l'ensemble universitaire²⁴⁰. Les acteurs locaux ont donc un poids décisif dans la réalisation des objectifs portés par les acteurs centraux, ils ne les concurrencent cependant pas en formulant leur propre vision du problème et des objectifs qui doivent être poursuivis. L'espace national prévaut donc dans les années 1960 pour appréhender le problème des politiques d'implantation universitaire. La situation est bien différente dans la période contemporaine.

DECENTRALISER SANS SUBVERTIR LES FRONTIÈRES SECTORIELLES

L'intrication croissante des niveaux de gouvernement aboutit en effet à une multiplication des focales d'analyse utilisées. De nombreux acteurs tentent d'imposer leur aire de réflexion, souvent celle qu'ils contrôlent politiquement ou administrativement. La Communauté urbaine de Lyon tente ainsi de faire prévaloir l'agglomération comme espace légitime de construction du problème. Les travaux prospectifs de l'institution intercommunale mettent l'accent sur la nécessité pour l'agglomération lyonnaise de disposer d'une université performante qui lui permette de rivaliser avec les grandes villes européennes. Prise dans une compétition internationale des territoires, l'institution d'agglomération « doit », pour tenir son rang, se doter d'institutions d'enseignement supérieur à la mesure de son ambition²⁴¹. La région Rhône-Alpes relaie un temps cette thématique de l'internationalisation. Au début des années 1990, son exécutif opère cependant un changement de cap pour insister sur les nécessités de l'aménagement du territoire régional (Jouve 1998). Les travaux du groupe de travail sur l'enseignement supérieur déclinent cet objectif général dans le champ des politiques d'implantation universitaire : l'investissement régional doit contribuer à

²⁴⁰ La ZAC initialement prévue autour du campus est abandonnée le 23 octobre 1972 par la Communauté urbaine de Lyon (« Achetés depuis six ans pour l'université Lyon III, les terrains de Lacroix Laval vont-ils être vendus par le ministère de l'Éducation nationale à des promoteurs immobiliers ? », *Le Progrès*, 9 novembre 1972.)

²⁴¹ Archives du Grand Lyon, série 98 PA 64, SEPAL, « Etudes préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise. Lyon 2010. Un projet d'agglomération pour une métropole européenne », novembre 1988.

l'équilibre régional et, partant, s'orienter vers le financement de cycles courts et professionnalisés dans les villes moyennes²⁴².

Les services de l'Etat participent, eux aussi, à la remise en cause du cadre national comme espace pertinent de résolution du problème. Dans les travaux préparatoires à la négociation des contrats de plan Etat-région, les services préfectoraux conduisent des réflexions sur les orientations que doit suivre la région Rhône-Alpes. A l'instar de la Communauté urbaine, ils mettent l'accent sur la nécessité du renforcement des grands pôles universitaires que sont Lyon et Grenoble²⁴³. La DATAR, pendant les négociations d'U3M, cherche, elle aussi, à faire prévaloir sa focale d'analyse. Si l'accent est toujours porté sur le rôle de l'enseignement supérieur dans la compétition européenne des territoires, ce sont cette fois des aires interrégionales de réflexion qui sont proposées. Le recteur, les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles lyonnaises proposent également leur aire de réflexion, variable selon les négociations. Ils s'appuient ainsi sur l'agglomération pendant U2000, puis sur le rectorat d'académie pendant U3M pour recenser leurs besoins. Seul le ministère de l'Education nationale conserve une appréhension nationale du problème et tente de veiller aux équilibres de « *l'aménagement du territoire universitaire* »²⁴⁴.

Cette multiplicité des focales d'analyse pose le problème de leur hiérarchisation. Ce n'est pas par la négociation que les acteurs parviennent à définir quelle construction du problème doit prévaloir. Les élus locaux, les services du préfet de région et la DATAR ne parviennent pas à imposer l'aire de réflexion qu'ils portent. Le choix des opérations immobilières à réaliser reste entre les mains des membres de l'Education nationale. L'implication croissante des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire pousse cependant à une formulation décentralisée des projets à financer. Ce sont en effet les négociations entre présidents d'université, directeurs de grandes écoles et recteur d'académie qui permettent de fixer quelles opérations immobilières doivent être réalisées. La liste d'opérations arrêtée par les exécutifs universitaires et le recteur s'impose aux autres acteurs sans qu'ils ne puissent véritablement influencer sur les principes qui guident sa conception. Les chefs d'établissements et le recteur font ici preuve d'une autonomie remarquable par rapport aux objectifs de leurs partenaires locaux : ils font uniquement des compromis sur la localisation des équipements universitaires, extrêmement rarement sur les cycles et les formations qui doivent prendre place dans les locaux financés. Les opérations réalisées répondent avant toute chose aux besoins de l'enseignement supérieur et sont arrêtées en fonction de priorités sectorielles. Ce sont d'abord le nombre des étudiants et la qualité des équipes de recherche qui servent à définir quels cycles et quelle(s) discipline(s) doivent bénéficier en priorité des investissements. Seule restriction à la liberté d'action des présidents d'université, des directeurs de grandes écoles et du recteur, le cabinet du

²⁴² Archives du Conseil régional Rhône-Alpes, carton n°207W31, compte-rendu de la réunion du groupe de travail « enseignement supérieur » du 22 avril 1992.

²⁴³ Préfecture de la région Rhône-Alpes, *Stratégie de l'Etat en région. CPER 2000-2006* 1999, document relié.

²⁴⁴ Pour reprendre l'expression d'un directeur d'administration centrale en poste au moment du lancement du plan U3M. « Le gouvernement cherche à relancer le développement universitaire », *Le Monde*, 4 décembre 1998.

ministre conserve un droit de contrôle sur les opérations immobilières retenues qui doivent respecter les grandes priorités fixées par les services centraux.

Confrontés à cette attitude autonomiste, les élus locaux peuvent difficilement intervenir autoritairement : quand ils s’immiscent dans les affaires universitaires, ils prennent le risque de rentrer dans des crises avec l’ensemble des chefs d’établissements qui font front commun pour défendre leur autonomie, source de leur influence. Les élus locaux ne peuvent influencer sur le choix des opérations qu’en enrôlant autour de leur projet des membres de l’Education nationale extérieurs à la communauté universitaire locale. C’est ce que parvient à réaliser, le successeur de Michel Noir à la mairie de Lyon, Raymond Barre, au milieu des années 1990, en délocalisant l’Ecole normale supérieure lettres et sciences humaines avec le soutien du cabinet du ministre de l’Education nationale. Ces occasions restent cependant rares. L’implication croissante des élus locaux aboutit donc bien à un abaissement vers la périphérie du niveau de construction de l’action publique sans pourtant se traduire par une remise en cause du caractère sectoriel de ces politiques.

La conduite des plans Université 2000 et Université du 3^{ème} millénaire renforce donc le pouvoir des présidents d’université et permet le rapprochement des exécutifs des établissements d’enseignement supérieur, grandes écoles incluses, autour d’un projet, si ce n’est commun, au moins collectivement construit et adopté. L’euphorie croissante de l’enseignement supérieur ne vient qu’incomplètement conforter ces tendances à l’autonomisation des universités et à la consolidation du *leadership* présidentiel. Lors de la mise en place du processus de Bologne, les services centraux ont laissé une grande liberté aux universités pour définir le contenu des nouveaux cursus. L’application de la réforme ne s’est cependant pas, pour l’instant, soldée par un renforcement supplémentaire du pouvoir des présidents d’université. Bien au contraire, les intérêts disciplinaires ont été centraux dans la mise en œuvre et n’ont pas été régulés par une intervention correctrice des équipes présidentielles (Musselin 2006). Décentralisation et européanisation des politiques publiques ne s’épaulent donc ici qu’incomplètement : elles favorisent toutes les deux une plus grande autonomie des universités face à la tutelle étatique sans pour autant aboutir au renforcement des mêmes acteurs à l’intérieur des établissements.

CONCLUSION

Les politiques d’implantation universitaire sont donc marquées par des changements importants sur la période d’analyse retenue. Les tendances de fond qui marquent la gestion publique territoriale et l’enseignement supérieur poussent à une décentralisation accrue de leur négociation. Ces évolutions ne se soldent cependant pas par une exclusion de tous les acteurs centraux et par une prise de pouvoir des élus locaux sur le domaine. L’historicité des politiques étudiées a une influence décisive sur l’ampleur des réorientations qui sont impulsées et sur les marges de manœuvre des acteurs face aux changements d’échelle. Ce sont ceux qui, dans les années 1960, ont le plus construit leur influence sur les activités de médiation entre centre et périphérie – pour le cas français le

préfet et les services déconcentrés de l'Équipement – qui pâtissent le plus du renforcement des niveaux de gouvernement infra-nationaux. Les répertoires d'action sur lesquels ils s'appuyaient pour construire leur influence deviennent largement caducs. Privés de ressources décisives, ils voient leur influence sur les programmes étudiés fondre. Les membres de l'Éducation nationale sont, eux, plus armés pour contrecarrer la montée en puissance des collectivités locales. Ils résistent à la remise en cause de leur influence sur ces programmes et sont même capables de conforter leur pouvoir sur ce domaine. Valides pour les services centraux et le recteur d'académie, la proposition vaut d'autant plus pour les présidents d'université. En s'adossant à une autonomie des universitaires qui s'est historiquement imposée, les chefs d'établissement s'arrogent le monopole sur la sélection des opérations à réaliser et rejettent les élus locaux dans le strict champ du financement de ces politiques. Ils parviennent à profiter de la décentralisation sans que l'implication accrue des collectivités locales ne se traduise par une multiplication des tutelles. Même confortée par la contractualisation et la conduite des plans Université 2000 et Université du 3^{ème} millénaire, l'affirmation du *leadership* présidentiel semble cependant encore fragile et potentiellement soumise à des contestations et des résurgences disciplinaires comme le montrent les premières conclusions sur la mise en place du processus de Bologne. Ces tendances divergentes entre décentralisation et européanisation attestent bien que les changements d'échelles dans l'action publique ne font que fournir un espace d'opportunités aux acteurs qui conservent des marges de manœuvre considérables dans la concrétisation du changement.

LA DÉFENSE A L'ÉPREUVE DU CHANGEMENT D'ÉCHELLE
L'EXEMPLE DE LA CONSTRUCTION
D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

Delphine Deschaux-Beaume

9 novembre 1989 : dans une vague de liesse populaire, le mur de Berlin s'ouvre à la tombée de la nuit. L'Europe connaît au début des années 1990 ses « trois glorieuses » (Colard 1995 : 76) la fin de la bipolarité et les ébranlements qui se produisent sur le continent européen entre 1989 et 1992 impliquent de repenser les modalités de la souveraineté étatique et son interaction avec l'entité européenne en matière de défense²⁴⁵. Deux conflits majeurs du début des années 1990 précipitent l'entrée dans un nouvel ordre international : la guerre du Golfe et le conflit en ex-Yougoslavie. La guerre du Golfe fut une prise de conscience pour les responsables politico-militaires : les armées de type guerre froide ne sont plus adaptées aux nouveaux conflits régionaux. Armées de conscription pour l'essentiel²⁴⁶, elles ne répondent pas aux besoins de projection rapide nécessaire dans les conflits post-bipolaires. S'engage alors une restructuration des armées (Joana 2004), convergente dans l'ensemble des pays européens, mais pilotée par les gouvernements nationaux, qui aboutit à la professionnalisation dans la quasi-totalité des Etats-membres²⁴⁷. A cela vient s'ajouter le traumatisme provoqué, tant dans la sphère politico-militaire que dans l'opinion publique, par l'embrasement de la Yougoslavie et la paralysie des Etats européens entre 1991 et 1992, puis l'extension de la crise à la Bosnie (1995) et au Kosovo (1999) qui nécessite un recours de la communauté occidentale à des frappes aériennes de l'OTAN, soulignant l'inaptitude à l'action militaire des Etats de l'Union européenne (UE). Ces conflits balkaniques sont révélateurs des lacunes européennes, d'autant plus qu'ils se produisent sur le même continent : cette matrice d'analyse rend désormais incontournable la réflexion sur une défense du territoire européen assumée par les Européens eux-mêmes. La crise, catalyseur d'une tendance latente depuis l'échec de la CED en 1954, est relayée par l'activisme déployé par les hommes politiques, diplomates et militaires du réseau de coopération franco-allemande, en particulier en matière de sécurité et de défense.

La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) est née en 1999 à Cologne, suite au compromis franco-britannique négocié lors du Sommet de Saint-Malo

²⁴⁵ Cet article s'appuie sur près de 90 entretiens réalisés entre Paris, Bruxelles et Berlin en 2005-2006 dans le cadre de notre travail de thèse de doctorat de science politique portant sur la genèse de la politique européenne de défense en privilégiant particulièrement une analyse du rôle de la coopération militaire franco-allemande dans ce processus.

²⁴⁶ A l'exception notable du Royaume-Uni qui a professionnalisé ses forces armées dès les années 1960.

²⁴⁷ Les pays neutres se situent en dehors de l'analyse. Quant à l'Allemagne, elle demeure une exception car, pour l'heure, la conscription est maintenue au sein de la Bundeswehr.

de décembre 1998, et a été déclarée opérationnelle – c'est-à-dire apte à mener des opérations sous la bannière UE – à Laeken en décembre 2001. Cela marque la fin du système ancien, où seuls l'OTAN, l'UEO et les Etats-nations étaient chargés de gérer la sécurité et la défense du continent (Guilhaudis 1998).

Mais quels sont la nature et l'impact du changement d'échelle sur l'une des fonctions régaliennes par excellence de l'Etat - sa défense -, induit par cette nouvelle politique européenne ? Comment s'articule le lien entre les Etats et l'Union Européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique européenne de défense (PESD) ? Si l'on semble bien être en présence d'un phénomène d'européanisation de la défense, au sens d'interaction entre les différents niveaux impliqués, peut-on toutefois parler de gouvernance ? Ne peut-on pas voir émerger une nouvelle forme de souveraineté partagée entre les Etats et l'Europe en matière de défense et de sécurité, en particulier depuis les premières interventions extérieures de l'UE en 2003 ?

La PESD constitue un processus politique original qui fait intervenir un nouveau mode de production de la politique de défense, ainsi que des représentations et des acteurs inédits. Le raisonnement présenté ici s'articule en trois temps : l'enjeu est d'abord d'interroger les concepts de changement d'échelle et d'européanisation afin d'observer s'il y a en effet un changement d'échelle en matière de défense, de définir quelle échelle est en jeu et de saisir les sources de ce changement. Dans un second temps, une fois ces éléments posés, il s'agira d'examiner les effets de ce processus à travers le fonctionnement de la PESD, tant au niveau du processus décisionnel que des stratégies des acteurs, notamment militaires. Qu'est-ce que cette reconfiguration de l'action publique en matière de défense implique pour les Etats en matière de défense pour les logiques de pouvoirs à l'œuvre jusque-là²⁴⁸ ? Enfin, cette analyse conduit à réfléchir plus globalement, au regard entre autres de l'expérience empirique des premières opérations extérieures conduites par l'UE, à la notion de gouvernance multi-niveaux et aux nouvelles modalités de souveraineté étatique en matière de défense et de sécurité. Tout cela vient s'inscrire dans le cadre général de la réflexion sur les changements d'échelles dans l'action publique et sur les questionnements théoriques et méthodologiques qu'ils suscitent (Faure et Muller 2006 dans cet ouvrage).

I. Y A-T-IL UN CHANGEMENT D'ECHELLE EN MATIERE DE DEFENSE ?

Avant de s'attacher à développer notre propos, il nous semble nécessaire de clarifier les concepts qui seront sollicités pour appuyer notre analyse. Qu'entend-on par changement d'échelle ? Nous convoquons ici la définition donnée par E. Négrier (2005), à savoir que « le changement d'échelle exprime une modification dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport entre un territoire et l'institution qui l'incarne, passant par trois types de processus : la projection d'une nouvelle institution à

²⁴⁸ Dans l'espace imparti, il nous est impossible de développer la question des capacités militaires européennes. Nous avons délibérément choisi de concentrer l'analyse sur les logiques de pouvoirs ici.

la mesure de l'espace considéré comme pertinent ; une redéfinition de l'envergure et de la substance de l'action publique ; une recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut ou vers le bas). »

ECHELLE GEOGRAPHIQUE ET ECHELLE DE L'ACTION PUBLIQUE

Il s'agit tout d'abord de clarifier l'échelle dont on entend parler : la première échelle que nous retiendrons est l'échelle géographique, soit l'Europe, et plus précisément l'Union Européenne. Si l'on raisonne en termes d'échelle géographique, il apparaît alors que l'échelle de lecture de la défense n'est plus uniquement nationale depuis plusieurs décennies. Sans remonter jusqu'aux armées napoléoniennes ou à la Sainte Ligue ottomane, si l'on place le regard entre le début des années 1950 et 1989, deux échelles de lecture coexistaient en matière de défense : une échelle nationale, et une échelle internationale avec l'OTAN, d'un côté²⁴⁹, et le Pacte de Varsovie, de l'autre.

Par conséquent, après 1989, la fin de la bipolarisation ayant fait place à un monde multipolaire qui se réorganise peu à peu en grands ensembles régionaux, la question du changement d'échelle en matière de défense en Europe peut aussi se poser en ces termes : comment, dans l'espace de sécurité euratlantique, voit-on progressivement émerger, depuis 1991, une tentative de constitution d'une Europe de la Défense à l'échelle régionale de l'Union Européenne ?

Cela conduit alors logiquement à interroger une autre échelle : celle de l'action publique, en l'occurrence de la politique de défense et de sécurité. Dès lors que l'on se place dans la perspective de la construction européenne, il faut également confronter la notion de changement d'échelle avec celle d'européanisation. On entend ici par européanisation « l'impact de l'UE sur les politiques (policies), la politique (politics) et le politique (polity) au niveau national » (Radaelli 2005 : 191). Cet impact se produit par construction, diffusion ou institutionnalisation de règles formelles et/ou informelles définies au niveau européen, règles ensuite consolidées et incorporées dans les logiques et les discours, les identités et les structures des politiques publiques nationales. Ainsi, une politique publique européenne est une « politique coproduite par des acteurs multiples situés à des niveaux différents (supra-national, national, infra-national) » (Hassenteufel et Surel 2000 : 11). Dans le cas précis de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, nous tendons vers une identification des deux notions de changement d'échelle et d'européanisation : il paraît bien y avoir une amorce de changement d'échelle au sein de la politique régaliennne de défense des Etats européens dans le cadre du processus d'intégration européenne, changement d'échelle qui prend la forme d'une européanisation de pans de cette politique spécifique.

²⁴⁹ Dont la forme de commandement tire aussi son expérience, pour partie, de la chaîne de commandement employée lors du Débarquement de Normandie. Déjà en 1944, les Alliés avaient mis sur pied des commandos formant une armée de libération intégrée sous les ordres du Général américain Eisenhower et du Général Britannique Montgomery. Le célèbre Commando français Kieffer était l'un d'eux.

L'INSCRIPTION D'UNE REFLEXION LATENTE DANS UN CONTEXTE SPECIFIQUE

Le changement d'échelle est ici un processus dynamique : il ne résulte pas d'un modèle européen imposé depuis Bruxelles²⁵⁰, mais d'un changement de référentiel, puis de pratiques, à la faveur de la double fenêtre d'opportunité (Kingdon 1984) ouverte par la chute du Mur de Berlin, et de la réforme entreprise par l'Alliance Atlantique pour modifier son référentiel de défense. L'OTAN, « moteur de modernisation des forces armées européennes » (Buffotot 2005 : 35) a été un lieu de cristallisation de la réflexion dès 1989 : l'ajustement au nouveau contexte géopolitique international et européen est d'autant plus important que la disparition de la menace soviétique mettait en cause sa survie et sa légitimité. L'approche retenue est une appréhension globale de la sécurité s'appuyant sur des forces d'action rapide composées d'unités multinationales promptement disponibles²⁵¹. Cette transformation du référentiel otanien amène à repenser les modalités de la souveraineté et de l'intervention militaire, ouvrant un potentiel d'action à des réseaux transnationaux, en particulier aux acteurs institutionnels du partenariat franco-allemand (Elysée, Chancellerie, ministères de la Défense et des Affaires Etrangères, Etat-major des Armées, Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense). Ces acteurs tirent profit du bouleversement géostratégique global pour avancer à leur tour un nouveau référentiel de défense européen dans le cadre de l'Union Européenne – à partir de Maastricht, fin 1991 : l'enjeu est la défense et la sécurité du continent dans l'Après-guerre froide, face à un spectre de menaces diffus, dans un monde de plus en plus interdépendant (Elias 1987, Devin 1995). La défense ne peut désormais plus se cantonner à la défense territoriale²⁵². Au niveau méthodologique, le concept de *policy networks* (Richardson 1995), fonctionne ici au niveau supranational : on peut observer un réseau d'acteurs nationaux et européens se mettre en action dans la mesure où la politique de défense connaît une impulsion vers une européanisation émergente.

Ce mouvement d'européanisation transparaît au niveau cognitif dans la notion d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) – reconnue officiellement par le Traité de Maastricht. Pendant la guerre froide, la construction européenne éludait les questions de défense car la protection du continent européen était du ressort exclusif de l'OTAN. Mais cette identité ne naît pas *ex nihilo* : elle se rattache à une tradition de réflexion sur la défense du territoire européen par les Européens eux-mêmes que l'on peut situer à la création de l'UEO en 1948-1954²⁵³. Le référentiel européen de défense

²⁵⁰ De même, B. Irondele (2003) montre comment la politique militaire française a été européanisée en partant des réformes concernant la professionnalisation alors même qu'il n'existe pas de politique militaire réellement commune dans l'UE.

²⁵¹ Dès lors, la création du Corps Européen, puis des Euroforces entre 1992 et 1996, interviennent dans la lignée de la réforme des modalités d'action militaire de l'OTAN.

²⁵² Il faut néanmoins noter que, même pendant la guerre froide, la défense des Etats occidentaux n'a jamais été exclusivement nationale. En effet, leur sécurité ultime était assurée collectivement par l'Alliance Atlantique, première alliance militaire multinationale postérieure à la Seconde Guerre mondiale.

²⁵³ L'Union Occidentale, devenue L'Union de l'Europe Occidentale, est la seule organisation européenne spécialisée dans les questions de sécurité, même si elle reste dans un état de léthargie entre 1950-1951 et 1984-1987 car ses missions premières étaient devenues obsolètes.

qu'elle incarne est un construit social, modelé par son historicité, et un instrument d'inscription de l'action commune dans l'histoire (Laborier 2003) : l'identité européenne de défense, affirmée à Maastricht et concrétisée par la PESD, provient aussi de ce qu'il y a eu des précédents (UEO, Communauté Européenne de Défense). Maastricht paraît être un début d'alignement des cadres d'interprétation de la défense européenne entre les divers Etats-membres (Goffmann 1991, Snow 1986) en vue de constituer un nouveau « nous » sécuritaire (Devin 1995). Mais les pressions à l'adaptation qu'exerce la nouvelle configuration internationale (Risse 2001) poussent aussi à rationaliser la réflexion sur la défense : les contraintes budgétaires et les nouvelles menaces ne permettent plus aux Etats de pouvoir jouir d'une autonomie complète en matière de sécurité.

Dès lors, les Chefs d'Etat européens se sont lancés dans une « opération de qualification et d'inscription de cette question au sein d'un "espace" de réflexion et de traitement spécifique » (Barthe 2002 : 418), ce qui a conduit, pour la première fois en dehors de l'UEO, à commencer à parler de défense dans le cadre de la construction européenne. Une occasion rapidement prolongée par les conflits en Bosnie et au Kosovo, venus donner une nouvelle impulsion au projet d'une défense européenne.

L'inscription d'une réflexion européenne concernant la sécurité et la défense soulève des interrogations méthodologiques inédites : quels outils convoquer pour appréhender l'amorce du changement d'échelle en matière de défense ? L'analyse précédente montre l'utilité de combiner les apports de l'approche socio-historique de l'action publique (Laborier et Trom 2003, Pollet et Payre 2004, 2005) avec des éléments cognitifs dans la construction d'une politique de défense (Vennesson 2004, Lindemann 2004) : cela permet de saisir la portée symbolique d'un texte comme la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) (Solana 2003) qui est facilitée par le travail d'un réseau d'acteurs étroit et stabilisé ayant développé des habitudes de travail communes et intériorisées, notamment en raison de la coopération militaire franco-allemande et de son ouverture européenne. La SES représente une révolution culturelle en matière de défense et de sécurité : pour la première fois dans l'Union, l'idée de stratégie est consacrée au niveau supranational, même si ses modalités d'interprétation laissent aux Etats une large marge d'appréciation. L'UE semble se diriger vers une forme de « communauté de sécurité » (Deutsch 1953).

La réelle nouveauté avec la PESD, c'est davantage la recherche de permanence que la réflexion qui sous-tend le projet de défense européenne : on assiste depuis 2001 à une multiplication de structures propres à Bruxelles : Comité Politique et de Sécurité, Etat-major de l'UE, Comité militaire. Ces organes visent à enraciner la pratique de l'action publique en matière de défense dans les lieux de pouvoir mêmes de l'UE, en plus des instances existantes dans les capitales. Justement, comment fonctionne la PESD ? Quel est l'impact de ce début d'eupéanisation sur les logiques de pouvoirs qui se jouent au sein des politiques de défense nationales ?

2. DES LOGIQUES DE POUVOIRS MULTI-SCALAIRES ?

Depuis six ans, la PESD se développe et se dote progressivement de structures et d'un agenda propres, qui tendent à devenir un passage obligé en matière de défense, pesant à la fois dans les stratégies d'action (Muller 1992, 2003) des Etats mais influençant également les fonctionnaires, diplomates et militaires. Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme bottom-up entre les Etats et l'UE qui se consolide peu à peu.

Nombre d'arguments et pratiques au niveau européen font pencher la balance en faveur d'une analyse en termes de changement d'échelle : l'inclusion des questions de défense dans le cadre juridique de l'UE (Traités de Maastricht et de Nice) en modifie la nature, la PESD vient confirmer la vocation fondamentalement politique de l'Union (Howorth 2000, De Schoutheete 2004), revisitant les paramètres de la souveraineté étatique.

L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS DE LA DEFENSE A BRUXELLES

Le terme de « Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) » est formellement né à Cologne en juin 1999, suite à la reconnaissance britannique, à Saint-Malo en 1998, de la légitimité de l'UE à traiter des questions de défense. Le terme de « politique » est symboliquement fort : il vient placer un chapeau commun au-dessus des initiatives limitées à de petits noyaux d'Etats qui existaient déjà sur le plan organique (Euroforces) ou industriel (OCCAR, EADS...), notamment, et dénote une volonté de prise en charge active de ces questions au niveau européen.

Un second élément d'eupéanisation provient de la mise en place de trois instances politico-militaires à Bruxelles en 2001 au sein du Conseil, entérinées lors du Conseil Européen de Nice²⁵⁴ : le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire (CMUE) et l'Etat-major de l'UE (EMUE)²⁵⁵. Ils complètent un dispositif européen plus large en matière d'affaires étrangères institué par le Traité d'Amsterdam : le Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana, aidé du Secrétariat Général du Conseil (SGC) et d'une Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), outil d'analyse et de prévision commun chargé d'assister « M. PESC » dans sa tâche de représentation de l'UE. Le COPS joue, sous l'autorité du Conseil, un rôle majeur dans la définition et le suivi de la PESD : composé de vingt-cinq ambassadeurs des Etats-membres²⁵⁶, c'est lui qui assure le contrôle politique et stratégique des opérations européennes. Le Comité Militaire est un instrument de renforcement de la politique européenne de défense : réunissant les Chefs d'Etat-major des Armées des Vingt-Cinq,

²⁵⁴ Et ce suite à la CIG d'Helsinki de décembre 1999 où les Quinze avaient décidé de créer des structures politiques et militaires permettant à l'Union européenne d'assurer la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre de la PECS, de même qu'une capacité autonome de défense.

²⁵⁵ Pour une description technique détaillée, cf. André Dumoulin (2003). Il faut y rajouter, en 2006, l'Agence Européenne de Défense, la Cellule civilo-militaire de l'EMUE et les Cellules croisées entre l'OTAN et l'UE. Et on n'évoque pas ici, faute d'espace, les capacités militaires, avec les GT 1500, par exemple.

²⁵⁶ On les appelle parfois « junior ambassadors » en référence aux ambassadeurs du COREPER.

représentés par leurs délégués militaires, il est chargé de formuler des avis militaires à destination du COPS et de fournir des directives à l'Etat-major de l'UE. Quant à l'Etat-major de l'Union, sa fonction est de mettre ses compétences militaires au service du COPS pour la conduite des opérations militaires menées par l'UE en étant responsable de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions de Petersberg²⁵⁷. Structure intégrée composée de militaires des Etats-membres détachés auprès du Secrétariat Général du Conseil, l'Etat-major est l'élément le plus significatif de la révolution culturelle qui se produit quant à la nature de l'Union Européenne : en 2001, pour la première fois on peut voir à Bruxelles des militaires en uniforme côtoyer ambassadeurs et hauts-fonctionnaires européens, dans le bâtiment Lepsius du Conseil. Les organes de la PESD fonctionnent comme des réseaux de sociabilité : ils sont des lieux de socialisation à une nouvelle manière de travailler et de penser entre niveaux national et européen.

DES LOGIQUES DE POUVOIR EN MUTATION

Quels sont les effets de ce début d'eupéanisation en matière de défense ? Que viennent modifier ces structures au sein des logiques de pouvoirs existantes ? Faute de place, nous ne développerons ici que trois exemples parmi la multiplicité existante. L'exemple du COPS est très révélateur : cheville ouvrière de la PESD et organe ayant vocation à forger du consensus entre les Vingt-Cinq, il induit des changements dans les processus décisionnels nationaux. Auparavant, toutes les négociations se produisaient en format bilatéral (et multilatéral) entre capitales, avec un rôle majeur des ambassades dans le relais et la diffusion de l'information. Or, aujourd'hui, le centre d'action se déplace vers Bruxelles²⁵⁸ : on négocie directement sur place au COPS, entre membres des représentations nationales auprès de l'UE. Le COPS demeure néanmoins une structure intergouvernementale : il a en fait institutionnalisé le COPO, qui existait dans le cadre de la PESC depuis le Traité d'Amsterdam en 1997 et réunissait les directeurs politiques des ministères des Affaires Etrangères nationaux une fois par mois pour préparer les Conseils Affaires Générales (Menon 2001 : 768-771) (ce que le COPS fait aujourd'hui au quotidien par délégation). Cependant, le COPS modifie les logiques de pouvoirs : les conseillers au COPS ont la double fonction d'assister l'ambassadeur au COPS et de négocier en première ligne au sein des groupes de travail. Les diplomates interrogés, tant français qu'allemands, reconnaissent qu'ils s'efforcent de modeler les instructions, étant mieux en mesure que leurs collègues dans les capitales de connaître les positions des diverses délégations et d'évaluer la marge de manœuvre disponible²⁵⁹.

²⁵⁷ Les missions de Petersberg inscrites à l'article 17 du TUE sont des missions humanitaires et d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de rétablissement de la paix, y compris par des forces de combat.

²⁵⁸ Ce qui ne doit pas faire oublier qu'il existe naturellement toujours des coopérations bilatérales.

²⁵⁹ Ainsi, un diplomate français, anciennement conseiller au COPS, explique-t-il : « Nous essayons d'influencer les instructions du Quai dans notre manière de rendre compte de notre travail à Bruxelles. » Entretien à Paris, octobre 2005. Quant aux ambassades bilatérales, elles se retrouvent fréquemment au bout de la chaîne d'information aujourd'hui

Nous reviendrons plus loin sur les implications d'un tel fonctionnement sur la souveraineté étatique.

Un autre exemple probant est la progressive montée en puissance du Secrétariat Général du Conseil, soit l'équipe Solana. Celui-ci tend de plus en plus à devenir une force de proposition pour la PESC et la PESD. Cela tient à sa fonction de coordination, il n'est la propriété d'aucun Etat-membre en particulier. La négociation des arrangements dits de « Berlin Plus » par exemple, qui concernent les modalités d'accès de l'Union Européenne aux moyens de planification et capacités communes de l'Alliance en cas de crise, a très largement été effectuée directement avec l'OTAN par l'équipe du Secrétariat Général. Les gouvernements sont désormais surtout mobilisés en cas de blocage politique entre les délégations des Etats-membres²⁶⁰.

Un dernier exemple est celui des opérations militaires européennes, dont la dernière en date – en République Démocratique du Congo pour le soutien des premières élections démocratiques dans ce pays à l'été 2006 – souligne particulièrement le rôle des organes bruxellois de la PESD : les forces envoyées sont mises à disposition par les Etats, mais c'est l'UE, et plus particulièrement le COPS, qui endosse la responsabilité politique de l'opération, assisté du Comité Militaire. Le Comité Militaire définit le mandat du quartier général d'opération (OHQ) à Potsdam qui, lui-même, envoie les directives au quartier général sur le terrain (FHQ) au Congo.

UNE GOUVERNANCE DE LA DEFENSE DANS L'UE ?

Le changement d'échelle semble se traduire ici par une forme de gouvernance multi-niveaux, mais au sens de mobilisation de réseaux d'acteurs pour atteindre des solutions mutuellement satisfaisantes, et résoudre les conflits par la négociation et la coopération (Mayntz 1993) plutôt que de décisions prises par une forme de gouvernementalité sans gouvernement central. La notion de gouvernance multi-niveaux est utile pour saisir le sens du début de changement d'échelle, soit le fait qu'un nombre croissant d'acteurs aux niveaux national et européen entrent en interaction dans la production des décisions et la mise en œuvre de la PESD : ministères nationaux, bureaucratie bruxelloise, représentants des Etats auprès de l'UE, *think tanks* (notamment l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE qui dépend du Conseil)... Ce qui est recherché, c'est aussi l'efficacité de l'action militaire face à des crises que les Etats ne peuvent plus régler seuls tant par leur nature que par leurs dimensions multiples (civile, militaire, économique...). En matière de défense, le processus d'européanisation tend vers une superposition horizontale de niveaux politiques divers qui coexistent, et dont les modalités peuvent évoluer (Kooiman 2003).

Mais, s'il existe bien un mouvement de convergence des politiques de défense et de socialisation des militaires, il ne s'agit en aucun cas pour l'heure de remplacer les politiques de défense nationales par la seule PESD : loin s'en faut ! De plus, on

²⁶⁰ Ce fut par exemple le cas lors de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003, où la représentation allemande à Bruxelles était très réticente : l'affaire est remontée jusqu'au Ministre des Affaires Etrangères Fischer qui a dû trancher en faveur de la participation allemande.

remarque fréquemment un retour aux acteurs nationaux en temps de paix, voire dans certaines crises (Irak, tsunami, entre autres) : au sein des forces, la multinationalité joue essentiellement en temps de crise et en exercices²⁶¹. En effet, le principe hiérarchique de décision est toujours prééminent dans la PESD, alors que la gouvernance stricte supposerait sa mise à l'écart, ou du moins son affaiblissement.

3. VERS UNE SOUVERAINETE IMBRIQUEE AU SEIN DE LA PESD

Comme nous venons de le montrer, la PESD se dote d'instances de fonctionnement qui influent sur le processus décisionnel national en matière de défense. Cette émergence de structures agit sur la façon de coopérer des acteurs gouvernementaux (politiques, militaires, diplomatiques) dans le domaine de la défense. Le changement d'échelle se traduit ainsi par des jeux d'acteurs réinvestis. Comment les acteurs impliqués entre les divers organes jouent-ils entre l'échelle nationale et l'échelle européenne ? En quoi les logiques de pouvoirs abordées plus haut influencent-elles les stratégies ?

*LA PESD, ENTRE JEU A DOUBLE-NIVEAU ET « BRUXELLISATION »*²⁶²

Si la gouvernance européenne est avant tout une gouvernance par comités, appuyée sur des négociations multilatérales et un échange intensif d'informations et de consultations (Wallace 1996), il nous semble encore davantage fructueux, concernant la PESD, de convoquer le concept de jeu à double-niveau (*two-level game*) (Putnam 1993) pour mettre en lumière ces logiques et stratégies d'acteurs. Le fonctionnement de la PESD, et tout particulièrement du COPS, paraît en fait introduire une nouvelle forme de souveraineté imbriquée (et non partagée), même si les Etats gardent le monopole du dernier mot. Tout comme les autres politiques publiques (Lequesne 1993), la politique de défense des Etats a désormais intégré un volet européen. Mais la particularité de la défense est que, étant un attribut régalien de l'Etat, une telle évolution n'allait pas de soi.

Le phénomène d'eupéanisation croissante induit une forme de concurrence latente entre les organes nationaux, d'une part (ministères des Affaires Etrangères et de la Défense, voire chefs d'Etat selon les systèmes politico-militaires), et les instances politico-militaires de l'UE, d'autre part : les membres du COPS reçoivent leurs directives de leurs capitales, mais il leur revient d'en adapter l'esprit à la situation de négociation sur le terrain. Leur marge de manœuvre se fonde sur leur expertise des dossiers traités. En outre, l'entrée en scène d'une dimension militaire dans l'UE encourage les comportements stratégiques, en particulier chez les militaires français. Le passage par les organes politico-militaires ou les unités multinationales européennes constitue en général un atout non négligeable pour la carrière des officiers : les militaires français font figure de militants vis-à-vis des officiers des autres nations dont les opportunités de travail à l'OTAN peuvent en partie expliquer un intérêt direct moins prononcé pour la PESD. Mais si l'on voit poindre les prémices d'une « bruxellisation »

²⁶¹ A l'exception de la brigade Franco-Allemande et des Etats-majors multinationaux, comme celui du Corps Européen, qui sont multinationaux dès le temps de paix.

²⁶² Nous empruntons ce terme à N. Bagayoko-Penone (2006).

chez les hauts responsables militaires en poste à l'Etat-major de l'UE (Bagayoko-Penone 2006), le point d'ancrage premier demeure le référent national (cf. aussi Pajon 2003). C'est bien une stratégie entre les niveaux national et européen qui transparait dans les pratiques professionnelles des acteurs impliqués.

Par ailleurs, cette européanisation émergente renforce les stratégies traditionnellement concurrentes qui peuvent exister au niveau des Etats dans l'élaboration de la politique de défense. Au niveau national français, par exemple, les militaires tendent à stigmatiser le manque d'esprit européen du Quai d'Orsay²⁶³, de même, ils remettent parfois en cause certains éléments de la position française vis-à-vis de l'OTAN, ce qui les place en porte-à-faux dans les négociations quotidiennes à Bruxelles, alors même que la France passe pour un leader dans la PESD. A Berlin, certains diplomates de l'Auswärtiges Amt voient en cette européanisation une opportunité de redéfinir une politique étrangère allemande plus sûre d'elle, notamment en matière d'intervention extérieure, tandis que leurs homologues militaires manifestent de la réserve sur la participation de l'Allemagne à certaines opérations militaires, en Afrique particulièrement. Au niveau européen, la différence de culture entre fonctionnaires civils et militaires à Bruxelles favorise les stratégies personnelles. Ces stratégies existent également dans le domaine des industries d'armement (Smith 2004, Irondelle et Vennesson 2002). Ces éléments amènent à évoquer trois Europe de la Défense : celle des diplomates, celle des militaires et celle des constructeurs d'armement (Smith 2004 : 153-163), relayant les concurrences qui existent sur le plan national interne.

Enfin, le processus de dénationalisation introduit par la PESD ouvre mécaniquement de nouveaux espaces de ressource politique : l'exemple de la mise en œuvre de la Force de gendarmerie européenne sur l'initiative de Mme Alliot-Marie éclaire ce rôle potentiel d'arène joué par l'UE en matière de défense pour les responsables politiques nationaux.

L'ETAT-NATION, UN ACTEUR « OBSTINE »²⁶⁴

Or, pour évaluer si ce *two-level game* croissant traduit un réel changement d'échelle, il faut se poser les questions suivantes : qui agit réellement *in fine* ? Qui prend la décision d'intervenir au Kosovo, en Afghanistan ou au Congo ? Comment ces logiques de pouvoirs renouvelées puisent-elles une partie de leur substance dans des sentiers de dépendance institutionnels ? Les acteurs majeurs de la PESD sont les Ministères des Affaires Etrangères et de la Défense nationaux, les trois organes politico-militaires de l'UE (avec une prééminence du COPS) ainsi que le Secrétariat du Conseil, qui a un rôle de coordination. Cependant, la PESD relève du 2^{ème} pilier de l'Union, et est régie par l'intergouvernementalisme : même au COPS, ce sont les Etats qui parlent, par la voix de leurs représentants. Les Etats restent encore indubitablement maîtres des processus décisionnels et de l'engagement extérieur des troupes nationales et multinationales,

²⁶³ Une carence soulignée également par Michel Barnier dans un entretien accordé à la revue Politique Internationale en 2005.

²⁶⁴ Le terme fait référence à l'article de Stanley Hoffmann (1966).

d'autant plus que l'échec du Traité Constitutionnel met fin pour un temps aux aspirations à avoir un Ministre des Affaires Etrangères de l'UE qui parlerait d'une seule voix. La PESD n'entre pas juridiquement dans le domaine des compétences partagées entre l'Union et les Etats, ce qui impliquerait une souveraineté partagée sous forme de codécision entre les Etats, représentés par le Conseil de l'UE, le Haut-Représentant pour la PESC et la Commission : la Commission et le Parlement Européen jouent ici un rôle essentiellement consultatif et sont faiblement associés au processus décisionnel (Quermonne 2003). L'interrogation autour du phénomène de changement d'échelle dans la défense pose une autre question corollaire : que délèguent en fait les Etats ? L'examen des Traités et du contenu de la PESD montre qu'il s'agit essentiellement de « soft security », mais quand on en vient à la « hard security », comme des frappes aériennes par exemple, c'est toujours l'Etat-nation qui agit. De même dans le domaine de la force nucléaire.

Les blocages et limites rencontrés peuvent être largement imputés à des « sentiers de dépendance » (Pierson 1996, 1997) dans la mesure où de larges pans de la défense demeurent strictement nationaux : politique de ressources humaines, rémunération, avancement, armement... De même, la question de la relation à l'OTAN, ou la façon d'envisager les opérations extérieures, sont fortement influencées par les choix politico-stratégiques effectués auparavant : ainsi, en raison de leur héritage colonial, la France et la Grande-Bretagne interviennent plus volontiers à l'extérieur de leurs frontières que l'Allemagne, paralysée encore jusque dans les années 1990 par son passé. Cela permet aussi de comprendre les résistances à la mise en place d'un marché européen de l'armement qui permettrait pourtant d'aplanir la concurrence entre Etats-membres : la jeune Agence Européenne de Défense, visant à coordonner les programmes d'armement entre les Vingt-Cinq, n'a pas de pouvoir contraignant pour l'instant.

Le problème qui se pose plus largement est celui de l'absence d'une « tête politique » européenne, par exemple un Président de l'Union, élu, doté d'une légitimité populaire. Or, il ne saurait y avoir de forces proprement européennes sans un Président de l'Union reconnu comme légitime par l'ensemble des Européens. Les soldats donnent leur vie pour un Etat, non pour la Commission européenne, et, comme l'OTAN, l'UE ne dispose d'aucunes forces propres : les Etats mettent à disposition des forces nationales et/ou multinationalisées, dont ils conservent l'usufruit. L'Union n'a d'ailleurs aucun budget militaire propre : seuls les frais administratifs afférents aux instances politico-militaires sont portés au budget communautaire. La souveraineté demeure la matrice de lecture prégnante, même si son exclusivité est disputée.

D'un point de vue méthodologique, il est donc pertinent de faire un détour par une approche socio-historique de l'action publique, dans la mesure où la politique européenne de défense demeurera longtemps une politique intergouvernementale, dont les blocages proviennent fréquemment des conditions de structuration des systèmes politico-militaires et des forces armées nationales.

VERS UNE REDEFINITION DES CONTOURS DE LA SOUVERAINETE

La progressive construction d'une politique de défense à l'échelle européenne, qui vise à terme à doter l'UE d'un outil de défense propre, et par conséquent à impliquer un transfert plus large de compétences à l'Union en la matière, amène à interroger le concept traditionnel de souveraineté. La souveraineté se définit traditionnellement comme une compétence absolue, qui ne souffrirait aucune autorité au-dessus d'elle. Les trois éléments constitutifs de la souveraineté – population, territoire, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – permettent à l'Etat d'être l'acteur disposant des pouvoirs les plus étendus sur la scène internationale (Roche 1999). Mais, avec le développement de la dimension de sécurité extérieure de l'UE, on s'achemine davantage vers une forme postmoderne d'Etat (Sorensen 2001), où la protection des institutions politiques n'est logiquement plus du seul ressort des institutions nationales, les organisations adéquates se trouvent à différents niveaux, y compris supranational (Smith 2004). L'idée d'une souveraineté partagée à terme apparaît bien en filigrane de la PESD.

Pour ce qui est des outils méthodologiques pour analyser cette nouvelle forme de souveraineté, le concept de gouvernance avancé auparavant est séduisant car il rend compte de ces logiques de pouvoirs multi-scalaires. Il trouve cependant des limites en matière de défense car l'Etat demeure et demeurera longtemps l'acteur décisionnel majeur. Si les nouveaux acteurs européens concourant à la prise de décision viennent combler certaines carences des Etats (Mayntz 1993), ils n'ont pas un poids identique, ce poids étant notamment lié à la structuration historique de leurs interactions. L'enjeu semble donc de chercher de nouvelles pistes conceptuelles. Au regard des limites de l'eupéanisation dans le domaine de la défense et du jeu à double-niveau qui caractérise la PESD, la souveraineté est-elle réellement partagée en matière de sécurité et de défense ? La réponse actuelle nous paraît claire : non. Par contre, nous proposons la notion de souveraineté imbriquée dans le but de souligner que si l'Etat-nation reste la clef de voûte de la décision en ce domaine, il doit désormais aussi compter avec les structures créées et calculer les coûts d'un désaccord frontal à Bruxelles. Plus précisément, l'idée d'imbrication fait référence aux logiques de pouvoirs qui se déploient entre niveaux national et européen, mais tout en conservant la notion de souveraineté car, finalement, les Etats ne gagnent-ils pas de ce début de changement d'échelle une capacité d'action dont ils ne sauraient plus disposer seuls aujourd'hui, étant donné la nature des menaces et les contraintes tant budgétaires que politiques ?

CONCLUSION

Les progrès réalisés par la politique européenne de défense depuis 1999 montrent une aptitude à discuter des questions de défense au sein du processus d'intégration européenne. Le cadre européen est un cadre de convergence, mais pas un cadre unique de production de la politique de défense. L'objectif d'une armée européenne intégrée paraît utopique à moyen terme (King 2005) : une crise comme le conflit irakien a montré que la politique de défense reste *in fine* l'apanage des Etats. Toutefois, l'Etat-nation doit aujourd'hui compter avec les acteurs bruxellois, tant en ce qui concerne les organes

intergouvernementaux que les structures intégrées. Chaque crise est une opportunité pour ces acteurs de faire progresser l'europanisation de la défense : la Stratégie Européenne de Sécurité a par exemple vu le jour au crépuscule de la crise irakienne. Si chaque Etat continue à évaluer ses intérêts nationaux, qui ne convergent pas forcément en des intérêts européens, force est de constater que l'on semble bien au début d'un processus de changement d'échelle sous forme d'europanisation en matière de défense et de sécurité. Les logiques de pouvoirs au sein de la PESD correspondent à une certaine forme de gouvernance, qui tend vers une souveraineté imbriquée entre Etats et Union Européenne.

Pour reprendre certains éléments de la définition de changement d'échelle proposée par E. Négrier (2005), évoquée plus haut, la PESD se traduit certes par une forme relative de « recomposition des rapports entre niveaux de responsabilités », mais surtout par la « projection d(e) nouvelle(s) institution(s) à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ». Il s'agit *in fine* d'adapter progressivement la défense à la nouvelle situation du continent européen dans le monde post-bipolaire. L'enjeu est bien de dégager le ou les niveaux d'action publique le(s) plus pertinent(s).

Plus largement, le cas de la PESD invite à reconsidérer l'impact de la construction européenne sur les politiques régaliennes : le processus de changement d'échelle n'affecte pas seulement les politiques publiques périphériques, mais aussi le cœur de l'Etat. Sur ce point, la monnaie a emboîté le pas à la défense avec la création de l'euro. Sur le plan théorique, cela invite à repenser les concepts classiques de l'analyse de l'action publique, et à réinvestir la notion de gouvernance en la confrontant à celle de changement d'échelle.

CARRIÈRE POLITIQUE ET RECRUTEMENT DES ÉLITES POLITIQUES EN BELGIQUE

Jean-Benoit Pilet, Stefaan Fiers & Kristof Steyvers

Au cours des soixante dernières années, l'une des évolutions marquantes dans de nombreuses démocraties européennes est la multiplication des niveaux de pouvoir. Cette évolution s'est opérée dans deux directions : vers le haut et vers le bas. Le premier mouvement résulte principalement du processus d'intégration européenne. Le second est le fruit de la décentralisation qui a été opérée dans plusieurs États européens via la création de nouveaux niveaux de pouvoir, ainsi que par le renforcement des entités régionales et locales préexistantes.

Ce phénomène a également été la source de multiples activités scientifiques réunies généralement autour de la notion de « multi-level governance » ou de « gouvernance multi-niveaux ». La plupart de ces études se sont jusqu'ici penchées sur les interactions institutionnelles entre tous ces niveaux de pouvoir. Ont d'abord été constatées une certaine dilution du pouvoir politique et une complexification du processus de décision. En effet, même si, selon les nouvelles constitutions, les niveaux politiques sont séparés, les influences et interactions entre les différents niveaux sont nombreuses et fréquentes. Cela s'explique entre autre par l'absence d'une véritable hiérarchie claire entre les différents niveaux (Marks 1993 ; Marks, Hooghe et Blank 1996). Il n'est plus question de décision nationale s'imposant purement et simplement au niveau régional : la subordination de l'un à l'autre s'est estompée en même temps que le niveau régional voyait ses décisions gagner en influence sur la vie politique nationale. Etant donné l'enchevêtrement des niveaux de pouvoir, les études sur la « multi-level governance » se sont jusqu'à présent surtout consacrées aux relations entre niveaux de pouvoir, à leurs interdépendances et à leurs influences mutuelles, et cela principalement dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques (*policies*).

En revanche, peu de recherches ont, pour l'instant, tenté d'appréhender les effets de cette multiplication des arènes politiques sur les partis politiques (Deschouwer 2001) et sur la compétition politique, bien que cela ait profondément remodelé les perspectives de carrière s'offrant aux mandataires. Cette contribution tente de combler une partie de ce manque : plus particulièrement, elle vise à analyser comment la multiplication des niveaux de pouvoir en Belgique a modifié la structure de la carrière des mandataires.

La Belgique est un cas particulièrement intéressant pour étudier l'impact de la multiplication des niveaux de pouvoir. En effet, au cours des dernières décennies, le paysage politique belge a connu une profonde évolution caractérisée par une augmentation du nombre de lieux de pouvoir. Jusqu'aux années 1960, il existait trois niveaux de pouvoir disposant d'une assemblée élue et d'une branche exécutive : la commune, la province et le niveau national. Pour ce dernier, le pouvoir législatif était confié à deux assemblées élues : le Sénat et la Chambre des représentants. A partir des années 1960, la Belgique a évolué vers une structure fédérale : ce processus mena en

1995 à la première élection directe des parlements régionaux de Flandre et de Wallonie, tandis que l'assemblée de la Région de Bruxelles-Capitale était élue depuis 1988. En outre, comme dans les autres Etats membres de l'Union européenne, la Belgique élit ses représentants au Parlement européen depuis 1979. En l'espace de quatre décennies, la Belgique est donc passée de trois élections directes (communales, provinciales et nationales) à cinq (communales, provinciales, régionales, fédérales et européennes).

1. LES MODELES THEORIQUES DE LA CARRIERE POLITIQUE

En Belgique, le premier effet de la multiplication des niveaux de pouvoir est la transformation de la carrière des mandataires. Si l'on se réfère aux travaux de divers auteurs s'inscrivant dans une logique néo-institutionnaliste, cette influence est logique. Les élites politiques seraient, en effet, largement influencées dans leur conduite par la 'structure d'opportunités' face à laquelle ils se trouvent (Schlesinger 1966). Cette approche fut notamment appliquée à l'accession aux mandats politiques par Pippa Norris dans son ouvrage *Passages to Power* (Norris 1997). L'auteur y analyse l'impact de diverses règles institutionnelles sur l'accès aux fonctions législatives (règles électorales, fréquence des élections, nombre d'assemblées, nombre de sièges...). Dès lors, sachant que la multiplication des niveaux de pouvoir modifie cette 'structure d'opportunités', les logiques mises en place pour mener une carrière politique devraient s'en trouver affectées.

Cette évolution se retrouve d'ailleurs au plan théorique. Dans les études des carrières politiques, la logique dominante a longtemps été celle de la carrière en paliers successifs : pour des auteurs comme Gaxie (1993) et Suleiman et Meusy (1979), les personnes ayant pour ambition de mener une carrière politique commençaient celle-ci au niveau le plus bas (le municipal). Ensuite, les « meilleurs » évoluaient vers le(s) niveau(x) supérieur(s). Cette structure en paliers se fonde sur trois logiques : la facilité d'accès, l'apprentissage et la hiérarchie symbolique des niveaux de pouvoir. Premièrement, il est nettement plus aisé d'être élu au niveau inférieur, simplement car le nombre de mandats y est grandement supérieur. Ainsi, en Belgique, si l'on se concentre sur les assemblées élues directement, plus de 13 000 sièges communaux sont alloués tous les 6 ans, contre 738 au niveau provincial, 313 au niveau régional, 221 au niveau national (150 à la Chambre des représentants et 71 au Sénat) et seulement 24 au Parlement européen. Deuxièmement, la carrière en paliers se fonde sur une logique d'apprentissage : le citoyen qui ambitionne une carrière politique fera d'abord ses armes au niveau inférieur afin d'y apprendre à gérer une campagne électorale et à exercer un mandat. Enfin, ce modèle présuppose que le niveau le plus élevé soit également perçu par les aspirants à une carrière politique comme le sommet de leur parcours.

Ce modèle en paliers a longtemps été dominant dans les études des carrières politiques. Cependant, la logique semble avoir perdu une part de sa pertinence depuis qu'elle considère que le Parlement européen est le niveau le plus élevé. Or, Corbett et Jacobs ont démontré que pour les membres de cette assemblée le mandat européen n'était pas vécu comme l'aboutissement de la carrière (Corbett et Jacobs 1989). Une

approche alternative à cette vision hiérarchique s'est alors progressivement dessinée. Le modèle concurrent adopte une vision plus anarchique des carrières politiques : les mandataires circuleraient d'un niveau à l'autre sans tenter une progression linéaire, passant, par exemple, au long de leur carrière, du national au local puis au régional pour, peut-être, terminer au Parlement européen (Fiers 2001).

Pour mieux comprendre cette conception, il faut la lier à celle de 'classe politique' chez Borchert et Golsch (1999). Selon ces deux auteurs, il existe une classe de politiciens professionnels qui appréhendent la fonction d'élu comme une profession à conserver tout au long de sa carrière. Afin d'y parvenir, le maintien au pouvoir devient la priorité absolue. Dès lors, le choix de se présenter à une élection pour un niveau de pouvoir ne s'inscrit plus dans une logique de progression d'un palier à un autre avec une fin bien identifiée. L'objectif est plutôt de demeurer un politicien professionnel, quel que soit le mandat exercé et quel que soit le niveau. Un autre fondement de cette structure anarchique des carrières politiques dans un système multi-niveaux est l'estompement d'une hiérarchie claire entre les différents lieux de pouvoir. A partir du moment où il n'est plus clairement établi s'il est plus prestigieux d'être au niveau national plutôt qu'au régional ou à l'europpéen, la mobilité entre ces arènes politiques peut s'accroître. Dès lors, le choix des mandats consécutifs s'explique plutôt en fonction de trois considérations particulières : l'attractivité, la disponibilité et l'accessibilité du mandat (Borchert). En outre, bien qu'il puisse être plus prestigieux d'être député dans une assemblée fédérale plutôt que régionale, il est moins évident que l'aura d'un mandat au sein de l'assemblée du pays soit plus forte que celle d'un ministre régional.

Cependant, ces passages multiples d'un niveau de pouvoir à l'autre n'ont pas uniquement pour fonction de permettre à l'élu de se maintenir au pouvoir. Comme l'ont montré divers auteurs (Page et Goldsmith 1987), l'interpénétration entre les différentes arènes politiques permet, dans les systèmes politiques de l'Europe du Sud (auxquels on peut apparenter la Belgique), d'assurer la cohésion et la communication entre les différentes autorités dans la gestion publique.

Cette évolution des théories des carrières politiques paraît intuitivement fondée. Toutefois, sa vérification empirique doit encore être largement étendue. Afin de participer à cette entreprise, nous allons tenter de voir si, en Belgique, depuis l'apparition de l'élection directe des parlements régionaux en 1995, la structure de la carrière politique des mandataires évolue d'une logique d'ascension par paliers vers un modèle plus anarchique.

2. LES EVOLUTIONS DES CARRIERES POLITIQUES EN BELGIQUE

Pour débiter l'analyse empirique des carrières politiques en Belgique, penchons-nous sur les élus locaux, dont le mandat est le plus accessible. On en compte plus de 13 000 dans les 589 communes de Belgique. Ils sont élus au suffrage universel direct. Ensuite, le conseil communal propose au ministre régional de tutelle la nomination d'un

bourgmestre qui gèrera la commune avec les échevins²⁶⁵. Une étude du profil des bourgmestres belges, au lendemain des élections communales de 2000, montre que, à ce niveau, la logique de la progression par paliers est la plus répandue (tableau 1) (Steyvers 2004).

Tableau 1 : Bourgmestres belges : occupation antérieure de mandats (N = 379)

	%
Niveau local	
Conseiller communal	78,5
Echevin	63,0
Total <i>ascension</i>	87,0
Supra-local	
Membre du Parlement fédéral	11,7
Membre d'un parlement ou d'un régional et/ou provincial	21,5
Total <i>repli</i>	22,3

Clairement, la grande majorité (87%) des bourgmestres belges ont d'abord occupé un mandat d'échevin et/ou de conseiller communal avant d'être appelés à exercer les plus hautes fonctions de leur municipalité. Néanmoins, le modèle de la carrière en paliers ne permet pas d'englober tous les mandataires, sachant que pas moins d'un cinquième des bourgmestres belges pouvaient témoigner d'une expérience aux niveaux fédéral et/ou régional avant de devenir pour la première fois maire de leur commune.

L'EXPERIENCE LOCALE DES MANDATAIRES REGIONAUX, FEDERAUX ET EUROPEENS

Si l'on se penche maintenant sur les mandataires régionaux, fédéraux et européens, il semble également que le modèle de la carrière en paliers garde une certaine pertinence (Fiers 2000). Dans toutes ces assemblées, au moins deux tiers des élus ont fait leurs armes au niveau local avant d'occuper leur strapontin parlementaire. Ce constat vaut pour les députés fédéraux et les sénateurs depuis 1981 (entre 69 et 83%)²⁶⁶, pour les élus flamands depuis 1995 (entre 66% et 82%), ainsi que pour les membres des parlements wallon et bruxellois de 2004 (75% resp. 67%)²⁶⁷. Comme le soulignait Eraly, l'enracinement local demeure donc une ressource politique privilégiée en Belgique (Eraly 2002). Cette proportion place la Belgique nettement au-dessus de la plupart des Etats européens comme le Danemark (entre 48% et 50%), l'Allemagne (aux environs de 38%), le Portugal (entre 35% et 48% entre 1987-1999) et la Hongrie (29% en 1998) (Best et Cotta 2000). Seuls deux pays européens présentaient des pourcentages d'élus ayant une expérience politique locale supérieure à celle de la Belgique. Il s'agit de la

²⁶⁵ L'exécutif communal en Belgique est un exécutif collégial composé du bourgmestre et des échevins. Le premier est à la fois le président du collège communal et le représentant de l'Etat fédéral au niveau local. Les échevins sont les adjoints du bourgmestre. Ils sont en charge de portefeuilles de compétences déterminées tout en participant collégialement à toutes les décisions de l'exécutif communal.

²⁶⁶ Seule exception : le Sénat, en 1999, n'était composé que pour 52,1 % par des sénateurs ayant de l'expérience locale.

²⁶⁷ Pour des chiffres plus détaillés, voir Fiers (2001).

France (> 90%) et de la Norvège (> 80%). Ces chiffres élevés sont sans doute renforcés, en Belgique comme en France, par la possibilité de cumuler les mandats locaux et régionaux/fédéraux. En Belgique, plus de 70% des mandataires cumulent au moins deux mandats à des niveaux différents.

Toutefois, ces pourcentages tendent à diminuer légèrement. A la Chambre, la baisse entre 1981 et 2003 est de 6,3% (de 81,3 à 75%). Elle est de 4,2% sur la même période au Sénat (de 73,2 à 69,0%). Enfin, au Parlement flamand, les proportions ont diminué de 15,4% en moins de dix ans. On peut d'abord apporter des explications conjoncturelles à ces baisses. Premièrement, la réforme de l'Etat de 1993, qui a notamment abouti à l'instauration des élections directes des parlements régionaux, a également acté un élargissement des circonscriptions pour les élections de la Chambre et du Sénat, et une réduction du nombre de sièges à pourvoir pour ces deux assemblées. Un des objectifs était de réduire leur caractère local. Deuxièmement, les élections de 1999 furent marquées par la forte progression des partis verts (Ecolo et Agalev) qui obtinrent 13,3% des sièges. Ces deux partis interdisant le cumul des mandats, cela a contribué à augmenter la part d'élus ne pouvant témoigner d'aucune expérience locale préalable.

Néanmoins, même en tenant compte de ces explications ponctuelles, le modèle de l'évolution par paliers, qui suppose une entrée en politique par le niveau le plus bas, semble perdre légèrement de sa pertinence, et nécessiterait donc d'être complété par un autre modèle. Il ne s'agit toutefois pas d'une théorie de remplacement mais d'une amélioration de celle qui préexiste puisque la prépondérance des élus ayant une expérience locale demeure forte.

Ce constat semble se confirmer si l'on se penche sur les élus belges au Parlement européen (tableau 2). A ce niveau, la proportion d'élus ancrés localement est plus faible depuis le début (66,7% en 1984). La baisse depuis lors y est comparable à celle constatée au sein des autres assemblées élues (-14,7%), réduisant la part de députés européens ayant une expérience locale à 52%.

Tableau 2 : Expérience communale, parlementaire et ministérielle des parlementaires européens belges (en %) (Fiers 2001)

Euro-parlement	N	Expérience communale	Expérience parl. fédérale	Transfert direct du parl. fédéral → parl. européen	Expérience ministérielle
1979	24	<i>Manquant</i>	87,5	79,2	33,3
1984	24	66,7	41,7	33,3	12,5
1989	24	62,5	45,8	29,2	20,8
1994	25	56,0	60,0	32,0	32,0
1999	25	52,0	60,0	20,0	28,0
2004	24	52,0	50,0	25,0 ²⁶⁸	37,5

²⁶⁸ Cependant, si l'on retire les élus qui n'ont pas souhaité siéger au Parlement européen mais qui ont conservé leur mandat à un autre niveau, ce chiffre est réduit à 4,2%.

LES TRANSFERTS ENTRE LES NIVEAUX EUROPEEN, FEDERAL ET REGIONAL

Ce même tableau 2 apporte d'autres informations intéressantes confirmant la réduction de la pertinence du modèle de la carrière en paliers. En effet, non seulement le nombre de députés européens belges ayant fait leur apprentissage au niveau local est faible, mais le niveau fédéral ne semble pas non plus être un passage obligé pour accéder au supposé sommet de la carrière politique qu'est le Parlement européen.

Au cours de la première élection directe de cette assemblée, en 1979, la logique de la carrière politique en paliers dominait largement puisque 87,5% des élus belges avaient siégé auparavant soit à la Chambre, soit au Sénat, 79,2% de ces élus belges à Strasbourg venaient même en droite ligne du Parlement fédéral. Cependant, au fil des élections, ce cheminement linéaire est devenu moins systématique. Dans les années 1980, le pourcentage de députés européens qui étaient d'abord passés par les assemblées fédérales a baissé aux alentours des 40%, pour remonter légèrement par la suite (60% en 1994 et 1999), avant de rebaisser à nouveau aux dernières élections européennes (50%). Encore une fois, ces chiffres réduisent le pouvoir explicatif du modèle classique, hiérarchique, des carrières politiques. La Belgique n'est d'ailleurs pas la seule dans ce cas : les travaux de Westlake sur les élus britanniques au Parlement européen ont également montré que cette enceinte pouvait aussi être utilisée comme première étape, c'est-à-dire comme marchepied (*stepping stone*) vers le niveau national (Westlake 1994). La dernière colonne du tableau 2 montre également que le Parlement européen sert de lieu de repli (voir de retraite) pour les anciens ministres belges. On compte d'ailleurs quatre anciens ministres dans la délégation belge actuelle au Parlement européen (Jean-Luc Dehaene, Antoine Duquesne, Annemie Neyts et Alain Hutchinson).

Ce premier constat amène à se pencher avec plus d'attention sur les mouvements des élus belges entre les niveaux régional, fédéral et européen depuis 1995 (tableau 4 et graphique 1). Plus précisément, il s'agit de déterminer si les représentants politiques présents au Sénat, à la Chambre des représentants, et aux parlements flamand, wallon, bruxellois et européen à l'issue des élections de 1995 1999 2003 et 2004, siégeaient dans une autre assemblée avant le scrutin, et si tel était le cas, dans quelle enceinte parlementaire. De la sorte, on pourra constater, d'une part, si la magnitude des transferts entre les niveaux diffère et, d'autre part, si les élus qui se déplacent d'un niveau à l'autre le font selon une logique de carrière en paliers ou non. Si ce modèle classique est pertinent, les mouvements observés seront des transferts du bas vers le haut, échelon par échelon. Par contre, les mouvements de repli ou les sauts d'un échelon ne pourront s'intégrer dans le modèle de la carrière en paliers, donnant plus de crédit à celui de l'évolution anarchique d'une classe de politiciens professionnels cherchant avant tout à demeurer au pouvoir quel que soit le niveau.

Dans le graphique 1 – qui croise la proportion d'élus régionaux et fédéraux dans les différentes assemblées belges (Chambre, Sénat, Parlement flamand, Parlement wallon, Parlement bruxellois et Parlement européen) – ces modèles devraient produire des distributions de points différentes. Le modèle de la carrière en paliers devrait placer les points représentant la Chambre et le Sénat dans les quadrants du haut, indiquant une bonne proportion d'élus régionaux 'montant' vers le Parlement fédéral. De même, les

points représentant le Parlement européen devraient se trouver dans les quadrants de droite, marquant le passage d'élus nationaux vers le niveau européen. A l'inverse, si les carrières sont plutôt anarchiques, la distribution des points sera aléatoire. Enfin, si les parlements devaient être composés d'élus indépendants les uns des autres, ne circulant que peu d'un niveau à l'autre, nous devrions observer les points représentant les parlements régionaux dans le quadrant en haut à gauche, et ceux représentant la Chambre et le Sénat dans le quadrant en bas à droite.

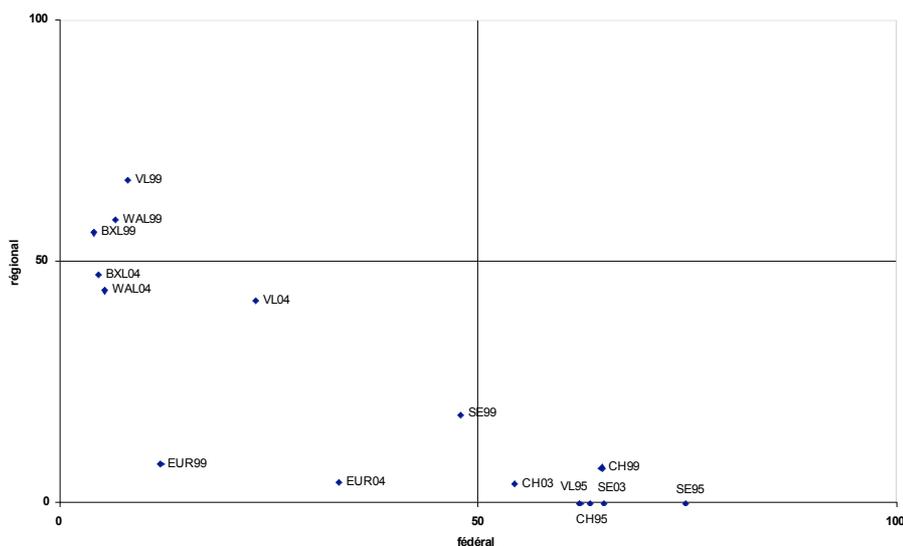
Tableau 3 : Mouvements entre les assemblées parlementaires aux élections de 1995 1999 2003 et 2004 (en %)

Composition	Chambre 1995	Sénat 1995	Parl. flamand 1995			
Nouveaux élus	36,7	25,4	37,9			
Membres de la Chambre 1991-95	42,0	31,0	38,7			
Membres du Sénat 1991-95	21,3	43,7	23,4			
Total N	100,0	100,0	100,0			
Composition	Chambre 1999	Sénat 1999	Parl. Flamand 1999	Parl. wallon 1999	Parl. Bruxellois 1999	Parl. UE 1999
Nouveaux élus	26,7	32,4	23,4	34,7	38,7	44,0
Membres de la Chambre 1995-99	60,7	12,7	6,5	5,3	2,7	0,0
Membres du Sénat 1995-99	4,0	35,2	1,6	1,3	1,3	12,0
Membres du Parl. Flamand 1995-99	4,0	8,5	66,9	-	0,0	0,0
Membres du Parl. wallon 1995-99	2,0	2,8	-	58,7	-	4,0
Membres du Parl. bruxellois 1995-99	1,3	7,0	1,6	-	56,0	4,0
Membres du Parl. UE 1994-99	1,3	1,4	0,0	0,0	1,3	36,0
Total N	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Composition	Chambre 2003	Sénat 2003	Parl. Flamand 2004	Parl. wallon 2004	Parl. Bruxellois 2004	Parl. UE 2004
Nouveaux élus	44,7	32,5	32,3	50,7	41,6	12,5
Membres de la Chambre 1999-2004 ²⁶⁹	48,0	17,5	16,9	4,0	3,4	20,8
Membres du Sénat 1999-2004	3,3	47,5	6,5	1,3	1,1	12,5
Membres du Parl. Flamand 1999-2004	1,3	0,0	41,9	-	5,6	0,0
Membres du Parl. wallon 1999-2004	1,3	0,0	0,0	44,0	-	0,0
Membres du Parl. bruxellois 1999-2004	1,3	0,0	0,8	-	47,2	4,2
Membres du Parl. UE 1999-2004	0,0	2,5	1,6	0,0	1,1	50,0
Total N	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

²⁶⁹ Pour la Chambre élue en 2003, nous considérons uniquement dans cette catégorie les élus de 2003 qui étaient membre de la Chambre entre 1999 et 2004. Par contre, pour les parlements régionaux et le Parlement européen élus en 2004, nous reprenons dans cette catégorie les membres de la Chambre entre 1999 et 2004, soit sur un peu plus d'une législature.

Exemple de lecture : première colonne, Chambre 1999 : parmi les députés de la Chambre des représentants élus en 1999 26,7% n'étaient membres au cours de la législature précédente (1995-1999) ni de la Chambre, ni du Sénat, ni des parlements flamand, wallon, bruxellois et européen. 60,7% étaient membres de la Chambre entre 1995 et 1999. 4% étaient membres du Sénat entre 1995 et 1999. 4% étaient membres du parlement flamand entre 1995 et 1999. 2% étaient membres du Parlement wallon entre 1995 et 1999. 1,3% étaient membres du Parlement bruxellois entre 1995 et 1999. 1,3% étaient membres du Parlement européen entre 1994 et 1999. Source : Fiers S., *Careerpatterns in an a-typical federal system : 'level-hopping' in Belgium*. Papier présenté au « Workshop Political Careers in Multilevel Europe », Kloster Seeon (Allemagne), juillet 2004, les nouvelles données pour les élections de 2003 et 2004 ont été ajoutées pour cette contribution

Graphique 1 : La proportion (en %) des membres parlementaires fédéraux vis-à-vis la proportion des membres parlementaires régionaux



Légende : VL95= Parlement flamand en 1995, CH03 = Chambre de représentants en 2003, SE99 : Sénat en 1999, EUR04 = Parlement européen en 2004, BXL99: Parlement bruxellois en 1999, WAL99 = Parlement wallon en 1999.

Le premier constat par rapport aux données présentées dans le tableau 3 et le graphique 1 est que l'élection de 1995 doit sans doute être considérée comme un cas à part. Il s'agissait du premier scrutin où les parlements régionaux flamand et wallon étaient élus directement. L'analyse des chiffres pour cette élection ne sera donc pas faite dans cette contribution²⁷⁰. Les autres élections sont en effet plus intéressantes pour l'étude des carrières politiques. En particulier, le vote de 1999 était d'une importance

²⁷⁰ Cela explique que le Parlement Flamand (VL95), dans la graphique 1, n'était composé que par des membres des parlements fédéraux et des nouveaux élus. Avant cela, le principe du double mandat parlement fédéral - parlement régional y était d'application. En outre, un nouveau découpage électoral fut instauré pour la Chambre des représentants et le Sénat. Les circonscriptions de la première furent élargies, tandis que pour le Sénat, on réduisit à deux circonscriptions : l'une francophone et l'autre néerlandophone, les électeurs de Région de Bruxelles-Capitale, bilingue, étant les seuls à pouvoir choisir entre des listes des deux groupes linguistiques. Cette redistribution des cartes suscita une grande mobilité entre les niveaux de pouvoir en 1995. Pour plus d'information : Mabilie (1997).

majeure étant donné qu'on y renouvelait le même jour toutes les assemblées. Malgré cette opportunité de passer facilement d'une assemblée à l'autre, la majorité des élus, à l'exception du Sénat, prolongèrent en 1999 leur étape au sein de la même assemblée que lors de la législature précédente. L'analyse des cas restants, ceux où l'on peut observer une mobilité entre les niveaux, atteste tant de transferts correspondant au modèle de l'évolution par paliers que d'autres s'inscrivant en porte-à-faux par rapport au schéma hiérarchique classique.

Pour les premiers, on peut d'abord recenser les mouvements du niveau régional vers le fédéral. Ces transferts restent limités : seuls 7,3% des membres de la Chambre et 16,3% des sénateurs occupaient précédemment un siège dans un des trois parlements régionaux²⁷¹. Dans la même logique de franchissement de palier, on retrouve aussi les 12% de députés européens qui siégeaient au Sénat lors de la législature précédente. Si tous ces mouvements s'inscrivent parfaitement dans le modèle de la carrière en paliers, ce n'est pas le cas pour un nombre relativement comparable de transferts de divers types. D'abord, certains députés européens ont sauté une étape en venant directement du parlement régional (8% au total) sans transiter par le niveau fédéral. S'y ajoutent les députés qui rétrogradent d'un ou deux niveaux. C'est le cas de 1,3% des membres de la Chambre et de 1,4% des sénateurs qui étaient précédemment députés européens. De même, 8,1% des députés flamands, 6,6% des élus wallons et 4% des élus bruxellois se sont repliés du niveau fédéral vers le régional. Enfin, on retrouve une proportion élevée de sénateurs (32,4%), députés fédéraux (26,7%) et européens (44%) qui ont accédé à ces assemblées alors qu'ils ne possédaient pas de mandat lors de la législature précédente. Pour ces derniers, on ne peut donc pas parler d'une évolution régulière palier par palier. En d'autres termes, l'analyse des élections de 1999 confirme les observations formulées aux points précédents concernant l'expérience locale des responsables politiques en Belgique : le modèle hiérarchique classique est pertinent pour un certain nombre de cas mais d'autres types de comportements sont observés pour lesquels un modèle plus anarchique paraît plus adéquat.

Les élections fédérales de 2003, ainsi que les scrutins régionaux et européens de 2004, offrent du matériau empirique supplémentaire pour poursuivre l'analyse. Ces élections présentent un intérêt supplémentaire : en effet, pour la première fois, les parlements régionaux n'étaient pas renouvelés le même jour que la Chambre des représentants et le Sénat. Ce cas de figure est dorénavant la règle puisque, bien que cela continue à faire débat, la législature fédérale est de quatre ans, pour cinq années au niveau régional.

Le premier constat est que cette dissociation semble avoir été la source d'un accroissement des mouvements entre niveaux de pouvoir. En effet, la proportion d'élus qui obtiennent un nouveau mandat au sein de la même assemblée est plus faible qu'en 1999 : pour chacune des enceintes parlementaires étudiées, on compte au plus 50% de stabilité. Il reste maintenant à voir si cette mobilité accrue se traduit par des évolutions de carrière selon une logique d'ascension par paliers successifs. Une fois de plus, la

²⁷¹ La différence s'explique en partie par l'existence d'un triple mandat parlement régional – parlement de communauté – sénat pour une partie des sénateurs.

valeur explicative de ce modèle n'est que partielle. Les progressions du niveau régional vers le fédéral sont assez réduites. Elles ne représentent que 3,9% des 150 membres de la Chambre des représentants et plus aucun ancien membre des parlements régionaux parmi les sénateurs de 2003. Par contre, la part d'élus qui sautent un palier est en augmentation. Ce n'est pas tellement le cas pour les députés européens qui viennent en ligne directe du niveau régional, ceux-ci ne représentent que 4,2% de la délégation belge à Strasbourg. En revanche, les nouveaux élus sont, à l'exception du Parlement européen, plus nombreux qu'en 1999. Un autre mouvement en croissance est le repli vers un niveau inférieur, surtout du niveau fédéral vers le niveau régional. Cette évolution est particulièrement forte pour le Parlement flamand : alors qu'en 1999 seuls 8,1% des élus provenaient d'une des deux assemblées fédérales, ils sont 23,4% en 2004.

3. CONSTATS ET EXPLICATIONS

Diverses explications à ces mouvements de repli peuvent être formulées. Au minimum, quatre pistes sont à explorer. D'abord, selon Borchert et Golsch (1999), de plus en plus de carrières politiques peuvent être expliquées par la volonté des politiciens de rester avant tout au pouvoir. Si l'on se place dans la logique de la « classe de politiciens professionnels », ce transfert vers les parlements régionaux est très stratégique : les élections régionales eurent lieu un an après les fédérales. En outre, la durée de la législature y est supérieure d'une année, donc, si l'objectif principal est de demeurer un élu à temps plein, il est plus intéressant de siéger dans les enceintes wallonne, bruxelloise ou flamande (jusqu'à 2009) qu'à la Chambre ou au Sénat (où le mandat ne dure que jusqu'à 2007). Cette explication peut être reliée au constat d'une 'professionnalisation' de la fonction d'élus. Les candidats aux métiers de la politique jouent sur la multiplication des niveaux de pouvoir pour augmenter leurs chances de faire toute une carrière comme parlementaire rémunéré. Le passage d'un parlement à un autre n'est plus seulement la conséquence d'une volonté d'apprentissage mais devient une stratégie de maintien dans une profession.

D'autre part, il est possible que les parlements régionaux aient gagné en crédibilité et en prestige. Cela est surtout le cas en Flandre, car le sentiment régional est plus fort dans cette partie de la Belgique, et car le Parlement flamand se penche aussi bien sur des dossiers régionaux que communautaires, ce qui lui accorde plus d'importance. En outre – et ceci est la troisième explication – la réforme de la Constitution la plus récente, en 2001, a conféré encore plus de pouvoirs au niveau régional au détriment du niveau fédéral. Dans cette perspective, le niveau régional est devenu le niveau de pouvoir « le plus proche du citoyen », surtout en comparaison avec le niveau fédéral, où les dossiers les plus importants sont liés aux affaires internationales, financières, de justice et de la défense nationale.

Enfin, depuis 2004, le Parlement flamand, au contraire de ses équivalents wallon et bruxellois, est élu sur la base de circonscriptions de même taille que pour la Chambre, et non dans des districts plus petits. Cette taille supérieure – qui est similaire à celle des élections fédérales en 2003 – requiert des candidats ayant une notoriété dans l'électorat

et une aura médiatique plus importantes (Wauters, Noppe et Fiers 2003). Les anciens élus fédéraux répondent à ce profil.

Enfin, il apparaît que les partis politiques belges font de plus en plus fréquemment appel aux élus des autres niveaux de pouvoir pour renforcer leurs listes, et servir de locomotives électorales, même s'ils n'ont pas l'intention de siéger. Par exemple, pour l'élection à la Chambre des représentants en 2003 13,1% de tous les candidats étaient des élus régionaux ou européens. De même, en 2004, 6,3% des candidats au Parlement flamand étaient des élus du Parlement fédéral et du Parlement européen. Ces chiffres sont d'autant plus significatifs que le nombre de députés est nettement inférieur au total des places disponibles sur les listes. Donc, une proportion de 13,1% signifie une mobilisation forte des élus régionaux sur les listes électorales. Près d'un tiers des députés régionaux flamands (33,1%) et de leurs homologues wallons (33,3%) étaient candidats pour ce scrutin. De plus, ces élus des autres niveaux de pouvoir sont fréquemment mis en position éligible : il s'agit là d'une des explications de la position particulière du Parlement flamand élu en 2004 (VL04) dans le graphique 1. Il se trouve plus au centre du graphique que les Parlements flamands en 1995 (VL95) et 1999 (VL99), et cela grâce à un nombre plus élevé d'anciens parlementaires fédéraux siégeant en son sein.

La conséquence de cette stratégie de confection des listes est double : d'une part, comme cela a été montré aux points précédents, il en résulte une forte mobilité entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique. D'autre part, un certain nombre des ces candidats sont élus mais sans intention de quitter l'assemblée dont ils proviennent : un grand nombre de ces « candidats fantômes » renoncent à prêter serment une fois élus, et laissent alors siéger leur suppléant. Ainsi, au 26 juillet 2005, soit deux ans après le début de la législature, on comptait 33 remplacements parmi les 88 élus flamands à la Chambre des représentants, auxquels on peut ajouter 22 des 62 élus francophones, soit au total 36,7% des mandats. Les chiffres sont comparables au niveau régional. En effet, au Parlement wallon, pas moins de 12 des 75 sièges sont occupés par des suppléants (16%). Ces suppléants ne sont, bien entendu, pas tous en train de remplacer des élus appelés à occuper des fonctions ministérielles.

La multiplication des niveaux de pouvoir a donc comme conséquence, pour les élections de 2003 et 2004, d'accroître le recours aux élus de tous les niveaux de pouvoir. Cela permet aux partis de confectionner des listes plus attractives électoralement et plus expérimentées politiquement. L'effet pervers de cette stratégie est que, au final, de plus en plus de suppléants sont appelés à siéger en lieu et place de celui ou celle qui a été réellement désigné par le corps électoral.

CONCLUSION

La multiplication des niveaux de pouvoir est l'un des changements les plus marquants des dernières décennies en Europe occidentale. Dans la littérature, le concept de plus en plus utilisé de « multi-level governance » y renvoie, indiquant que la politique est devenue plus complexe et plus interdépendante. La multiplication des niveaux de pouvoir s'est par ailleurs produite sans qu'une nouvelle hiérarchie claire n'émerge. Dans

ce chapitre, l'objectif était de saisir de quelle manière, en Belgique, l'accroissement du nombre d'arènes politiques a un impact sur la compétition politique et sur les carrières des élus. En effet, ceux-ci voient leur 'structure d'opportunités' se modifier suite à la multiplication des lieux de pouvoir politique (Schlesinger 1966).

A ce propos, il est important d'isoler un impact à deux niveaux de cette évolution de la 'structure d'opportunités' face à laquelle se trouvent les responsables politiques. Le premier est une redéfinition de la structure de la carrière des mandataires politiques en Belgique : sur cette problématique, le modèle théorique dominant a longtemps été celui de la carrière en paliers avec une ascension progressive de l'un à l'autre (Gaxie 1993, Suleiman et Meusy 1979). Or, au cours de la dernière décennie, il apparaît qu'en Belgique cette vision hiérarchique classique ne s'applique plus de manière générale. Tant au niveau local que régional, fédéral et européen, une proportion significative des élus continue à suivre une évolution échelon par échelon. Néanmoins, une part de plus en plus importante des députés suit des trajectoires plus anarchiques, passant d'un niveau à l'autre de façon non linéaire. Ces observations semblent donner du crédit à Borchert et Golsch (1999) pour qui une classe de politiciens professionnels émergerait, ceux-ci visant surtout à conserver un mandat, quel que soit le niveau.

Le second effet de la multiplication des niveaux de pouvoir sur la compétition politique ne porte pas sur les élus individuels mais sur la façon dont leur parti les mobilise lors des différentes élections. Ce qui a été observé est que, surtout depuis la dissociation des scrutins fédéraux et régionaux, les partis belges remplissent leurs listes avec des candidats qui sont mandataires à un autre niveau de pouvoir. Les listes pour les régionales sont remplies d'élus fédéraux, locaux et européens, et celles pour les scrutins fédéraux mettent aux prises de nombreux candidats ayant par ailleurs un mandat à un autre niveau, qu'il soit régional, européen ou local. Cette stratégie semble principalement guidée par des considérations électorales : les partis recherchent des « locomotives » capables d'attirer des voix, et pas simplement des candidats expérimentés. La différence se constate notamment par le fait que beaucoup de ces élus d'autres niveaux refusent, s'ils sont élus, de siéger dans l'assemblée pour laquelle ils étaient candidats. Ils laissent dès lors la place à leur suppléant.

En conclusion, la multiplication des niveaux de pouvoir au cours des dernières décennies commence à produire ses premiers effets sur la structure de la compétition politique en Belgique. Certes, les modèles classiques d'apprentissage au niveau local et de carrière en paliers successifs restent les plus pertinents. Néanmoins, les exceptions à ce modèle deviennent plus fréquentes. Le jeu est devenu plus flou et plus anarchique. Les élus et les candidats ont de plus en plus tendance à passer d'un niveau à l'autre, sans autre logique que celle de conserver leur mandat. Et par conséquent, le métier d'élu se professionnalise de plus en plus.

CONCLUSION GÉNÉRALE
LES ECHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE :
QUESTION CLASSIQUE, OBJETS NOUVEAUX ?

Jean-Philippe Leresche & Stéphane Nahrath

Dans les deux colloques à l'origine de cet ouvrage (Lyon et Lausanne en 2005), les organisateurs formulaient plusieurs questions du point de vue de l'analyse des changements d'échelles de l'action publique, que ce soit en termes conceptuels, méthodologiques ou empiriques : qu'est-ce, au juste, qu'un changement d'échelle ? Comment l'observer et en rendre compte ? Quelles sont les causes de ces changements et comment se manifestent-ils ? Quelles ressources stratégiques ou rhétoriques les acteurs mobilisent-ils dans les changements d'échelles ? Quels sont les impacts de ces changements d'échelles, notamment sur le jeu ou les configurations d'acteurs, sur les découpages sectoriels et/ou territoriaux ou sur la recomposition de l'Etat, et comment les mesurer ?

A l'issue de cet ouvrage, on prend certainement mieux la mesure de la multiplicité des acceptions, ainsi que de la diversité des contextes d'application de la notion de changements d'échelles de l'action publique. On doit prendre acte du fait que cette notion est utilisée ici dans des contextes territoriaux et sectoriels diversifiés qui révèlent des conceptions et des portées assez différentes de ces changements. Cependant, cette diversité n'exonère pas cette conclusion d'une réflexion s'efforçant de systématiser les diverses approches des changements d'échelles de l'action publique utilisées dans cet ouvrage. D'abord, insister sur l'idée de changements d'échelles de l'action publique présupposerait un accord tacite sur l'existence d'échelles et déplacerait le questionnement sur celle de changement. Or, *de facto*, les deux notions font problème : de quelles échelles parle-t-on et les changements sont-ils aussi importants qu'on le suggère ? Nul doute en effet que cette notion d'échelle mélange allègrement des catégories ou niveaux d'observation, d'action et d'analyse bien différents (Grossetti 2006). Nul doute aussi que les changements ne sont pas de même portée selon l'échelle spatio-temporelle ou sectorielle retenue. En première approximation, on pourrait ainsi poser qu'une échelle est plus qu'un niveau gouvernemental d'intervention et moins qu'un niveau d'analyse...

LA PROBLEMATIQUE DES ECHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE COMME ASSEMBLAGE DES ETUDES LOCALES ET EUROPEENNES

Jusque là, dans le pire des cas, des usages courants portaient de l'hypothèse que les changements d'échelles s'apparentaient à une notion-éponge ou attrape-tout, c'est-à-dire capable d'absorber simultanément plusieurs univers disciplinaires, théoriques et méthodologiques, au risque de l'éclectisme. Dans le meilleur des cas, ils s'appuyaient sur les travaux éclairants de R. Balme (1996) ou E. Négrier (2005) qui ont largement exploré la problématique des changements d'échelles territoriales. Au-delà des changements de niveaux de gouvernement qui interviennent dans les politiques publiques, R. Balme (1996) a en effet introduit les dimensions cognitive et fonctionnelle des changements d'échelles conçus comme un « double changement de périmètre et de focale des politiques publiques ». Autrement dit, dans le contexte d'une économie de plus en plus internationalisée, l'autorité publique aurait elle-même intégré ces évolutions dans « sa représentation territoriale des problèmes et des enjeux socio-économiques » qui, précisément, peut changer d'échelle (par exemple de l'« Europe des régions » à la « banane bleue », etc.) (Balme 1996 : 19). Aux échelles institutionnelles s'ajoutaient donc des échelles « imaginaires » ou fonctionnelles, celles construites par des volontés, des perceptions ou des représentations sociales, économiques, politiques ou scientifiques.

Ces travaux étaient d'autant plus pionniers que la science politique traditionnelle reposait sur des visions très stato-centrées des échelles et des catégories d'analyse de ces échelles : le politologue lambda était supposé ne rien comprendre aux phénomènes locaux ou, à l'opposé, aux relations internationales si l'échelle stato-nationale n'était pas mobilisée au centre de la réflexion. Dans les années 1970-1980, il était par exemple commun soit de nier toute spécificité au local, conçu comme une pure extension du national, soit de ne pas penser les articulations entre le local et les autres niveaux territoriaux au nom d'une présupposée autonomie du local (Briquet et Sawicki 1989, Lagroye 1993, Leresche 1999). Cette vision cloisonnante des processus et des savoirs a évidemment fait long feu dans le courant des années 1990 dans le triple contexte des processus de décentralisation, d'européanisation et de globalisation, source d'une complexification des processus de décision et de mise en œuvre de l'action publique. D'une vision étanche entre les échelles, on est passé dans cette période à des perspectives de recherche qui, au contraire, valorisaient particulièrement les interdépendances entre les niveaux territoriaux, au risque d'une vision très fonctionnelle de leurs articulations (*multi-level governance*).

Les développements de la construction européenne dans les années 1990 ont évidemment passablement contribué à l'épanouissement d'une réflexion sur les changements d'échelles de l'action publique. A partir de cette période, les travaux dans les domaines des études européennes et de l'analyse des politiques publiques se sont particulièrement concentrés sur les déplacements progressifs de l'action publique du cadre national vers le niveau européen (Muller 1999). Ce processus a par ailleurs souvent été mis en relation avec les mécanismes décentralisateurs au sein des Etats qui se sont développés plus ou moins parallèlement bien que, *a priori*, ils n'aient pas de liens

directs (cf. les deux grands « récits » du chapitre Carter et Pasquier). Ces liens ont été en quelque sorte rationalisés ultérieurement, en particulier par les tenants du mythe de l'« Europe des régions ». Ces visions ont contribué à construire l'idée de liens mécaniques ou fonctionnels entre l'Europe et les régions. Or, les chapitres réunis dans cet ouvrage contredisent dans une large mesure cette fonctionnalité des liens : au contraire, ils montrent plutôt la grande diversité des logiques, des dynamiques et des modalités ou processus de changement d'échelle (vers le haut comme vers le bas) de l'action publique, ceci indépendamment du type de secteur ou de territoire.

En parallèle, la montée en puissance de la problématique des échelles résultait aussi, par en bas, des études locales et urbaines qui s'intéressaient aux phénomènes de métropolisation et de construction institutionnelle des structures d'agglomérations (Jouve et Lefèvre 1999). Avec l'analyse centrée sur la gouvernance régionale et « le retour des villes » en général (Le Galès 1997, 2004), la jonction entre les échelles a pu s'opérer au travers d'analyses territoriales menées aussi bien par en bas que par en haut.

Cette problématisation de l'interconnexion des échelles renvoie au premier apport d'une approche en termes de changements d'échelles de l'action publique : faire travailler ensemble des univers intellectuels qui, autrefois, s'ignoraient superbement (études locales et européennes). Le second apport d'une telle approche est en quelque sorte de « forcer » l'observateur à déconstruire des catégories territoriales essentiellement institutionnelles forgées au travers des processus de construction de l'Etat-nation et de reconstruire des catégories analytiques à partir des processus étudiés. On n'est donc plus dans les limites territoriales données *a priori* par les découpages politico-administratifs (Leresche et Saez 2002) mais dans des processus analytiques à la fois de dépassement et d'inclusion des échelles pertinentes pour les acteurs, croisées avec celles des observateurs.

DESINSTITUTIONNALISER LES APPROCHES PAR LES ECHELLES : PLAIDOYER POUR DE NOUVELLES PERSPECTIVES D'ANALYSE

Dans cet ouvrage, sur la base de ces acquis de connaissance, l'enjeu principal consistait à franchir une étape supplémentaire. On ne pouvait plus se satisfaire d'un sempiternel rappel que seules comptent les échelles gouvernementales et que ces niveaux sont désormais interdépendants, qu'ils seraient fonctionnellement condamnés à coopérer. On devait dépasser cette injonction à la coopération, ainsi qu'objectiver les catégories territoriales institutionnelles des acteurs pour entrer dans le détail des différentes conceptions des échelles qui ne sont pas uniquement institutionnelles, mais aussi sociales, fonctionnelles, identitaires, etc. Dans ce sens, Smith (2004) avait déjà enjoint les tenants de la gouvernance multi-niveaux de formuler des hypothèses spécifiques relatives à ce constat d'interdépendance entre les institutions ainsi qu'aux facteurs explicatifs des transferts d'autorité d'un niveau à l'autre : pourquoi tel niveau décide-t-il d'intervenir dans un domaine et pas dans un autre et comment le fait-il, avec quels effets ? Autrement dit, tout indique que l'on a besoin de multiplier les études de cas et les terrains pour essayer de cerner différentes dimensions, moteurs, répertoires et impacts des changements d'échelles.

Dès le début de notre réflexion, nous considérons en effet que les changements d'échelles se donnaient à voir uniquement en situations concrètes, c'est-à-dire en contexte, et non pas *in abstracto*. Une telle perspective nous a amené en quelque sorte à désinstitutionnaliser la réflexion sur les changements d'échelles pour privilégier une triple entrée : *territoriale* au sens large, *sectorielle* et par les *acteurs* pour mieux observer les variations et les jeux sur les échelles. Selon nous, les contributions rassemblées dans cet ouvrage montrent ainsi bien, par les éclairages nouveaux qu'elles apportent, la pertinence de cette redéfinition plus empirique, contextualisée, territorialisée, voire dans certains cas même « micro-politique », du questionnement sur les changements d'échelles.

Ce faisant, ces différents chapitres illustrent également la pertinence de la distinction proposée par Frédéric Sawicki (2000) et Michel Grossetti (2006) entre échelles *d'observation* (macro- versus microscopique) et échelles *d'analyse* (macro- versus micrologique)²⁷². En effet, si la grande majorité des contributions à cet ouvrage peuvent être définies comme des études de cas approfondies, proches du pôle microscopique de l'espace en deux dimensions proposé par Sawicki, leur ambition n'en est pas moins de contribuer à une approche macrologique des phénomènes de changements d'échelles. Il nous plaît de croire que cet ouvrage a effectivement répondu à cette ambition.

Finalement, il est intéressant de noter à quel point cette réorganisation du champ de la recherche en matière d'analyse de l'action publique n'est pas sans rappeler certaines des propositions théoriques fortes développées depuis une quinzaine d'années par Jean-François Bayart (1989, 2004) dans ses travaux de sociologie historique du politique et de l'Etat. En effet, la plupart des études rassemblées ici illustrent bien les potentialités analytiques et explicatives, jusque là souvent négligées, d'une approche « par le bas » (c'est-à-dire en termes de (micro-)sociologie des répertoires de l'action publique) des « grandes transformations » en cours que sont notamment la construction européenne, la redéfinition du rôle de l'Etat suite aux processus de libéralisation et de privatisation, ou encore les débats en cours au sujet de la redéfinition des règles du jeu démocratique à tous les niveaux institutionnels (cf. la question de la « démocratie différentielle » évoquée par Alain Faure et Pierre Muller dans l'introduction à cet ouvrage). Cette approche « par le bas » permet ainsi à l'analyste de mieux « remonter » les différentes échelles d'abstraction cette fois-ci (Grossetti 2006) afin de montrer tout ce qu'il y a de global et « d'européen » dans les processus de régionalisation ou de décentralisation et, dans le même temps mais à l'inverse, tout ce qu'il y a de régional dans les processus de globalisation.

²⁷² Frédéric Sawicki définit comme suit (2000 : 145-151) :

- L'approche *micrologique* : « [approche] qui s'intéresse *prioritairement* aux régularités ou aux logiques qui sous-tendent certains comportements individuels ou interindividuels (interactions, communications, relations de pouvoir, modes de sociabilité) ».
- L'approche *macrologique* : « [approche] qui s'attache d'abord aux régularités et aux structures sociales ».
- Les études *microscopiques* : « étude intensive d'un nombre limité de cas ».

Les études *macroscopiques* : « études d'un nombre réduit de variables mais sur un grand nombre de cas ».

QUATRE APPROCHES DES CHANGEMENTS D'ECHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE

Partant, l'enjeu de cette conclusion est ainsi, d'une part, de rassembler les principales acceptions au travers desquelles la notion d'échelle de l'action publique a été utilisée dans cet ouvrage et, d'autre part, de discuter si les changements sectoriels et territoriaux que ces acceptions cherchent à caractériser sont effectifs ou pas. Autrement dit, l'enjeu est bien de préciser si les analyses en termes de changements d'échelles dissimulent des réalités plus anciennes avec un vocabulaire nouveau ou si la « métaphore » des changements d'échelles facilite une perception des processus que les notions plus en vogue de gouvernance multi-niveaux ou d'eupéanisation ne permettent pas ou mal d'appréhender et, ce faisant, de renouveler les questionnements sur les transformations de l'action publique ? Bref, a-t-on fait du neuf avec du vieux (ou l'inverse) ou alors une réflexion par les changements d'échelles recouvre-t-elle un ensemble de processus et d'objets nouveaux – ou simplement traités autrefois séparément, de façon éclatée ?

Sur la base des contributions rassemblées dans cet ouvrage, on entrevoit au moins quatre grandes approches des changements d'échelles de l'action publique :

- La première manière (et également la plus classique) d'appréhender la question du changement d'échelle consiste à concevoir cette dernière comme un niveau (et donc un périmètre) institutionnel d'intervention. Cette approche part du constat de la multiplication des niveaux de gouvernement en Europe aux échelles infra- et supra-nationales. Dans cette perspective, on rencontre un changement d'échelle lorsqu'il y a un transfert de compétence d'un niveau gouvernemental à un autre, c'est-à-dire un changement de niveau décisionnel. Dans la lignée de R. Balme (1996), plusieurs chapitres montrent dans une telle approche qu'un changement d'échelle ne s'apparente toutefois pas nécessairement « à un jeu à somme nulle », qui voudrait que ce qu'un acteur ou un niveau gagne, l'autre le perdrait. Dans cette perspective, les niveaux d'intervention s'ajoutent et s'imbriquent plus ou moins. Autrement dit, à partir d'une multi-positionnalité des acteurs, les changements d'échelles s'apparenteraient d'abord à des changements dans les rôles des acteurs à travers des déplacements de normes, d'intérêts ou de valeurs. Il y aurait ainsi plutôt une sorte de recomposition des influences qui n'implique par exemple pas nécessairement un retrait de l'Etat, bien au contraire, mais une redéfinition des frontières de ses secteurs d'intervention.

Dans le cadre de cette approche institutionnelle des changements d'échelles, on a aussi vu que l'échelle institutionnelle voulue par les acteurs ne correspond pas toujours à l'échelle des réalisations. En d'autres termes, dans la mise en œuvre d'une politique publique, on ne rencontre pas une adéquation automatique entre l'échelle institutionnelle et celle de l'action (cf. le chapitre de Leloup, Moyard et Pradella). La contribution de Nahrath et Varone sur les « espaces fonctionnels » fait un pas supplémentaire dans la même direction en montrant comment le changement d'échelle peut aller, dans certains cas, jusqu'à prendre la forme d'une redéfinition, voire carrément d'une invention, de (nouveaux) périmètres territoriaux et sectoriels d'action publique.

- Une deuxième approche des changements d'échelles de l'action publique, plus stratégique et instrumentale, est centrée sur les acteurs et, en particulier sur l'utilisation qu'ils peuvent faire de ces changements. Dans plusieurs chapitres, on a vu que les acteurs pouvaient « régionaliser » ou « européeniser » des enjeux en fonction de stratégies ou d'intérêts sectoriels propres. Cette approche stratégique peut prendre deux formes spécifiques : discursive et cognitive. Dans le premier cas, les acteurs peuvent développer une rhétorique des changements d'échelles qui ne se matérialise pas nécessairement dans des changements d'échelles effectifs. Dans le second cas, ces changements d'échelles renvoient à la fois à une modification du cadre cognitif des acteurs pour servir de nouvelles visions d'un problème et de sa résolution ainsi qu'à un nouveau rapport de forces entre acteurs. Une telle approche aboutit à privilégier une analyse des rapports de forces entre les acteurs aux dépens également d'une approche centrée sur les niveaux décisionnels. Les changements d'échelles peuvent alors agir sur les configurations d'acteurs, voire sur les contenus des politiques. Dans cette optique, les changements d'échelles peuvent autant devenir des ressources que des contraintes pour les acteurs, ce que montrent notamment les chapitres de la deuxième partie de l'ouvrage.
- La troisième acception de la notion d'échelle émergeant ici est plus épistémologique : il s'agit du changement d'échelle conçu comme un changement de la focale d'observation et/ou d'analyse. L'idée qui prévaut dans cette acception est que l'on ne voit pas la même chose dès lors que l'on change d'échelle d'observation et/ou d'analyse et qu'il faudrait donc en quelque sorte décentrer la focale, respectivement les multiplier, afin de restituer certains faits qui, sinon, échapperaient à l'observation. En effet, comme l'a joliment dit Pascale Laborier dans son intervention de Lausanne (C4P 2005), les changements d'échelles peuvent donner le vertige : quand on grossit trop l'objet on ne voit plus ce qui l'environne et quand on élargit trop la focale, on ne voit plus les détails ! Pour voir ceci et cela, il s'agit donc de multiplier les angles et les focales, c'est-à-dire naviguer en permanence entre les échelles des acteurs et des observateurs. C'est précisément dans cette perspective que cette chercheuse invitait les politistes à explorer la possibilité et la pertinence de transférer certains apports épistémologiques et méthodologiques de la micro-histoire italienne (Ginzburg et Poni 1981, Levi 1989, 1991, Lepetit 1993, Revel 1989, 1996) dans le champ de l'analyse des politiques publiques et, en particulier, dans l'analyse des changements d'échelles de l'action publique. Là également, une telle perspective implique une sorte de « désinstitutionnalisation » de la notion d'échelle en ce qu'elle suppose de passer, en quelque sorte, d'une approche institutionnelle macroscopique à une approche plus historique et « multiscopique » des changements d'échelles.
- Une quatrième et dernière acception de la notion de changement d'échelle apparaît encore en filigrane dans un certain nombre de contributions, sans qu'elle ne soit véritablement problématisée : il s'agit de la question de l'échelle *temporelle* – de l'action comme de l'analyse. Il semble en effet qu'il soit

possible – et probablement même souhaitable, voire indispensable – de conjuguer/combiner les trois acceptions des changements d'échelles esquissées ci-dessus (niveau institutionnel d'intervention, outils stratégiques et focale d'observation et d'analyse) non pas seulement dans la dimension spatiale, mais également temporelle. C'est ainsi que la variation de la focale temporelle de l'observation et de l'analyse permettrait certainement d'observer, d'analyser et d'expliquer différemment un phénomène de changement de l'action publique, selon que l'on replace son explication dans une perspective de court, moyen ou long termes. De même, comme le montrent par exemple les réflexions sur les espaces fonctionnels, que ce soit au travers des enjeux de mise à l'agenda, de processus décisionnels ou de mise en œuvre, ou encore de légitimité/légitimation de l'action publique, (la capacité à maîtriser) le changement d'échelle de la temporalité des processus politiques constitue une ressource de politique publique particulièrement stratégique.

Au vu de la multiplicité des acceptions empiriques et conceptuelles de la notion d'échelle, nul doute que l'un des principaux chantiers de recherche pour l'avenir consistera à explorer dans quelle mesure ces quatre grandes approches sont combinables entre elles. Une échelle peut en effet être utilisée comme niveau de récolte des données et appeler d'autres niveaux d'analyse articulant eux-mêmes différentes échelles d'action (Grossetti 2006). Ainsi, faire varier les focales d'observation et d'analyse, c'est donner à voir – sous des angles différents – des emboîtements de rapports de causalité particuliers (plus ou moins interdépendants), participant tous d'une manière plus ou moins directe au processus global de changement de l'échelle d'action d'une ou de plusieurs politiques publiques. Dans le même temps, c'est « reconstituer la pluralité des contextes nécessaires à la compréhension des comportements observés » (Revel 1996 : 26). On le voit, dans ces conditions, toute la question consiste dès lors à se demander dans quelle mesure cette variation des focales de *l'observation* et de *l'analyse* ne constitue pas une des conditions *sine qua non* pour la compréhension et l'explication des processus politiques *empiriques* de changements d'échelles de l'action publique. Après tout, une telle stratégie ne reviendrait à rien d'autre qu'à adapter la démarche méthodologique aux spécificités du phénomène empirique analysé : la variation des focales d'observation et d'analyse étant la conséquence directe de la variation même des échelles de l'action faisant l'objet de l'analyse. Néanmoins, les rapports entre (jeux sur les) échelles d'analyse et (changements d') échelles de l'action publique sont probablement encore plus complexes et imbriqués, dans la mesure où il n'existe pas de relation directe entre la ou les échelles (au sens de focales) de l'analyse et la ou les échelles (au sens de niveaux) institutionnelles de l'action publique. Ainsi, par exemple, ce que montrent implicitement la plupart des chapitres à cet ouvrage est que, pour rendre compte d'un phénomène empirique de centralisation ou au contraire de régionalisation d'un domaine d'action publique, il est souvent indispensable de développer des micro-analyses au niveau national ou supra-national, voire des analyses macro et comparatives au niveau local. Le jeu sur

la focale d'analyse concerne ainsi potentiellement l'ensemble des échelles (institutionnelles) de l'action publique.

*QUELQUES ENSEIGNEMENTS GENERAUX DE L'ANALYSE
DES CHANGEMENTS D'ECHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE*

En tout état de cause, à partir de ces différentes approches des changements d'échelles, plusieurs enseignements conclusifs peuvent être tirés, à commencer par l'idée que les changements d'échelles de l'action publique mettent en crise les catégories ou frontières sectorielles et territoriales traditionnelles et peuvent accompagner des reconfigurations du même ordre.

D'une manière générale, on ne trouve pas, dans cet ouvrage, d'explications monocausales des changements d'échelles ; les chapitres rassemblés ici valorisant le plus souvent, au contraire, des explications pluri-factorielles. Ainsi, partant de trois contextes nationaux d'analyse différents, on pouvait par exemple présupposer que la forme des Etats – unitaire pour la France, fédéraliste pour la Suisse et la Belgique – pouvait constituer une variable déterminante dans l'analyse des changements d'échelles. Or, il n'en est rien. Certes, le fédéralisme (suisse plus que belge) s'est historiquement construit à partir de transferts de pouvoirs et de compétences d'entités autrefois souveraines vers un centre en construction. Dans le cas français, on se trouve dans une situation en quelque sorte inverse, avec un centre qui a « produit » ses périphéries. Aujourd'hui, le fédéralisme fonctionne toujours à travers une subtile recherche d'équilibre dans le partage des compétences entre les Etats fédérés et l'Etat central. Pourtant, ces phénomènes de renégociation permanente des arrangements entre les acteurs centraux et périphériques autour de politiques publiques semblent aussi désormais s'observer dans les contextes français, en cours de décentralisation, et belge, en cours de fédéralisation. Ce n'est pas ou plus une spécificité des systèmes fédéraux condamnés constitutionnellement à la coopération entre leurs diverses composantes dans l'élaboration ou l'exécution de politiques. A partir de contraintes communes mais de ressources différentes, des logiques multi-scalaires complexes et multi-directionnelles sont à l'œuvre, aussi bien dans des systèmes unitaires que fédéraux, au travers de processus de reconfigurations sectorielles et territoriales.

Du reste, ces processus dessinent un agenda de recherche comparatif en termes de convergences/divergences de l'évolution de divers secteurs d'interventions plus ou moins européanisés au sein d'Etats de formes différentes (attendu que les processus d'européanisation peuvent s'observer aussi bien dans des Etats membres que non membres de l'Union européenne). Ces processus invitent également à repenser les approches centre-périphérie traditionnelles : si celles-ci continuent de jouer un rôle structurant au niveau national (cf. chapitre de Carter et Pasquier), elles se déploient aussi désormais sur des échelles plus vastes ou transfrontalières (cf. chapitre de Guérin) qui contribuent à leur complexification.

Dans les cas étudiés ici, pas plus dans le contexte français que suisse ou belge, la variable déterminante n'apparaît donc pas comme strictement gouvernementale ou

institutionnelle, c'est-à-dire comme relevant de la suprématie définitive et absolue d'un niveau décisionnel sur un autre. Le renforcement institutionnel des collectivités décentralisées et de l'Union européenne n'apparaît pas non plus toujours comme le moteur principal des changements d'échelles ou, en tout cas, ne pèse pas du même poids dans chaque processus ou politiques publiques. En fait, les acteurs sont en lutte permanente pour définir ou redéfinir les échelles d'action pertinentes, les frontières des secteurs et les périmètres de l'action publique. On est souvent plutôt dans des modèles où les réformes sectorielles ouvrent des opportunités pour des acteurs qui peuvent développer des comportements stratégiques en jouant sur les échelles, transformer les rapports de forces, réarranger les rôles et les règles. Si les changements d'échelles peuvent ouvrir des opportunités pour certains acteurs, ils peuvent peser sur d'autres comme des contraintes (cf. chapitre de Aust). Autrement dit, certains acteurs profitent davantage des changements d'échelles que d'autres, sans toutefois permettre de distinguer entre deux « camps », celui des gagnants et celui des perdants : cela varie de cas en cas, secteur par secteur, territoire par territoire. Si l'on peut donc affirmer à l'issue de cet ouvrage que les changements d'échelles de l'action publique n'affectent pas de la même manière les divers secteurs d'intervention et que les enjeux apparaissent davantage sectoriels que proprement institutionnels, ils n'en structurent pas moins aussi de nouvelles configurations territoriales (infra ou supra-régionales) par des processus de compétition/différenciation territoriales à travers des transformations des rapports de forces entre différents acteurs ou groupes sociaux.

Par ailleurs, plusieurs chapitres ont bien montré qu'un transfert de compétences et un changement de niveau de décision ne constituent pas des figures obligées des changements d'échelles, c'est-à-dire que l'on peut observer des changements d'échelles de l'action publique sans transfert formel de compétences (cf. par exemple chapitres de Crespy ou de Guérin). A l'inverse, la contribution de Costa *et al.*, analysant les transformations de la régulation de l'industrie vitivinicole française, montre bien que le développement de nouvelles régulations au niveau de l'Union européenne n'a pas débouché, dans ce cas, sur des transformations des logiques d'action, le poids des arrangements nationaux restant prépondérants. Du reste, un « pur » changement d'échelle de l'action publique n'a pas été observé dans cet ouvrage, si tant est qu'un tel cas puisse exister (cela supposerait que le niveau « dépossédé » d'une compétence disparaisse complètement des processus décisionnels relatifs au domaine transféré). Au demeurant, la métaphore des changements d'échelles cache en fait une réalité qui est plutôt celle d'imbrications, d'enchevêtrements ou d'interpénétrations d'échelles qui renvoient à des processus de compétences ou de « souverainetés partagées » entre divers acteurs situés à différents niveaux de pouvoirs. Ensemble, ils peuvent être amenés à co-produire des politiques au sein de réseaux multiscalaires plus ou moins stabilisés selon les secteurs et qui peuvent produire de la différenciation territoriale à travers différents processus de mobilisation.

Au final, les changements d'échelles de l'action publique n'apparaissent pas à proprement parler comme un nouveau paradigme (théorique) de l'explication de

l'action publique mais offrent un cadre d'analyse et une démarche méthodologique souples et complémentaires des approches en termes de gouvernance multi-niveaux ou d'eupéanisation (Marks *et al.* 1996, Börzel 2002). Au passage, cette élasticité de la problématique des changements d'échelles permet de contourner certains écueils identifiés dans diverses approches de la gouvernance multi-niveaux ou dans certains de ses avatars de l'eupéanisation (Saurugger 2004, Smith 2004). Elle ne présuppose en effet pas de considérer *a priori* l'Union européenne comme un système de gouvernance polycentrique qui produit de la décision et n'implique pas non plus d'envisager les mécanismes d'adaptation des niveaux nationaux ou régionaux au fait européen dans un mouvement uniquement *top-down*. Plus modestement mais, également, plus réalistement, l'approche en termes de changements d'échelles offre un cadre d'analyse large de processus politiques qui peuvent être contradictoires, aux directionnalités et périmètres variables, qui caractérisent aujourd'hui l'action publique tant sur des axes verticaux qu'horizontaux. Elle permet de s'intéresser autant aux enjeux et interactions proprement politiques sur les diverses échelles qu'aux imbrications de ces échelles dans la production de certaines politiques publiques. Autrement dit, une approche en termes de changements d'échelles permet de penser simultanément l'articulation entre différents niveaux de pouvoir (que ce soit par en bas ou par en haut), le travail et la compétition politiques qui se déroulent à chaque niveau, le jeu des acteurs au sein de réseaux sectoriels plus ou moins autonomes, la dissociation progressive des espaces de la représentation et de l'action ainsi que les jeux d'échelles possibles dans l'observation de ces phénomènes.

En parallèle, l'Etat et la question de sa souveraineté sont également interrogés par les changements d'échelles. Au travers de plusieurs contributions, on comprend que l'impuissance prêtée parfois à l'Etat n'est souvent qu'apparence. Mis à l'épreuve des changements d'échelles, l'Etat continue souvent de fixer les règles du jeu, y compris dans des politiques passablement eupéanisées, mais à des échelles (d'action) qui peuvent varier. La flexibilité de ce cadre d'analyse permet aussi de montrer que les cadres nationaux continuent de structurer de nombreuses politiques (cf. le cas de la politique vitivinicole dans le chapitre Costa *et al.*) et que, loin de s'affranchir de ces cadres, les changements d'échelles au niveau européen sont toujours marqués par l'acteur dominant que l'Etat demeure. Un travail politique intense continue de se développer à cette échelle qui ne s'interconnecte pas nécessairement avec l'arène politique européenne, ce qui, *in fine*, soulève la question de la politisation et de la démocratie dans le jeu sur les échelles : qui gouverne, qui contrôle et qui est responsable dans les réseaux de l'action publique multi-scalaire (Benz et Papadopoulos 2006) ? La multi-positionnalité des acteurs peut-elle être contrebalancée par des logiques multi-politiques, c'est-à-dire par une interconnexion des réseaux de politiques publiques avec les arènes politiques et démocratiques ? Ce qui revient à reposer la question de la politique dans le contexte de l'analyse des politiques publiques.

In fine, si la question des changements d'échelles renvoie bien à une interrogation classique de la science politique, l'ampleur et les modalités de plus en

plus complexes de ses manifestations contemporaines semblent faire émerger de nouvelles équations originales et hétérogènes que les modes d'observation renouvelés qu'elles impliquent contribuent à transformer en nouveaux objets de l'analyse politique.

LES AUTEURS

Jérôme Aust est chargé de recherche FNSP au Centre de Sociologie des Organisations (CNRS/Sciences Po). Après avoir soutenu en 2004 une thèse de science politique consacrée aux politiques d'implantation universitaire, il travaille aujourd'hui sur l'évolution des politiques de la recherche en France et en Grande-Bretagne.

Stéphane Boisseaux est doctorant à l'Institut d'Etudes politiques de Grenoble et à l'Université de Lausanne. Il est également responsable de l'Inventaire du patrimoine culinaire suisse. Il a publié en 2004 avec Dominique Barjolle *La Bataille des AOC en Suisse*, aux Presses polytechniques et universitaires romandes.

Sylvain Barone est diplômé de l'IEP de Grenoble et doctorant en science politique au CEPEL (Université de Montpellier I) et allocataire CIFRE/Réseau Ferré de France. Il réalise une thèse sur la régionalisation du transport régional de voyageurs en France.

Taoufik Ben Mabrouk est docteur en Science Politique de l'Université Lyon 2. Il a été *Visiting Scholar* à la *Hong Kong Baptist University*. Ses travaux portent sur la gouvernabilité des grandes agglomérations et sur la restructuration du gouvernement urbain à travers la confrontation des usages sociaux du territoire. Parmi ses publications figurent, *Le pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, « coll. Logiques politiques », 2006.

Caitriona Carter est Senior Lecturer à l'Europa Institut de l'Université d'Edimbourg. Elle s'intéresse aux processus de changement institutionnel dans la gouvernance régionale et parlementaire ainsi que dans le secteur industriel de la pêche. Elle a récemment publié une étude sur le Parlement écossais (avec A. McLeod) in *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Weatherill S. et Bernitz U. eds, Oxford, Hart Publishing, 2005.

Olivier Costa est Chargé de recherche CNRS au sein du SPIRIT – Science Politique, Relations Internationales, Territoire, de l'IEP de Bordeaux, et professeur visitant à l'Université Libre de Bruxelles et au Collège d'Europe (Bruges). Ses recherches portent sur les institutions et politiques de l'Union européenne et sur les parlements et parlementaires. Il publie en 2007 (avec J. de Maillard et A. Smith), *Vin et politique*, Presses de Sciences Po et (avec E. Kerrouche), *Qui sont les députés français ?*, Presses de Sciences Po.

Cécile Crespy est Docteur en sociologie, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de la Méditerranée et membre associé au Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (Aix-en-Provence). Ses travaux portent sur l'europanisation, la territorialisation des politiques de recherche et les recompositions du système français d'enseignement supérieur et de recherche.

Mathias Delori est ATER à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Sa thèse (en cours) porte sur la question de la construction du sens dans la réconciliation franco-allemande. Il a publié des articles dans des revues de science politique (*RFSP, Politique européenne*) et d'histoire (*Les Cahiers d'histoire : Revue d'histoire critique, Allemagne d'aujourd'hui*).

Alain Faure est chercheur CNRS en science politique au PACTE (Politiques publiques, action politique, territoires) à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Ses travaux portent sur les élites politiques des grandes collectivités locales et sur l'impact de ces dernières dans la mise en œuvre des politiques publiques (culture, urbanisme, transports...). Il a récemment co-dirigé un ouvrage à PACTE avec Anne-Cécile Douillet sur *L'action publique et la question territoriale*.

Stefaan Fiers est chargé de cours en science politique à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven). Il travaille principalement sur les élites parlementaires et sur la sélection des candidats. Il est notamment le co-auteur de *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht* (Vanden Broele, 2006).

Olivier Giraud est chargé de recherche CNRS au Centre Marc Bloch de Berlin. Il travaille sur l'analyse comparée des politiques publiques dans le domaine du travail, de l'emploi et des politiques sociales. Il a publié en 2007 : *Les cantons suisses face au chômage – Fédéralisme et politiques de l'emploi*, L'Harmattan, Paris (avec Virgile Perret, Marc Helbling et Monica Battaglini).

Marie-Anne Guérin est politiste et ethnologue de formation. Docteur en science politique, elle est actuellement chercheur associée à PACTE et élève conservateur du patrimoine à l'Institut National du Patrimoine.

Charlotte Halpern est chargée de recherche FNSP au PACTE. Ses travaux de recherche actuels portent sur la transformation de l'Etat, les instruments d'action publique et les politiques de l'environnement et du développement durable. Elle travaille plus particulièrement sur les questions de transport et d'énergie dans une perspective de comparaison européenne – principalement la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne.

Bernard Jouve est Directeur de recherches à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, dirige le laboratoire Recherches Interdisciplinaires Ville, Espace, Société et est Titulaire de la Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté ». Il travaille sur les politiques urbaines comparées. Ses derniers travaux portent sur la démocratie participative et la prise en compte de la diversité culturelle par les institutions urbaines (publications récentes : *Metropolitan Democracies. State Transformations and Urban Policies in Canada, France and Great-Britain*, avec P. Booth (*Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, avec AG. Gagnon).

Fabienne Leloup (groupe de recherche en action publique et développement territorial, FUCaM) est Professeur du département des sciences politiques des Facultés Universitaires Catholiques de Mons (Belgique), elle est titulaire d'un *Ph.D.* de l'Université de Cranfield (Royaume-Uni). Elle enseigne en Sciences politiques, en Administration publique et en Politiques du Développement. Ses recherches concernent l'action publique, le développement territorial et les dynamiques frontalières.

Jean-Philippe Leresche est professeur à l'Institut d'études politiques et internationales (IEPI) et directeur de l'Observatoire Science, Politique et Société (OSPS) à la Faculté des sciences sociales et politiques (SSP) de l'Université de Lausanne (UNIL). Ses principaux enseignements et recherches concernent les politiques de

l'enseignement supérieur et de la recherche en Suisse, ainsi que les politiques urbaines et régionales en Suisse et en Europe.

Barbara Lucas est politologue au Resop (département de science politique, Université de Genève) et coordinatrice de l'école doctorale lémanique en études genres. Elle est spécialiste de l'analyse des discours dans l'action publique, et travaille notamment dans le domaine des politiques sociales et de santé (le *care*, drogue, alcool). A paraître cette année (avec Trygve Ugland) : « Social Policy Formulation in a Dualistic Public Sphere: The European Union, the World Health Organization and the Alcohol Question », *Policy Science*.

Jacques de Maillard est professeur de science politique à l'Université de Rouen et chercheur à PACTE-Sciences Po Grenoble. Il s'intéresse aux politiques de sécurité publique en Europe et aux politiques du vin. Il publie en 2007 (avec O. Costa et A. Smith), *Vin et politique*, Presses de Sciences Po. Il a publié récemment « Retour sur les violences urbaines de l'automne 2005. Emeutes et émeutiers à Aulnay-sous-Bois » (avec V. Cichelli, O. Galland et S. Misset), *Horizons stratégiques*, n°3, 2007.

Laurence Moyart (groupe de recherche en action publique et développement territorial, FUCaM) est Docteur des Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCaM, Belgique), elle est directrice de l'Agence de Développement Local de Frameries et chargée de cours au département des sciences politiques des FUCaM. Elle enseigne en master Sciences Politiques et Administration Publique et en master Développement et Sociétés. Ses recherches portent sur l'action publique, le développement régional et territorial.

Pierre Muller est directeur de recherche au CNRS, chercheur au Cevipof (Centre de recherches politiques de Sciences-po). Ses thèmes de recherche portent sur les transformations des politiques publiques dans les sociétés post-industrielles et l'analyse cognitive de l'action publique.

Stéphane Nahrath est Professeur assistant à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique et Maître d'enseignement et de recherche à l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales de l'Université de Lausanne. Ses enseignements et recherches portent sur l'analyse des politiques de l'environnement et d'aménagement du territoire, les politiques et les institutions urbaines et les régimes institutionnels de ressources naturelles et artificielles.

Emmanuel Négrier est chercheur CNRS au CEPTEL, Université de Montpellier I. Il a consacré plusieurs ouvrages et articles aux questions métropolitaines, parmi lesquels le plus récent : *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, (Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, coll. Symposium, 2005).

Romain Pasquier est chargé de recherches au CNRS rattaché au CRAPE à l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes. Il s'intéresse aux processus de régionalisation et d'europanisation dans une perspective comparée. Il a récemment publié *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales* (Paris, CNRS Editions, 2007) avec Olivier Baisnée, ainsi que *La gouvernance territoriale* (Paris, LGDJ, 2007) avec Vincent Simoulin et Julien Weisbein.

Jean-Benoit Pilet est chargé de recherche FNRS. Il enseigne la science politique à l'Université libre de Bruxelles. Ses recherches menées au Cevipol portent principalement sur les lois électorales, les élites politiques, les élections et la politique locale. Il a publié récemment *Changer pour gagner ? Les réformes des lois électorales en Belgique* (Editions de l'Université de Bruxelles, 2007) et est le co-éditeur de *DIY Politics. Participatory and direct democracy at the local level in Europe* (Vanden Broele, 2007).

Sébastien Pradella (groupe de recherche en action publique et développement territorial, FUCaM) est assistant de recherche et d'enseignement au département des sciences politiques des Facultés Universitaires Catholiques de Mons (Belgique) et membre du Groupe de Recherche en Action Publique et Développement Territorial. Il réalise sa recherche doctorale sur la gouvernance et les modes de fabrique de l'action publique urbaine en Belgique.

Jean Ruegg est professeur à l'Institut de politiques territoriales et d'environnement humain de l'Université de Lausanne. Ses centres d'intérêts concernent principalement les processus de production des territoires. Ses recherches actuelles portent sur la forme urbaine contemporaine et sur les modalités de sa régulation et de sa gouvernance dans un contexte marqué par l'accroissement de la vulnérabilité des territoires. Courriel: jean.ruegg@unil.ch

Andy Smith est directeur de recherche FNRS au sein du SPIRIT-Science Po Bordeaux. Ses recherches actuelles portent sur le rapport entre les industries et la politique en général, et celui qui existe dans le domaine agro-alimentaire en particulier. Il a publié récemment (avec O. Costa et J. de Maillard), *Vin et politique*, Presses de Sciences Po. Avec Jean Joana, il a publié en 2007 « Changing French Military Procurement Policy : The State, Industry and 'Europe' in the case of the A400M », *West European Politics*, 29 (1), p. 70-89.

Kristof Steyvers est docteur-assistant en science politique à l'Universiteit Gent (U Gent). Il concentre ses recherches sur la politique locale et les élites politiques locales. Il est notamment l'auteur de *Van Burger tot Burgervader. Het Politiek Rekruteringsproces van de Belgische Burgemeesters* (Vanden Broele, 2004) et est le co-éditeur de *DIY Politics. Participatory and direct democracy at the local level in Europe* (Vanden Broele, 2007).

Frédéric Varone est professeur ordinaire de science politique à l'Université de Genève. Ses enseignements et recherches portent sur l'analyse comparée des politiques publiques, l'évaluation de l'action publique et les réformes du secteur public.

Philippe Zittoun est chercheur au LET-ENTPE, chercheur associé au SPR-PACTE et enseigne la sociologie des organisations et l'analyse des politiques publiques à l'IEP de Grenoble. Il coordonne actuellement un programme de recherche européen sur la fabrique et les usages des indicateurs dans les politiques publiques pour le CNRS et le PUCA. Plus largement, il s'intéresse à la place des discours et du politique au sein des politiques publiques.

RESUMES / ABSTRACTS

ACTION PUBLIQUE ET CHANGEMENTS D'ÉCHELLES : LES NOUVELLES FOCALES DU POLITIQUE

1^{ÈRE} PARTIE : ENJEUX THEORIQUES

L'échelle métropolitaine pour repenser la politique

Emmanuel Négrier

Plusieurs réformes ont récemment conduit à la constitution d'institutions métropolitaines, qui ont pour objectif d'ajuster les périmètres de gestion publique avec le développement de l'urbanisation. Dans l'analyse comparée de ce mouvement, la variable politique est marquée par une incertitude, entre le pouvoir explicatif unilatéral que certains lui confèrent et l'absence d'impact supposé. Cette contribution examine d'abord les thèses qui se démarquent de l'explication politique, en mettant en évidence d'autres variables : logique institutionnelle, ajustement structurel, pression sociale. Après cet examen critique, il présente les différentes dimensions et limites de la variable politique dans la question métropolitaine

Abstract

Several reforms have recently consisted in creating metropolitan institutions, whose goal is to make the public management coherent with the urban development. When comparing such processes, the role played by the political variable remains quite uncertain. For some scholars, it seems to be the main explanatory tool, whereas for others, it doesn't really count. This paper first assesses the thesis which make politics out of the explanatory framework, highlighting others variables : institutional logic, structural adjustment, social pressure. After having criticized them, it presents the different dimensions and limits of political variable within the metropolitan question.

Le 'Political rescaling' pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe

Bernard Jouve

La thématique du changement d'échelle est apparue récemment dans le débat académique francophone pour désigner un ensemble de transformations politiques des États modernes. Dans le champ anglophone, son usage est par contre plus ancien. Son acception est également plus précise et plus problématisée. Le « political rescaling » sert en effet à désigner le lien entre le changement de régime d'accumulation et la transformation de l'État keynésien. Ce chapitre présente cette littérature anglophone, ses origines et ses principaux auteurs.

Abstract

The thematic of "political rescaling" is quite new in the francophone academic debate. It is used to underline a set of political transformations affecting modern States. In the Anglophone realm, its use is not so recent. Besides its definition is more precise. By "political rescaling", the Anglophone literature insists on the links between the new regime of accumulation and the

transformations of the Keynesian State. This chapter presents this literature, its origins and its authors.

L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface

Jean Ruegg

Face à la mise en tension des territoires de l'Etat, deux logiques distinctes semblent être à l'œuvre. La première renvoie à la problématique des transferts de compétence : une tâche initialement rattachée à une entité politique donnée est confiée à une autre autorité souvent de rang supérieur. La seconde vise à modifier, généralement par agrandissement de l'aire de référence, la taille d'une juridiction donnée. Basé sur ce constat très général, cet article tente de montrer que tout changement d'échelle de l'action publique induit également des altérations dans la manière de la concevoir, de l'élaborer et de la mettre en œuvre. Dans cette perspective, il mobilise la notion d'échelle géographique et propose de revisiter la portée et les enjeux de ses trois attributs principaux : l'échelle numérique, le territoire de conceptualisation et l'oubli cohérent.

Abstract

The territory of the State is at stake. To deal with this context, two main strategies can be observed. The first one characterizes situations where public competencies are transferred from an authority to an upper tier. The second one depicts cases where the size of a jurisdiction is made larger through processes like amalgamation. Based on this very rough depiction, it is the main objective of this article to pretend that changing the scale of a public action generates modifications in the very way this public action is conceived, elaborated and implemented. The notion of geographical scale – with its three main components: numerical scale, territory of conceptualisation, and “coherent oblivion” – is considered in order to give reason for such a claim.

Les échelles régionales pour penser le territoire et la dépendance au sentier

Fabienne Leloup, Laurence Moyart & Sébastien Pradella

L'observation de la politique wallonne en matière de développement économique démontre la persistance d'une échelle d'action sous-régionale et l'affirmation d'une échelle régionale wallonne vers laquelle les pouvoirs publics convergeraient. Le cas étudié illustre les tensions entre trois acceptions de l'échelle : niveau de gouvernement, produit des pratiques, espace représenté. Utilisant la "dépendance au sentier" et la construction du territoire pour expliquer l'existence d'échelles sous-régionales, notre cadre d'analyse pointe le vecteur potentiel de changement qu'est l'influence de la *politics* sur l'action publique. Le changement d'échelle programmé s'affirmera-t-il ou s'agira-t-il d'une simple perturbation apportée à la trajectoire de l'action publique précédemment tracée ?

Abstract

Observations regarding the economic development policy in Wallonia demonstrate the presence of both a subregional scale of action and a discursive regional scale. The case is used to examine three different meanings of the scale: the level of government, the output of practice and the represented space. The path dependency and the territorial development provide the theoretical framework we use to illustrate how subregional scales may survive; the impact of politics on public action is shown as a potential vehicle of change. Whether the expected scalar change will be reinforced or weakened – and dissolved - is currently a prospective question.

2^{EME} PARTIE : LA RHETORIQUE COMME RESSOURCE

Arguments et stratégies : changer d'échelle pour changer de politique

Philippe Zittoun

Les débats qui ont entouré le choix du tracé du premier tramway parisien sont l'occasion de mettre en évidence deux processus spécifiques sur lesquels investissent les acteurs : celui de mise à l'échelle des tracés pour les rendre comparable et, à l'inverse, celui de leur dissociation pour les rendre incommensurable. Ces deux opérations sont l'occasion pour eux d'organiser leur perception du monde, de lui donner sens et de se regrouper pour agir sur lui. L'article propose ainsi de s'intéresser à l'usage des échelles et à la fabrique du chaînage entre un problème, une solution (un tracé), un instrument (un tramway) et une coalition d'acteurs qu'il facilite.

Abstract

The debates which surrounded the choice of the layout of the first Parisian tram are the occasion to highlight two specific processes on which the actors invest: that of scaling them traced them to make and, contrary, that of their dissociation comparable to make them incommensurable. These two operations are the occasion for them to organize their perception of the world, to put it in order, to give him direction. The article thus proposes to be interested in the use of the scales and the factory of the linking between a problem, a solution (a layout), an instrument (a tram) and a coalition of actors whom it facilitates.

Quand la métropole se fait territoire politique

Taoufik Ben Mabrouk

Cette contribution examine les transformations qui touchent l'organisation et le fonctionnement de la coopération intercommunale dans les grandes agglomérations. Elle montre comment ces transformations résultent de nouveaux jeux de pouvoir. Ces jeux de pouvoir reposent, en grande partie, sur un jeu entre différentes échelles territoriales par lequel des acteurs cherchent à faire reconnaître de nouveaux liens symboliques ou matériels (communauté de destin, interdépendances) entre ces différentes échelles de territoire, tout en instrumentant ces liens (réels ou supposés) pour légitimer de nouvelles pratiques et finalités de la coopération intercommunale.

Abstract

This chapter examines the ongoing transformations in the management of big urban areas due to new political power-plays. These new power-plays involve different spatial scales with actors trying to promote the idea of new symbolic links and interdependences between these different spatial scales. It is showed how actors involved in these politics of scales try to instrument these (real or supposed) interdependences in order to legitimate new practices and goals regarding the management of big urban areas.

Patrimoine culturel : l'autonomisation des récits identitaires locaux ?

Marie-Anne Guérin

Les recherches des historiens montrent le rôle du patrimoine culturel dans la construction intellectuelle des Etats-nations au XIX^e siècle. Les Etats centraux se sont alors assurés un quasi monopole de la production patrimoniale pour nourrir le grand récit national. Si des récits identitaires locaux se sont également développés, ils étaient intégrés au grand récit national. Aujourd'hui, l'essor de l'action publique patrimoniale pose la question du sens de l'action

publique patrimoniale locale contemporaine ainsi que l'articulation des processus de patrimonialisation locaux et nationaux. L'investissement patrimonial contemporain des pouvoirs locaux apparaît s'inscrire dans la production d'un discours de séduction sur le territoire dans un contexte de concurrence accrue entre territoires politiques en Europe.

Abstract

Historical research shows the role that cultural heritage played in the intellectual nation-building process in the 19th century. These States assured a quasi monopoly of heritage production in order to feed the national identity story. If local identity stories were also developed, they were integrated into the national one. Today, contemporary public heritage action questions the meaning of local public heritage action as well as the articulation of the processes of local and national heritage production. The investment in heritage by local powers appears to be part of a seductive discourse on the territory in a heightened competitive context amongst political territories in Europe.

Coopération binationale, changements d'arène et grands récits

Mathias Delori

Divers auteurs ont souligné l'importance des considérations stratégiques dans les changements d'échelles : confrontés à des points de veto au niveau national, il n'est pas rare que des acteurs tentent de mettre en œuvre leur politique à un autre niveau (européen par exemple). L'étude de cas – les stratégies de changement d'arène autour d'un programme franco-allemand – suggère néanmoins que ces acteurs stratèges ne sont pas omnipotents. Comme beaucoup de questions liées à l'action publique, le choix de l'échelle (binationale ? européenne ?) ne leur appartient pas car il est fondamentalement contingent complexe et chaotique. Ils doivent par ailleurs composer avec les logiques de sens, or le maquillage rhétorique d'un intérêt national dans un projet franco-allemand n'est pas complètement gratuit.

Abstract

Several authors have highlighted the importance of strategy when a policy abandons one level of government for another: faced with veto points at a given level (say national), actors sometimes try to implement their policy at another one (European for instance). The case study – arena-switching strategies surrounding a Franco-German program – suggests, however, that those policy entrepreneurs are not demiurges. 1/ The choice of the new policy level (be it bi-national or European) appears as contingent, complex and chaotic as many other public policy issues. 2/ Strategists have to deal with the logics of meaning corresponding to the new level: perhaps one can disguise a national interest project as a Franco-German but this rhetorical operation is not without consequence.

Jeux d'échelles et référentiels dans les politiques du handicap en Suisse

Olivier Giraud et Barbara Lucas

Ce chapitre rend compte de l'insertion des politiques du handicap dans la structure du fédéralisme suisse. Il analyse le jeu d'échelle entre référentiels d'action publique fédéraux et référentiels cantonaux, à l'occasion de la cantonalisation récente du domaine. La première partie propose un cadre d'analyse des fonctions politiques de l'action publique et une redéfinition des référentiels à la jonction des discours, des prestations et des institutions. La deuxième partie s'intéresse au développement des politiques fédérales du handicap. Une troisième partie contraste trois études de cas des politiques du handicap dans les cantons. Ces derniers ont déployé depuis

des décennies des politiques contrastées qui conditionnent largement l'accueil réservé à la cantonalisation.

Abstract

This chapter analyses the interplay of Swiss federalism and policy making in the domain of disability policy. It focuses on the dynamics of scaling and rescaling of federal and cantonal policy discourse (référentiels) during a period of change of the institutional context. A first part analyses the functions related to the policy process and elaborates a redefinition of référentiels linking discourse, problem solving provision, and institutions. The second part tackles the dynamics of federal disability policies. The third part of the chapter displays case studies of cantonal disability policies. The previous policy and policy implementation at cantonal level influence a great deal the reactions to the cantonalisation process.

3^{EME} PARTIE : ENTRE TERRITOIRES ET SECTEURS

Secteur, réseau, échelle : la régionalisation ferroviaire en action

Sylvain Barone

Certains des nombreux changements d'échelles qui traversent aujourd'hui l'action publique concernent des politiques sectorielles à forte dimension technique. C'est le cas de la régionalisation ferroviaire. Si les pratiques politiques locales ont une influence réelle sur l'intervention des régions, les modalités d'appropriation de la compétence « transport » sont en même temps fortement tributaires de spécificités directement liées au domaine ferroviaire. La mise en œuvre des politiques régionales doit en particulier compter avec de puissantes contraintes d'ordre physique, cognitif et stratégique – reposant sur l'infrastructure et sur la logique d'action des grandes entreprises publiques du secteur – qui limitent de fait la portée de la régionalisation ferroviaire.

Abstract

Some of the numerous rescaling processes that public policy is currently undergoing, such as railway regionalisation, are concerned with sector-based policies with a strong technical content. Although local political practices have a great influence on regional policies, the ways in which responsibility for transport is appropriated by the regions also strongly depend on specificities directly linked to the railway sector. In particular, implementing regional programs implies taking into account powerful constraints of a physical, cognitive and strategic nature – based on the infrastructure and on the logic of action of the major public firms of the sector – which de facto limit the scope of railway regionalisation.

Les aéroports entre revendications territoriales et résistances sectorielles

Charlotte Halpern

Articulée à la diffusion du programme d'action néo-libéral, la diversification des échelles de régulation suscitée par les processus d'intégration européenne et de décentralisation a fragilisé les formes d'élaboration et de légitimation des choix politiques nationaux en matière de planification aéroportuaire. A partir de l'analyse du conflit autour de l'extension de l'aéroports Paris-Charles de Gaulle (1991-1997), ce chapitre met en évidence les capacités de résistance des acteurs nationaux du transport aérien à la politisation des questions aéroportuaires. L'investissement des espaces fonctionnels - ou espaces politiques légitimes introduits pour sortir du conflit - favorise en effet

l'appropriation des revendications territorialisées et leur traitement dans des termes techniques et administratifs.

Abstract

Coupled with the diffusion of neo-liberal ideas, the processes of European integration and decentralisation resulted into a re-scaling of public action. This transformation exerts sensitive constraints to the capacity of the French State to design and implement big infrastructure projects. Drawing on the example of the conflict around the extension of the Paris-Charles de Gaulle airport (1991-1997), this chapter argues that national sectoral actors managed to overcome the numerous attempts of local groups to question their development schemes. Through their active involvement in participatory instruments, they have successfully integrated these claims.

La régulation de l'industrie vitivinicole : un jeu d'échelles très politique

Olivier Costa, Jacques de Maillard & Andy Smith

S'interrogeant sur la transformation de la régulation que connaît l'industrie vitivinicole du point de vue des changements d'échelles, cet article discute deux thèses communément avancées : la globalisation et l'eupéanisation du secteur. Concernant la globalisation, il souligne les incertitudes sémantiques de l'usage du terme, et les formes très anciennes de globalisation que le secteur a connue tant du point de vue des échanges que des règles institutionnelles construites. Concernant l'eupéanisation, il reconnaît les changements de logique de représentation des intérêts, tout en soulignant le poids des arrangements corporatistes nationaux ainsi que les trajectoires régionales spécifiques.

Abstract

In analyzing the potential changing scale of the regulation of the wine sector, this article discusses two theses. First, it qualifies the "globalisation thesis" by underlining the various meanings given to it by professional and political actors and retracing the long term process of constitution of rules at various levels of government. Secondly, while recognising the "europeanisation" of interest representation, it underlines the strength of national corporatist arrangements and of the specific trajectories experienced by each wine region.

Interstices et pluralisme limité : la gestion des produits de terroir en Suisse

Stéphane Boisseaux

Nous observons ici les changements d'échelles sur le terrain des labels de terroir en Suisse (Appellations d'Origine Contrôlées AOC et Indications géographiques protégées IGP). Ces changements d'échelles correspondent à un déverrouillage du corporatisme de l'ancienne politique agricole, c'est-à-dire à un dépassement des cadres sectoriels et territoriaux existants dans un contexte d'internationalisation. L'émergence dans les années 1990 d'un réseau d'action publique fonctionnant sur un pluralisme limité (gouvernance) et une expression commune des intérêts (référentiel) montre qu'une action publique consistante quoique limitée peut se développer aux interstices des cadres institutionnels existants.

Abstract

We observe here political rescaling in the field of food labels designed for traditional agricultural products in Switzerland (Protected designation of origin PDO and Protected geographical indications PGI). That political rescaling is to be related to an unlocking of the previous corporatist agriculture policy, especially in the context of internationalisation of Swiss public policies. During the 1990s, emerging policy networks working through "limited pluralism"

mechanisms (governance) and a common, cognitive expression of interests, show that a consistent though limited public action can be developed in the interstices of existing institutional frames.

Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique

Stéphane Nahrath & Frédéric Varone

Le concept d'*espace fonctionnel*, proposé dans ce chapitre, vise à rendre compte des formes alternatives de structuration de l'action publique, telles qu'observées aujourd'hui dans la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, la sécurisation de la chaîne alimentaire, la réduction des nuisances sonores autour des aéroports, la libéralisation du marché de l'électricité ou encore la gouvernance des aires métropolitaines. Ces espaces fonctionnels sont consubstantiellement liés et en même temps opposés aux formes *territoriales* et *sectorielles* de gestion des politiques publiques et d'organisation des administrations publiques. Dès lors, ils impliquent divers processus de *changement* ou de *reconfiguration des échelles* de l'action publique.

Abstract

The concept of functional space discussed in this chapter aims at providing an alternative conceptualisation of the (partially new) policy process which can be empirically observed for example in the case of integrated water management, the reinforcement of the food chain security, the reduction of the airport noise nuisance, the liberalisation of the electricity markets or the governance of metropolitan areas. These functional spaces are at the same time consubstantial with - and opposed to - the territorial and sectoral organisation of public policies and administrations. That is the reason why, as this chapter demonstrates, the emergence of functional spaces usually imply a change or a reconfiguration of the scales of the policy processes.

4^{EME} PARTIE : POUVOIR ET GOUVERNANCE

Intégration européenne et gouvernance régionale : la congruence ?

Caitríona Carter & Romain Pasquier

Cette contribution traite de la congruence potentielle entre les processus d'intégration européenne et de régionalisation. Cette question n'est pas vraiment nouvelle. Dès la fin des années 1980, l'action publique européenne est identifiée comme un facteur majeur dans la recomposition des territoires et de l'action publique en Europe de l'Ouest. Cet article analyse tout d'abord les deux grands récits du jeu multi-niveaux entre intégration européenne et gouvernance régionale. D'un côté, il est dit que les politiques régionales européennes favorisent le développement de logiques de dé-centralisation et de régionalisation. De l'autre, il est dit que les tendances centripètes du processus d'intégration ont nettement renforcé les gouvernements nationaux et la monopolisation du pouvoir au centre, notamment par le biais d'une structure centraliste de décision dans laquelle les acteurs régionaux n'ont pas accès. Après avoir pointé plusieurs impasses au sein de ces approches, nous chercherons à dégager un nouveau cadre d'analyse pour la recherche.

Abstract

This contribution deals with the general question of the congruence between processes of European integration and processes of regional governance. This question is not really new. Since the end of the 1980s, EU regional policies have been considered as an important factor in the

reshaping of territories and territorial in Western Europe. This article analyses the two main narratives of multilevel game between European integration and regional governance. On the one hand, it is argued that EU regional policies have created direct opportunities for regional mobilisation which result in an empowering of regions within the multi-level system. On the other hand, it is argued on the contrary that the centralist tendencies of the integration process have resulted in a net empowerment of national governments and a centralisation of power at the centre. After the focus on several limitations of these two approaches, we will try to set out a new research framework.

Quand la politique de recherche change d'échelle

Cécile Crespy

Ce chapitre analyse les conditions d'effectivité du changement d'échelle de l'action publique à la lumière de la politique de recherche. S'appuyant sur la mise en place du dispositif incubateur dans une région française, il montre qu'opère une reconfiguration des espaces de jeu. Ces derniers sont plus territorialisés et marqués par une redéfinition de l'action de l'Etat et par des capacités d'action accrues pour les acteurs territoriaux. Ce chapitre insiste sur les enjeux et tensions qui résultent de tels changements, en particulier au niveau régional.

Abstract

This chapter examines the changing scale of public action as regards science policy. Based on a case study of the public device incubator in one French region, it highlights that new spaces for action have emerged. They are more territorialized and characterized by the redefinition of the role of the state and the increasing capacities to take action of territorial actors. This chapter insists on tensions and issues at stake, particularly for the regional level.

Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation

Jérôme Aust

A l'image de bien des domaines d'action publique, la place de l'Etat dans la gestion des politiques universitaires semble contestée par la montée en puissance de l'Union européenne et des collectivités locales. En comparant la conduite des politiques d'implantation universitaire avant et après la décentralisation, ce chapitre montre que l'hypothèse d'un glissement du centre vers la périphérie des configurations d'acteurs et des focales d'analyse utilisées pour construire l'action publique n'est qu'imparfaitement validée. En mettant à profit les marges de manœuvre dont ils disposent, les acteurs sectoriels du ministère de l'Education nationale profitent des changements d'échelles pour affermir leur pouvoir sur le domaine.

Abstract

Higher Education policies seem to illustrate the retrenchment of the State and the empowerment of local authorities and European Union in the governance of public policy. Comparing the building of universities during the 1960's and the 1990's, this paper shows, on the contrary, that the hypothesis of an hollowing out of the State is not so evident. State members, especially those of the National education service, resist political rescaling and consolidate their influence on the policy.

La défense à l'épreuve du changement d'échelle

Delphine Deschaux-Beaume

Les progrès réalisés par la politique européenne de défense depuis 1999 montrent une aptitude à discuter des questions de défense au sein du processus d'intégration européenne. La PESD fait intervenir un nouveau mode de production de la politique de défense, ainsi que des représentations et des acteurs inédits. Mais si l'on semble bien en présence d'un phénomène d'eupéanisation de la défense, peut-on toutefois parler de gouvernance ? L'article explore les concepts de changement d'échelle et d'eupéanisation en les confrontant avec le processus décisionnel de la PESD, et propose *in fine* le concept de souveraineté imbriquée entre les Etats et le niveau européen.

Abstract

The European Defence Policy has shown great progress since 1999 : this shows a new ability to discuss defence matters in the frame of European integration. ESDP consists in a new way of producing defence policy based on original actors and representations and combining several levels of action. But if we seem to see there a sort of Europeanization, can we yet analyse ESDP as a governance process ? The article explores the concepts of Rescaling and Europeanization confronting them with the decision-making system in ESDP and proposes the concept of nested sovereignty between the states and the European level.

Carrière politique et recrutement des élites politiques en Belgique

Jean-Benoit Pilet, Stefaan Fiers & Kristof Steyver

La multiplication des niveaux de pouvoir est l'un des changements les plus marquants des dernières décennies en Europe occidentale, combinant processus de régionalisation (vers le bas) et d'eupéanisation (vers le haut). Dans le cas belge, ces changements d'échelles ont transformé le métier d'élu et les logiques des carrières politiques. D'une part, les trajectoires des hommes et femmes politiques deviennent plus chaotiques. Ceux-ci passent dans un niveau de pouvoir à l'autre sans plus suivre l'habituelle progression linéaire de local vers le national (ou l'eupéen). D'autre part, une professionnalisation du métier d'élu est observée. Profitant de la multiplication des arènes parlementaires, une classe de politiciens professionnels émerge dont les membres visent surtout à conserver un mandat, quel que soit le niveau.

Abstract

The multiplication of levels of power is a major change in contemporary European politics, combining process of federalisation and of Europeanisation. In Belgium, the multi-level structure has deeply transformed the political career. On the one hand, politicians have more chaotic career paths. They hop from one level to another instead of steadily climbing the hierarchical political ladder from the local level to the (upper) national (or European) level. On the other hand, a kind of professionalization of politicians is observable. Taking advantage of the multiplication of levels of power, a class of professional politicians emerges, composed of men and women that firstly aim at be maintained in power, at whatever level.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- Agnew J., 1993, « Representing space : space, scale and culture in social science », in Duncan J., Ley D., *Place, culture, representation*, London, Routledge, p. 251-271
- Agnew J., 1995, « The rhetoric of regionalism : the Northern League in Italian politics, 1983-1994 », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20 (2), p. 156-172
- Agnew J., 1997, « The dramaturgical horizons : geographical scale in the “Reconstruction” of Italy by the new Italian political parties, 1992-95 », *Political Geography*, 16, 2, p. 99-121
- Agrikoliansky E., 2001, « Carrières militantes et vocations à la morale : les militants de la Ligue des droits de l'homme dans les années 80 », *Revue Française de Science Politique*, 51-1/2, p. 27-46
- Akrich M., Callon M., Latour B., 1988, « A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : L'art de l'intéressement », *Annales des Mines. Gérer et Comprendre*, juin 1988, p. 4-17
- Allaire G., 2002, « L'économie de la qualité, en ses secteurs, ses territoires et ses mythes », *Géographie Economie Société*, Volume 4, Numéro 2, p. 155-180
- Allègre C., 1993, *L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'université*, Paris, Gallimard
- Allies P., 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 184 p.
- Amin A., Thrift, N., 1995, « Globalization, institutional “thickness” and the local economy », in Healey, P. et al., *Managing cities - The new urban context*, John Wiley, Chichester, p. 91-108
- Anderson B., 1991, *Imagined communities : reflections on the origin and spread of nationalism*, London ; New York, Verso
- Andrieux J.-Y., 2002, *Le patrimoine industriel*, Paris, PUF, Que sais-je ? n°2657
- Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R. (dir.), 2006, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica
- Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 345 p.
- Ascher F., 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, L'aube
- Aubert J., Dumas P., 1983, « Histoire des musées de Chambéry », *L'Histoire en Savoie*, numéro spécial, juin 1983
- Aubin G., Lavaud S., Roudié Ph., 1996, *Bordeaux, vignoble millénaire*, Bordeaux, l'Horizon chimérique
- Aust J., 2004, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique sous la direction de Pollet G., Université Lumière Lyon II
- Aust J., 2005, « La loi Faure, une rupture avortée ? Effets de policy feedback et application de la loi Faure à Lyon », *Politiques et Management Public*, vol. 23, n° 1, mars 2005, p. 53-69
- Aust J., 2007, « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du 3^{ème} millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du travail*, à paraître

- Aust J., 2007, « Université et territoire(s). Nouvelles relations, anciennes logiques ? » in Faure A., Négrier E., *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, à paraître
- Babelon J.-P., Chastel A., 1994, *La notion de patrimoine*, Paris, Liana Levi (rééd.)
- Bachmann R., Müller F., Balthasar A., 2005, « Rente un jour – rente toujours ? Une analyse des paramètres et processus conditionnant l'entrée et la sortie du système de l'assurance invalidité », Synthèse du rapport scientifique final dans le cadre du PNR 45 du FNRS, Berne
- Badie B., 1995, *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du Politique »
- Bagayoko-Penone N., 2006, « L'eupéanisation des militaires français : socialisation institutionnelle et culture stratégique », *Revue Française de Science politique*, 56 (1), p. 49-78
- Baisnée O., Pasquier R. (dir.), 2007, *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Editions
- Balme R. et al. (dir.), 2002, *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences po, Paris, 542 p.
- Balme R., 1996, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? » in Balme R., *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, p.11-39
- Balme R. (dir.), 1996, *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica
- Balme R., 1997, « La région française comme espace d'action publique », in Le Galès P., Lequesne C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, p. 179-198
- Balme R., Chabanet D., 2002, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », in Balme R. et al., *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po
- Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences po, Paris, 486 p.
- Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), 1998, *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, Ed. du CERAT
- Banchoff T., 2002, « Institutions, Inertia and European Union Research Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol.40, n°1, p. 1-21
- Baraize F., Négrier E. (dir.), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques Politiques, 310 p.
- Bardet F., Jouve B., 1999, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 41, janvier-mars, p. 41-61
- Bariéty J., 1992, « De Gaulle, 1992, Adenauer et la genèse du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 », *De Gaulle et son siècle. L'Europe (Bd. V)*, Paris, Institut Charles de Gaulle, p. 352-364
- Barjolle D., Sylvander B., 1999, « Les facteurs de succès des filières AOC et IGP en Europe », Colloque suisse sur les AOC et les IGP : situation et enjeux dans l'UE et la Suisse, 12 novembre 1999, Changins
- Barthe Y., 2002, « Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut », in Lagroye J., *La politisation*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires »
- Battaglini M., Giraud O., 2003, « Policy Styles and the Swiss Executive Federalism : Comparing diverging styles of cantonal implementation of the federal law on unemployment »,

Swiss Political Science Review 9 (1 Sonderheft « Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive »), p. 285-308

Baumann A., 2003, *Begegnung der Völker. Der Elysée-Vertrag und die Bundesrepublik Deutschland. Deutsch-französische Kulturpolitik von 1963 bis 1969*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 343 p.

Bayart J.-F., 1989, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard

Bayart J.-F., 2004, *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard

Becquart-Leclercq J., 1982, « Les chemins du pouvoir local : la sélection du maire », *Pouvoirs*, n° 24, p. 93-104

Belardelli G., 1997, « Il fascismo e l'organizzazione della cultura », in Sabbatucci G., Vidotto V., 1997, *Storia d'Italia, vol 4, Guerra e fascismo*, Rome-Bari, Laterza

Beluga J.-Ph., 2005, "Contributions and Limits of the Analysis in Terms of Scaling", *draft*, Québec

Ben Mabrouk T., 2003, *Le pouvoir d'agglomération en France : Logiques d'émergence et modes de fonctionnement du gouvernement métropolitain (1964-2001)*, Thèse de doctorat de Science Politique, Université Lyon 2

Benko G., Lipietz A. (dir.), 1992, *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, 424 p.

Benoit-Guilbot O., 1993, « Les acteurs du développement économique local : y a-t-il un 'effet localité' ? », *Sociologie du travail*, XXXIII, 4, p. 453-459

Benz A., Papadopoulos Y. (dir.), 2006, *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, Londres, Routledge, 296 p.

Bérard L., Marchenay P., 1998, « Les procédures de patrimonialisation du vivant et leurs conséquences », in Poulot D., *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, p. 159-170

Bercé F., 2000, *Des MH au patrimoine : du XVIIIe siècle à nos jours ou « les égarements du cœur et de l'esprit »*, Paris, Flammarion

Best H., 2000, Cotta M., *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press

Biot V., Dobruszkes F., 2005, « Nouvelles configurations des relations de pouvoir sur les territoires des aires métropolitaines : quelles possibilités pour une action des pouvoirs publics, quelle possibilité de prise en compte des intérêts des citoyens ? Le cas de l'aéroport de Bruxelles-National », *Communication au Colloque international sur le développement durable*, 21-23 septembre, Université de Lausanne

Blanc A., 2006, *Le handicap ou le désordre des apparences*, Paris, Armand Colin

Blickle P., 1998, *Résistance, représentation et communauté*, Paris, PUF, 516 p.

Bobbio L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza

Bock H.-M., 2003, *Deutsch-französische Begegnung und europäischer Bürgersinn*, Opladen, Leske, OFAJ, 333 p.

Boggio Y., Cattacin S., Cesoni M.-L., Lucas B., 1997, *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*, Genève, Georg

Boisseaux S., 2005, « Territoires incertains : l'Europe en filigrane », in Faure A., Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 173-188

Boisseaux S., Barjolle D., 2004, *La bataille des AOC en Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Le savoir suisse

Boisseaux S., Leresche J.-P., 2002, « Dynamiques régionales et globalisation : le cas de la politique des AOC-IGP en Suisse », *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 8, n° 3, p. 35-60

Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De La Justification*, Paris, Gallimard, 483 p.

Bonoli G., Palier B., 1999, « Phénomène de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 3, 399-420

Borchert J., « Individual Ambition and Institutional Opportunity : A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-Level Systems », in Borchert J., Stolz K., *Political Careers in Multi-Level Systems*, (à paraître)

Borchert J., Golsch L., 1999, « Die politische Klasse in westlichen Demokratien : Rekrutierung, Karrierinteressen und institutioneller Wandel », in Borchert J., *Politik als Beruf*, Leske + Budrich, Opladen, p. 114-140

Borraz O., Négrier E., 2005, « The end of French Mayors ? », in Garrard J. (dir.), *Heads of the Local State in Past and Present*, London, Palgrave

Börzel T. A., 2002, *States and Regions in the European Union, Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge Cambridge University Press

Börzel T., 2003, « Shaping and Taking EU Policies : Member State Responses to Europeanization », *Queen's Papers on Europeanization*, n°2

Boudreau J.-A. et al., 2006, « New State Spaces in Canada : Metropolitanization in Montreal and Toronto Compared », *Communication à la Conférence : "Neighborhoods and Urban Transformation : the New Global Context"*, Urban Affairs Association, Montréal, 19-22 avril

Boudreau J.-A., 2003, « The Politics of Territorialization : Regionalism, Localism and other isms... The Case of Montreal », *Journal of Urban Affairs*, 25, 2, p. 179-199

Bourdieu Y., 1966, *Préjugés français et préjugés allemands*, Paris, OFAJ, p. 90

Bourdieu P. (avec Wacquant L.), 1992, « La logique des champs », in *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, p. 71-90

Bourdieu P., Christin R., 1990, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la politique du logement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81/82, p. 65-85

Bourdin A., 2001, *La question locale*, Paris, PUF, Coll. La politique éclatée, 253 p.

Bourne A. K., 2003, « The Impact of European Integration on Regional Power », *Journal of Common Market Studies*, 41 (4), p. 597-620

Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., (dir) (2005), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po

Boveroux P., Gilissen P., Thoreau F.-L., 2004, « 50 ans d'histoire économique de la Wallonie », *Cahiers du Conseil Economique et Social de la Région Wallonne*, Namur

Boyer R., Saillard, Y., 2002, *Théorie de la régulation : L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, 588 p.

Branciard A., 2005, *Le développement lié aux potentiels scientifique et technologique en génomique : action publique nationale et dynamique régionale en PACA. Le cas de Marseille Nice Génomole*, Rapport pour le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Braun D., 2003, « Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich », *Revue Suisse de Science Politique*, p. 57-89

- Brémond C., 1973, *Logique du récit*, Paris, Seuil
- Brémond C., 1981, « La logique des possibles narratifs », *L'analyse structurale des récits*, Paris, Seuil. VIII, p. 66-82
- Brenner N., 1997, « Global, Fragmented, Hierarchical : Henri Lefebvre's Geographies of Globalization », *Public Culture*, 10(1), p. 135-167
- Brenner N., 1998a, « Between fixity and motion : Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales », *Society & Space*, 16, p. 459-481
- Brenner N., 1998b, « Global cities, "glocal states" : global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe », *Review of International Political economy*, 5, 1, p. 1-37
- Brenner N., 1999, « Globalisation as Reterritorialisation : The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, 36, 3, p. 431-451
- Brenner N., 2000, « The Urban Question as a Scale Question : Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 2, p. 361-378
- Brenner N., 2001, « The limits to scale ? Methodological reflections on scalar structuration », *Progress in Human Geography*, 25 (4), p. 591-614
- Brenner N., 2004a, *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press
- Brenner N., 2004b, « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000 », *Review of International Political Economy*, 11, 3, p. 447-488
- Brenner N., Theodore N., 2003, *Spaces of Neoliberalism : Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford
- Brenner N., 2003, « Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe », *European Urban and Regional Studies*, 10(4), p. 297-325
- Briquet J.-L., Sawicki F., 1989, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, n° 7-8, p. 6-16
- Bué N., Desage F., Matejko L., 2004, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in Le Saout R., Madoré F., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.39-58
- Buffotot P., 2005, *Europe des armées ou Europe désarmée ?*, Paris, Ed. Michalon, Coll. « Ligne d'horizon »
- Bukowski J., Simona P., Smyrl M., 2003, *Between Global Economy and Local Society : Political Actors and Teritorial Governance*, Lanham, MD Rowman and Littlefield
- Bulmer S., Burch M., 2000, « Coming to Terms with Europe : Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution », *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 9
- Bulmer S., Carter C., Burch M., Hogwood P., Scott A., 2002, *European Policy-Making Under Devolution : Transforming Britain into Multi-Level Governance*, Basingstoke, Palgrave
- Bulmer S., Radaelli C., 2004, « The Europeanisation of National Policy? », *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1
- Burrows N., Carter C., Fletcher M., Scott A., 2004, *The Better Regulation Strategy*, Report prepared for the Scottish Executive, Sub Rosa meeting of RegLeg, 22 October 2004, Brussels
- Burrows N., Carter C., Scott A., 2004, « Subsidiarity and the Draft Treaty », Report prepared for the Scottish Executive, Sub Rosa, Brussels 27.04.04, published at <http://www.scotland.gov.uk/about/UNASS/UNASS/00015181/SRSubsid2004.pdf>

C4P, 2005, « Mondialisation, européanisation, fédéralisme et décentralisation : l'Etat et l'action publique à l'épreuve des changements d'échelles », Lausanne, 1er Congrès commun des associations suisse, française, belge communauté francophone et québécoise de science politique, 18-19 novembre 2005

Caillosse J., 1994, *Intercommunalités*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 271 p.

Carreras C., 2002, « La métropolisation de Barcelone. Réalité versus Politique », *Les Annales des Ponts et Chaussées*, n°102, p.10-14

Carter C., 2001, « The Parliament of the United Kingdom : From Supportive Scrutiny to Unleashed Control? », in Maurer A., Wessels W. (dir.), *The European Parliament and National Parliaments After Amsterdam*, Nomos Editors, Baden-Baden, p. 395-424

Carter C., 2002, « Making Multi-Level Governance Work? The View From the Devolved Administrations », *European Policy Research Unit*, Paper No.5/2003, University of Manchester

Carter C., McLeod A., 2005, « The Scottish Parliament and the European Union : Analysing Regional Parliamentary Engagement » in Weatherill S., Bernitz U., *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing

Carter C., Pasquier R., 2006, « European Integration and the Transformation of Regional Governance : Testing the Analytical Purchase of 'Europeanization' », *Queen's paper on Europeanisation*, n°1

Carter C.A., Smith A., 2004, « Conceptualizing multi-level orders of Scottish fish and Bordeaux wine. The role of territory and political assignment », communication au colloque *Les idéologies des politiques territoriales*, Sciences Po Rennes, 4-5 mars 2004

Cassese S., Wright V., 1996, « La restructuration des Etats en Europe occidentale » in Cassese S., Wright V., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, p. 7-18

Castells M., 1972, *La question urbaine*, Paris, François Maspero, coll. « Textes à l'appui, sociologie »

Cattacin S., Lukas B., 1999, « Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau: les transformations de l'Etat social en Europe », *Revue Française de Science Politique*, 49 (3), p. 379-398

Cattacin S., Tattini V., 1999, « Les politiques sociales », in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, p. 808-839

Centre de Recherche et d'Information Socio-politique, 1966, *Courrier hebdomadaire*, numéros 317, 324, 327, 329-330

Certeau M. de, Julia D., Revel J., 1975, *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois*, Paris, Gallimard

Chanet J.-F., 1996, *L'école républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier

Chapman R., 1990, « Australian Public Policy, Federalism, and Intergovernmental Relations : The Federal Factor », *The Journal of Federalism*, 20, p. 69-84

Chauvineau J., 2003, *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire*, Rapport au Conseil économique et social

Chevallier J., 2004, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ

Chiva I., 1990, « Le patrimoine ethnologique : l'exemple de la France », *Symposium 1990 « Les enjeux »*, *Encyclopedia Universalis*, p. 229-241

Choay F., 1992, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil

- Citron S., 1991, *Le mythe national. L'histoire de France en question*, Paris, Les éditions ouvrières/Etudes et documentation internationales
- Clark T. N., Inglehart R., 1998, « The New Political Culture : Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Postindustrial Societies », in Clark, T. N., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *The New Political Culture*, Westview Press, Boulder, p. 9-74
- Claval P., 1998, « Histoire de la géographie », in Bailly A. et al., *Les concepts de la géographie humaine*, Paris, Armand Colin (4^e édition), p. 37-49
- Clavien A., 2002, « Une intégration forcée à l'Etat fédéral », in Société d'Histoire du Valais Romand, 2002, *Histoire du Valais, tome 3*, p. 594-600
- Cohen E., 1992, *Le colbertisme high tech*, Paris, Hachette, 404 p.
- Cohen E., 1995, « France : National champions in search of a mission », in Hayward J., *Industrial enterprise and European integration : From National to International Champions in Western Europe*, Oxford : Oxford University Press, p. 23-47
- Cohen M., March J.-G., Olsen J.-P., 1972, « A Garbage Can Model of Organisational Choice », *Administration science Quartely*, vol. 17, n°, p. 1-25
- Colard D., 1995, « La société internationale à l'aube du 21^{ème} siècle », *Revue de Défense Nationale*, Paris, p. 75-89
- Cole A., 2006, *Beyond Devolution and Decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester, Manchester University Press
- Collinge C., 1999, « Self-organisation of society by scale : a spatial reworking of regulation theory », *Society and Space*, 17, p. 537-574
- Commaïlle J., Jobert B., 1998, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », *Droit et société*, L.G.D.J. (24), p. 11-32
- Commaïlle J., 2004, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, p. 413-420,
- Commission fédérale, 1956, *Rapport de la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'assurance-invalidité*, Berne
- Contogeorgis G., 2003, « La Grèce moderne », *Pôle Sud*, n°18, p. 113-130
- Corbett R., Jacobs F., 1989, « Aktivitäten und Arbeitsstrukturen des Europäischen Parlaments », in Schmuck O., Wessels W., *Des Europäischen Parlament im dynamischen Integrationsprozess : Auf der Suche nach einen zeitgemässen Leitbild*, Europa Union Verlag, Bonn, p. 147-148
- Cosinschi-Meunier M., 2003, *Entre transparence et miroitement, la transfiguration cartographique : pour une épistémologie de la cartographie*, Lausanne, IGUL (thèse de doctorat)
- Costa de Beauregard P., 1864, *Projet d'un musée historique et archéologique national*, Chambéry
- Cournot A.-A., 1975, *Essai sur les fondements de nos connaissances et sur les caractères de la critique philosophique*, Paris, J. Vrin, 550 p.
- Cox K. R., 1998, « Representation and power in the politics of scale », *Political Geography*, 17, p. 41-44
- Cox K. R., 1998, « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or : looking for local politics », *Political Geography*, 17, p. 1-23
- Cox K. R., 2002, « Territory, divisions of labor, and the new politics of scale », in Herod, A., Wright, M., *Geographies of power : Placing scale*, Cambridge, Blackwell

- Cox K-R., 1996, « The difference that scale makes », *Political Geography*, 15(8), p. 667-669
- Cox K-R., 2002, « 'Globalization', the 'Regulation approach' and the politics of scale », in Herod A., Wright M.-W., *Geographies of Power : Placing Scale*, Malden (Massachusetts), Blackwell, p. 85-114
- Cox R.W., 1981, « Social forces, states and world orders : beyond international relations theory », *Journal of International Studies*, 10 (2), p. 126-155
- Crespy C., 2006, *Une action publique hybride. Permanences et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 1982-2004*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Provence, Aix-Marseille I
- Crettaz B., Michaelis-Germanier J., 1984, « Une Suisse miniature ou les grandeurs de la petitesse », in *Bulletin annuel du Musée d'ethnographie de la ville de Genève*, (25-26), p. 63-184
- Crozet Y., Hérouin É., 1999, « Les transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaires », *Politiques et management public*, vol. 17, n°3
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 436 p.
- Crozier M., Thoening J.-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, n°1, p. 3-32
- Cuaz M., 2000, « Una identità di frontiera : la Valle d'Aoste tra etnonazionalismo e multiculturalità », in *I nodi della politica valdostana. Atti delle conferenze organizzate dal Movimento Verdi Alternativi della Valle d'Aosta*, Châtillon, Cervino, stampa 2000 ; Châtillon, Girardi, p. 9-17,
- Dafflon B., Ruegg J., 2001, *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg, Editions Universitaires
- Dafflon B., Ruegg J., 2002, « Innovation institutionnelle et logique "de bas-en haut" : la loi sur les agglomérations dans le canton de Fribourg (Suisse) », *Organisations et Territoires*, 11 (3), p. 127-135
- De Schoutheete P., 2004, *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD*, Cahiers de Chaillot, 71, ISS-UE, Paris
- Debarbieux B., Vanier M., 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, L'Aube et DATAR
- Decoutère S., Ruegg J., Joye D. (dir.), 1996, *Le management territorial : pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, PPUR
- Delahaye H., 1981, « Petite histoire de la cartographie chinoise », *Hérodote*, 20, p. 102-115
- Delaney D., Leitner H., 1997, « The political construction of scale », *Political Geography*, 16, p. 93-97
- Deleuze D., 1986, *Foucault*, Paris, Les éditions de Minuit, 488 p.
- Deloche B., 1989, *La culture des sans-culottes. Le premier dossier du patrimoine 1789-1798*, Paris, les ed de Paris ; Montpellier, les Presses du Languedoc
- Demorgon J., 1998, *Complexité des cultures et de l'interculturel : contre les pensées uniques*. Paris, Anthropos, 2004, 336 p.
- Demorgon J., 1998, *L'histoire interculturelle des sociétés*, Paris, Anthropos, 312 p.
- Deroudille J.-P., 2003, *Le vin face à la mondialisation*, Paris, Hachette
- Desarnaulds S., 1999, *Le chalet dans tous ses états : la construction de l'imaginaire helvétique*, Genève, Ed Chênoises, Georg éditeurs

- Deschouwer K., 2001, « Politieke instituties, strategieën en beleid : de consequenties van multi-level governance », *Res Publica*, vol. 43, p. 5-14
- Desmaris C., 2004, « La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance », *Transports*, n° 424
- Despland B., 2007, « Révision de l'assurance-invalidité : malgré le référendum », *Le Temps*, 18 janvier
- Destatte P., 1995, « Histoire politique de la Wallonie 1970-1994 Du rêve autonomiste à la souveraineté internationale », in Destatte P., *Histoire politique et institutionnelle de la Wallonie*, Institut Jules Destrée, Namur
- Deutsch K., 1953, « Political Community at the International Level : Problems of definition and measurement », *Foreign Policy Analysis Series*, Princeton University, n°2
- Devin G., 1995, « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, 45 (2), p. 305-327
- Dewachter W., 2003, « Elections, partis politiques et représentants. La quête d'une légitimité démocratique 1919-2002 », in Gubin E., Nadrin J-P., Gerard E., Witte, E., *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique*, Bruxelles, Chambre des Représentants, p. 63-86
- DFP, D. F. d. F., 2004, *Subvention pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour pour personnes handicapées*, Berne, Département Fédéral des Finances
- Diamanti I., Dieckhoff A., Lazar M., Musiedlak D., 1995, *L'Italie, une nation en suspens*, Paris, Complexe
- DiGaetano A., Strom E., 2003, « Comparative Urban Governance : An Integrated Approach », *Urban Affairs Review*, 38, 3, p. 356-395
- DiGaetano Klemanski J. S., 1999, *Power and City Governance*, University of Minnesota Press, Minneapolis
- DiMaggio P., Powell W., 1983, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, Vol. 48, p. 147-160
- Direction des musées cantonaux, 1992, *Les musées cantonaux du Valais sous la loupe*, mémoire présenté au chef du Département de l'Instruction publique et à la Commission de gestion du Grand Conseil
- Dobry M., 1986, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po
- Donnet A., 1946, « Le musée de Valère et la protection des monuments d'art et d'histoire en Valais jusqu'en 1935 », in *Vallesia*, 1, 1946, pp 98-99
- Donzelot J., 2004, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n°3-4, p. 4-39
- Douillet A.-C., 2005, « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? », in Faure A., Douillet A.-C. (dir.), *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 75-92
- Drouilly P., Gagnon A.-G., 2005, « Amères défusions. Une forme contestable de démocratie », in Venne M., *L'annuaire du Québec*, Montréal, Fides, p. 524-532
- Droz Y., Miéville-Ott V., 2001, *On achève bien les paysans : reconstruire une identité paysanne dans un monde incertain*, Genève, Georg et IUED
- Duchacek I., Latouche D., Stevenson G., 1988, *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood

- Dumoulin A., 2003, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant
- Dupuy G. (dir.), 1988, *Réseaux territoriaux*, Caen, Paradigme
- Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, août 1996, vol. 46, n°4, p. 580-622
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris L.G.D.J, 212 p.
- Durkheim E., 1996 (1893), *De la division du travail social*, Paris, PUF
- Easton D., 1965, *A Systems Analysis of Political Life*, New York
- Eberhard-Harribey L., 2002, *L'Europe et la jeunesse. Comprendre une politique européenne de jeunesse au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe / Union Européenne*. Paris, L'Harmattan, 302 p.
- Eco U., 1997, *Comment voyager avec un saumon : nouveaux pastiches et postiches*, Paris, Bernard Grasset
- Edelman M., 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 249 p.
- Elias N., 1981, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pandora, Coll. Des sociétés (nouvelle édition en 1991), La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 222 p.
- Elias N., 1985, *La société de cour*, Paris, Flammarion
- Elias N., 1987, « Les transformations de l'équilibre nous-je », in Elias N., *La société des individus*, Paris, Fayard, p.205-301
- Elias N., 1991, 1970, *Qu'est-ce que la sociologie?*, La Tour d'Aigues, Ed. De l'Aube
- Elsig P., 1998, « L'Etat du Valais et la protection du patrimoine bâti », in *Vallesia*, LIII, 1998, p. 389-408
- Epstein R., 2005, « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, vol. 23, n°3, p. 127-143
- Eraly A., 2002, *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor, La Noria
- Estèbe P., Le Galès P., 2003, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, n°107, p. 345-56
- Estèbe Ph., 2004, « Quel avenir pour les périphéries urbaines ? », *Esprit* n°3-4, p.82-95
- Evers A., 2000, « Les dimensions sociopolitiques du tiers secteur. Les contributions théoriques européennes sur la protection sociale et l'économie plurielle », *Sociologie du travail* 20 : 567-585
- Fainstein S., 1998, « Power and geographic scale », *Political Geography*, 18, p. 39-43
- Faure A., Pollet G. et al. (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 192 p.
- Faure A., 1995, « Les politiques locales entre référentiels et rhétorique », in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 69-83
- Faure A. (dir.), 1997, *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan
- Faure A., 1999, *Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du « jardin à la française »*, Boulogne, Institut de la décentralisation, n°2

- Faure A., 2000, « L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires. Pour une lecture politique des politiques locales », *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, 1er et 2e sem., n° 35-36
- Faure A., Négrier E. (dir.), 2001, *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, Documentation Française, 202 p.
- Faure A., Négrier E. (dir.), 2005, *La lecture publique à l'heure intercommunale*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 268 p.
- Faure A., Douillet A.-C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 300 p.
- Faure A., 2005, « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération : les nouveaux tournois de l'action publique », in Faure A., Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 205-227
- Faure A., Muller P., 2006, « Les changements d'échelles en science politique : objet classique, questions nouvelles », Communication lors de la 4^{ème} journée scientifique du développement local et de l'action publique, FUCAM, Mons (Belgique), 7 avril 2006
- Faure A., Négrier E. (dir.), 2007, *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, L'Harmattan, 260 p.
- Faure C., 1989, *Le projet culturel de Vichy. Folklore et révolution nationale, 1940-1944*, Lyon, PUL CNRS
- Faure M., 1998, « Patrimonialisation des productions fromagères dans les Alpes du Nord : savoirs et pratiques techniques », *Revue de Géographie Alpine, Patrimoine, montagne et biodiversité*, n° 4, Tome 86, p. 51-61,
- Featherstone K., Radaelli C., 2003, *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press
- Feldman E.-J., 1985, *Concorde and dissent : Explaining high technology project failures in Britain and France*, NY, Cambridge University Press
- Fernex de Mongex M., 1998, *Le Musée Savoisien de Chambéry : une mise en scène de l'identité territoriale*, Mémoire, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
- Fiers S., 2000, *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*, Bruxelles, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten
- Fiers S., 2001, « Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99) », *Res Publica*, vol. 43, p. 171-192
- Fiers S., 2004, « Careerpatterns in an a-typical federal system : 'level-hopping' in Belgium », Papier présenté au *Workshop Political Careers in Multilevel Europe*, Kloster Seeon (Allemagne), juillet
- Filâtre D., 2005, « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue Française d'Administration Publique*, n°112, p. 719-730
- Filâtre D., Manifet C., 2003, « Universités et territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis », *Sciences de la société*, n°58, p. 75-97
- Fischer F., 2003, *Reframing Public Policy - Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press
- Florida R., 2002, *The rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everiday Life*, New York, Basic Books

- Font J., Parrado Díez S., 2001, « Eligiendo socios en la Administración municipal española : los consorcios y las mancomunidades », *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, n°3, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos
- Fontaine, J., Hassenteufel, P. (2002), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes
- Foucault M., 1971, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 81 p.
- Fowler Frances C., 1994, « Education Reform Comes to Ohio : An Application of Mazzoni's Arena Models », *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 16 (3), p. 335-350
- Fraser N., 1997, « Structuralism or Pragmatism ? On Discourse Theory and Feminist Politics », in Fraser N., *Justice Interruptus. Critical Reflexion on the "Postsocialist" Condition*, New-York and London, Routledg, p. 151-170
- Friedberg E., 1975, « Insaisissable planification. Réflexions à propos de quelques études sur la planification française », *Revue Française de Sociologie*, XVI, supplément, p. 605-623
- Galasso G., 1996, « L'Italie, une nation difficile », *Commentaire*, n°74, p. 295-305
- Gallagher M., Marsh M., 1988, *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage
- Garraud P., 1989, *Profession : homme politique. La carrière des maires urbains*, L'Harmattan, Paris
- Garrigou A., 2000, *La santé dans tous ses Etats*, Biarritz, Atlantica
- Gärtner L., 2005, « Handicap et invalidité », *Sécurité sociale*, n° 1, p. 33-36
- Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses des Sciences Po, 233 p.
- Gaudin J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po
- Gaxie D., 1993, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien
- Gellner E., 1983, *Nations and Nationalisms*, Oxford, Blackwell
- Genieys W., 1998, « Le retournement du Midi viticole », *Pôle Sud*, n° 9, p. 7-25
- Genieys W., Smith A., 1998, « Mobilisations politiques et modèles de leadership territorial », in Négrier E., Jouve B. (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, p.205-221
- Genieys W., Smith A., 2000, « Idées et intégration européenne : 'La grande transformation du midi viticole », *Politique européenne*, n° 1
- Georgagakis D. (dir), 2002, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg
- Ghorra-Gobin C., 2004, « L'étalement de la ville américaine. Quelles réponses politiques ? », *Esprit* n°3-4, p.145-159
- Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press
- Giddens A., 1994, *Les Conséquences De La Modernité*, Paris, L'Harmattan, 192 p.
- Gilbert G., Thoenig J.-C., 1999, « Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités », *Revue d'économie financière*, n°51, p.45-78
- Gillo L., 2002, « I mutamenti dell'identità valdostana », in Grange D.-J., *L'espace alpin et la modernité. Bilans et perspectives au tournant du siècle*, Grenoble, PUG, p. 311-326
- Ginzburg C., Poni C., 1981, « La micro-histoire », *Le Débat*, n°17, p.133-136

- Glassman J., 1999, « State power beyond the « territorial trap » : the internationalization of the state », *Political Geography*, vol.19, p.669-696
- Goetz K., 1995, « National Governance and European Integration : Intergovernmental Relations in Germany », *Journal of Common Market Studies*, 33 :1, p. 91-116
- Goffman E., 1991, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit
- Goffman E., 1993, *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit
- Goll C., 2005, « Garantie de l'emploi plutôt que prestation réduite », *Agile - Handicap et politique*(2), 4-7
- Gomez-Reino M., Pasquier R., 2004, « Les partis politiques régionalistes et nationalistes en Europe du Sud », *Pôle Sud*, n°20
- Goodwin M. et al., 1993, « Regulation Theory, the Local State, and the Transition of Urban-Politics », *Environment and Planning D-Society & Space*, 11, 1, p. 67-88
- Gough J., 2004, « Changing scale as changing class relations : variety and contradiction in the politics of scale », *Political Geography*, 23, p. 185-211
- Gourgues G., 2006, *Les Comités de ligne TER en Rhône-Alpes. Gouvernement des territoires et démocratie participative*, mémoire de master, IEP de Grenoble
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français*, Paris, Seuil
- Griener P., Ruedin P., 1997, *Le musée cantonal des beaux-arts de Sion, 1947-1997. Naissance et développement d'une collection publique en Valais : contextes et modèles*, Sion, éditions des Musées cantonaux du Valais
- Grossetti M., 2006, « Trois échelles d'action et d'analyse. L'abstraction comme opérateur d'échelle », *L'année sociologique*, vol. 56, n° 2, p. 285-307
- Gualini E., 2004, *Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Aldershot, Ashgate
- Guéranger D., 2001, « Leadership intercommunal et stabilité institutionnelle : le cas chambérien », in Baraize F., Négrier E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, *Logiques Politiques*, p.221-248
- Guéranger D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien, 1957-2001. Éléments pour une analyse néo-institutionnelle des dynamiques intercommunales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble, CERAT
- Guérin M.-A., 2004, *Action publique locale et patrimoine culturel. Production et légitimation des territorialités politiques. Savoie, Haute-Savoie, Valais, Val d'Aoste*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Guy Saez
- Guérin M.-A., Saez G., 2002, *La place du patrimoine culturel et de l'architecture dans les politiques des conseils généraux*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 162 p.
- Guex S., 1995, « Union suisse des paysans et bloc bourgeois », *Les Annuelles*, Université de Lausanne
- Guggisberg J., Schär Moser M., et al., 2004, *Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung - eine Empirische Untersuchung*, Zürich, Verlag Rüegger
- Guilhaudis J.-F., 1998, *L'Europe en transition - L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique »

- Guiraudon V., 2000, « European Integration and Migration Policy : Vertical Policy-making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, 38/2, p. 249-269
- Haas P.-M., 1992, « Introduction : epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*. Vol. 46, N° 1, p. 1-35
- Haegel F., 2005, « Pertinence, déplacement et renouvellement des analyses en termes de clivages en France », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.12 n°1, p.35-46
- Haenel H., 1994, *Régions, SNCF. Vers un nouveau du service public*, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
- Hajer Maarten A., 1995, *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford, Clarendon Press
- Hall P., 1993, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3
- Hall P., 1997, « Policy paradigme, social learnings, and the State : the case of economic policy making in Britain », *Corporative Politics*, p. 275-296
- Hall P., R. Taylor, 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de Science Politique*, vol.47, n° 3/4, p.469-495
- Halpern C., 2006, *La décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés : les conflits autour de l'extension des aéroports Paris-Charles de Gaulle et Berlin - Schönefeld*, Thèse de doctorat, IEP de Paris, Paris
- Harvey D., 1985, « The Geopolitics of Capitalism », in Gregory D., Urry J., *Social Relations and Spatial Structures*, London, Macmillan, p. 128-163
- Harvey D., 1989a, *The Conditions of Postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell
- Harvey D., 1989b, « From Managerialism to Entrepreneurialism : the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geographiska Annaler*, 71B, p. 3-17
- Harvey D., 2000, *Spaces of Hope*, Berkeley, University of California Press
- Hassenteufel P., Surel Y., 2000, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, n°1, p. 8-24
- Hayes G., 2002, *Environmental protest and the State in France*, NY, Palgrave Macmillan
- Hayward J., 1995, *Industrial enterprise and European integration : From national to international champions in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Heinelt H., Kubler D. (dir), 2005, *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London, Routledge
- Held D., 1995, *Democracy and the global order : from the modern state to cosmopolitan governance*, Stanford, Stanford University Press
- Hermet G., 2004, « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n°1, p. 159-178
- Herod A., Wright M. W., 2002, *Geographies of Power : Placing Scale*, Malden (Massachusetts), Blackwell
- Hlepas N., 1999, *L'administration locale en Grèce : la concurrence dialectique entre déconcentration et décentralisation*, Athènes, Sakkoulas
- Hlepas N., 2002, « L'agglomération d'Athènes : Une capitale colonisée par la province », *Les Annales des Ponts*, n°102, p. 15-22
- Hlepas N., 2003, « Carte administrative et pouvoir politique : les enjeux de la décentralisation en Grèce », *Pôle Sud*, n°18, p. 63-78

- Hobsbawm E., 1994, *Nations and nationalism since 1780 : programme, myth, reality*, Cambridge, Cambridge University Press
- Hoffmann S., 1966, « Obsolete or obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, n°95, London, p. 862-915
- Holt-Jensen A., 1999, *Geography : History and Concepts*, London, Sage Publications (third edition)
- Honnet A., 2000, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Les éditions du Cerf
- Hooghe L., 1996, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, New York, Oxford University Press
- Hooghe L., Marks G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Boulder
- Hooghe L., Marks G., 2003, « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol.97, n°2, p.233-243
- Howitt R., 2003, « Scale », in Agnew, J. et al., *A Companion to Political Geography*, Oxford, Blackwell Publishers, p. 138-157
- Howorth J., 2000, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi? », *Cahier de Chaillot*, 43, Paris, IES-UE
- Irondele B., 2003, « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), p. 208-226
- Irondele B., Vennesson P., 2002, « L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation », *Politique Européenne*, 8, Paris, L'Harmattan
- Jacob C., 1992, *L'empire des cartes*, Paris, Editions Albin Michel
- Jacquot S., Woll C. (dir.), 2004, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques
- Jaillet M.-C., 1999, « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », *Esprit*, vol. n° 258, p.145-167
- Jeffery C., 2000, « Sub-national mobilization and European integration : does it make any difference? », *Journal of Common Market Studies* 38 (1)
- Jeffery C., 2005, « Regions and the European Union : letting them in and leaving them alone », in Weatherill S., Bernitz U., *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing
- Jenson J., 1989, « Paradigms and Political Discourse : Protective Legislation in France and the United States Before 1914 », *Canadian Journal of Political Science*, XXII, 2, p. 235-258
- Jessop B., 1994, « The transition to post-fordism and the Schumpeterian Workfare State », in Loader B., Burrows R., *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London, Routledge, p. 13-38
- Jessop B., 2000, « The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 2, p. 323-360
- Jessop B., 2002a, *The future of the capitalist state*, Cambridge, Polity
- Jessop B., 2002b, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance : A State Theoretical Perspective », in Brenner, N., Theodore, N., *Spaces of Neoliberalism : Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, London, p. 105-125

- Jessop B., 2005, « Rescaling the state », Communication à la conférence *Towards a Political Economy of Scale*, Colloque annuel de l'Association "Studies in Political", York University, 3-5 février
- Joana J., 2004, « Les politiques de ressource humaine des armées en France et en GB : le sens des réformes », *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), p. 811-827
- Jobert A., 1998, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, p.67-92
- Jobert B., 1994 (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 328 p.
- Jobert B., 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 119-144
- Jobert B., Leca J., 1980, « Le Dépérissement de L'Etat. À Propos De "L'acteur et le système" de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, n° 6, p. 1125-1171
- Jobert B., Muller P., 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF
- Jobert B., Théret B., 1994, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, p.21-85
- Jonas A.-E.-G., 1994, « The Scale Politics of Spatiality », *Environment and Planning D : Society and Space*, 12(3), p. 257-264
- Jones C.O., 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, California, Brooks/Cole Publishing Company
- Jones M., 1998, « Restructuring the local state : economic governance or social regulation ? », *Political Geography*, 17, 8, p. 959-988
- Jost H.-U., 1987, « Politique culturelle de la Confédération et valeurs nationales », in Crettaz B., Jost H.-U., Pithon R., 1987, *Peuples inanimés, avez-vous donc une âme ? Images et identités suisses au XXe siècle*, Lausanne, Université de Lausanne, p. 19-38,
- Jouve B., 1998, « D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », in Jouve B., Négrier E., *Que gouvernent les régions en Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, p. 105-133
- Jouve B., 2004, « Montréal, ville globale ? Un régime urbain à la croisée des chemins », in Venne M., *L'Annuaire du Québec*, Montréal, Fides, p. 581-588
- Jouve B., 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 55, 2, p. 317-337
- Jouve B., 2005, « Rééquilibrage politique et régime urbain : le cas de Montréal », Communication au 8^e Congrès de l'Association française de Science Politique – Table-ronde 6, Villes, Régions, Etat, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle, 14-16 septembre 2005, Lyon
- Jouve B., Lefèvre C. (dir.), 1999, *Villes et métropoles en Europe : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos/Economica
- Jouve B., Négrier E., 2005, « La sécession métropolitaine », communication au Congrès de l'Association Française de Science Politique, Table-ronde n°IV, Lyon, dactylo. 27 p.
- Jouve B., Spenlehauer V., Warin P. (dir.), 2001, *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte

- Jullien B., Smith A., 2005, « Comment analyser les Indications géographiques protégées sans préjuger de leurs singularités ? », Communication pour le symposium international « Territoires et enjeux du développement régional », Lyon
- Jullien B., Smith A., 2005, « Conceptualising the politics of industry », communication au colloque ESMK, Paris
- Jullien B., Smith A., 2005, « Studying the politics of industry », communication à l'atelier *Quelle méthode pour quelle sociologie de l'action publique?*, congrès de l'AFSP, Lyon
- Kaiser R., Prange H., 2002, « A New Concept of deepening European integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi-level governance System », *European Integration online Paper*, vol.6, n°18
- Kantor P., Savitch, H. V., 2005, « How to Study Comparative Urban Development Politics : A Research Note », *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, 1, p. 138-151
- Kassim H., Menon A., 1996, *The European Union and National Industrial Policy*, London, Routledge
- Katzenstein P.-J., 1985, *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press
- Kazancigil A., 2005, « La gouvernance et la souveraineté de l'Etat », in Hermet G., Kazancigil A., Prud'homme J.-F., *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala
- Keating M., 1997, « The Invention of Regions : Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 15(4), p. 383-398
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe : Territorial Restructuring and Political Change*, London, Edward Elgar
- Keating M., 2003, « The Invention of Regions : Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », in Brenner, N. et al. dir., *State/Space : A Reader*, Blackwell, London, p. 256-277
- Keating M., Loughlin J., 1997, *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass
- King A., 2005, « Towards a Transnational Europe. The case of Armed Forces », *European Journal of Social Theory*, 8 (3), p. 321-340
- Kingdon J., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman
- Kingdon J.-W., 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Harper Collins, 240 p.
- Kipfer S., 2005, « Why the urban question still matters : Reflections on rescaling and the promise of the urban », Communication à la Conférence Towards a Political Economy of Scale, Conférence annuelle de l'association "Studies in Political Economy", York University, 3-5 février 2005
- Kleinman M., 2002, « Londres : l'innovation métropolitaine et le monde des affaires », *Les Annales des Ponts*, n°102, p. 32-42
- Knodt M., Larat, F., 1998, « Styles de politique et échange politique territorialisé : l'exemple des régions française et allemandes », in Jouve B., Négrier E., *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan
- Knoepfel P., Larue C., Varone F., 2006, *Analyse et évaluation des politiques publiques*, Zürich, Ruegger Verlag
- Knoke D., Pappi F.-U., et al., 1996, *Comparing Policy Networks Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press

- Kohler-Koch B., 1998, « La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité », in Négrier E., Jouve B., *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, p. 33-53
- Kohler-Koch B., Eising R. (dir.), 1999, *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge/ECPR, 320 p.
- Kooiman J. (dir.), 1993, *Modern Governance*, London, Sage
- Kooiman J., 2003, *Governing as Governance*, Londres, Sage
- Kriesi H., 1998, *Le système politique suisse*, Paris, Economica
- Kübler D., Schenkel W., Leresche J.P., 2003, « Bright lights, big cities ? Metropolisation, intergouvernemental relations, and the new Federal urban policy in Switzerland », *Swiss Political Science Review*, 9,1, p. 261-282
- Kuisel R., 1984, *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXème siècle*, Paris, Gallimard
- Kurzer P., 2001, *Markets and Moral Regulation. Cultural Change in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press
- Laborier P., 2003, « Historicités et sociologie de l'action publique », in Laborier P. et Trom D., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, p. 419-462
- Laborier P., Trom D. (dir.), 2003, *Historicités de l'action publique*, CURAPP, Paris, PUF
- Laclau E., Mouffe C., 1985, *Hegemony and Socialist Strategy. Toward a Radical Democratic Politics*, London, New-York, Verso
- Lacoste Y., 1985, *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Paris, La Découverte
- Ladmiral J.-R., 1998, « La communication interculturelle : une affaire franco-allemande ? », in Dibia P. and Wulf C., *Ethnosociologie des échanges interculturels*, Paris, Anthropos, pp 45-64
- Ladner A., 1999, « Das Schweizer Parteiensystem und seine Parteien », in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, p. 211-257
- Ladrech R., 1994, « Europeanisation of Domestic Politics and Institutions : The Case of France », *Journal of Common Market Studies* 34,1, 32 (1), p. 69-88
- Lagroye J., 1993, « De l'objet local à l'horizon local des pratiques » in Mabileau A. (dir), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan
- Lampre C., 1993, *La conspiration des étiquettes. De la comédie des vins et des alcools*, Bordeaux, Féret
- Lanciano-Morandat C., Verdier E., 2004, « Dynamiques des régimes sociétaux d'enseignement supérieur et d'innovation », *Revue internationale de politique comparée*, vol.11, n°3, p. 369-387
- Larédo P., Mustar P. (dir.), 2001, *Research and Innovation Policies in the New Global Economy. An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar
- Larroque D., Margairaz M., Zembri P., 2002, *Paris et ses transports (XIXe et XXe siècles) : deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, ed. Recherches
- Lascoumes P., Le Bourhis JP., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66
- Lascoumes P., 1999, *Instituer l'environnement : 25 ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan

- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 370 p.
- Latour B., 2006, *Changer de société - Refaire de la sociologie*, Paris, La découverte, 400 p.
- Le Bart C., Lefebvre R. (dir.), 2005, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes
- Le Galès P., Thatcher M., 1995, *Les réseaux de politique publique. Débats autour de la notion de policy networks*, Paris, L'Harmattan
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, p. 57-95
- Le Galès P., 1997, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès P., Lequesne C., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, p. 237-263
- Le Galès P., Lequesne C., 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte
- Le Galès P., 1998, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, p. 203-240
- Le Galès P., 1998, « Regulations and governance in European cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3, p. 482-506
- Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de sciences po, Paris, 454 p.
- Le Galès P., 2005, « La fin du cycle vertueux pour les villes et agglomérations européennes ? », *Pouvoirs Locaux*, n°65, p.46-51
- Le Galès P., 2006, « Gouvernance », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 242-250
- Le Lidec P., 2001, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Lefebvre H., 1976, *De l'État 1. L'État dans le monde moderne*, Paris, Union Générale d'Éditions,
- Lefebvre H., 1977, *De l'État 3. Le mode de production étatique*, Paris, Union Générale d'Éditions
- Lefevre C., 1998, « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, vol.16, n°1, p.35-59
- Lehmbruch G., 2001, « Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik : sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe », in Czada R., Lehmbruch G., *Transformationspfade in Ostdeutschland : Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik*, Frankfurt, Campus, p. 17-57
- Leimgruber W., Christen G., 1992, « Sonderfall ? » *La Suisse entre le réduit national et l'Europe. Une exposition du Musée national suisse, Zurich, 19 août au 15 novembre 1992*, Zurich, Musée national suisse
- Leitner H., 1990, « Cities in pursuit of economic growth. The local state as entrepreneur », *Political Geography Quarterly*, 9, 2, p. 146-170
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., 2005, « La Gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie, économie et sociétés*, vol.4, décembre, p. 321-331

- Lemel Y. et al., 1996, « Classe sociale : un terme fourre-tout ? », *Revue française de sociologie*, XXXVIII, 2, p. 195-212
- Lepetit B., 1993, « Architecture, géographie, histoire : usages de l'échelle », *Genèses*, n°13, 1993, p. 118-138
- Lequesne C., 1993, *Paris-Bruxelles - Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 288 p.
- Lequesne C., 2001, *L'Europe bleue : à quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*, Paris, Presses de Sciences Po
- Leresche J.-P., 2001, « Gouvernance et coordination des politiques publiques », in Leresche, J.-P., (dir), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone, p. 31-65
- Leresche J.-P. (dir.), 2001, *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée.*, Coll. Pouvoir local, Paris, Pedone
- Leresche J.-P., Benninghoff M., Crettaz von Roten F., Merz M., 2006, « Articuler science, politique et société dans des approches plurielles », in Leresche J.-P., Benninghoff M., Crettaz von Roten F., Merz M. (dir), *La fabrique des sciences. Des institutions aux pratiques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 1-16
- Leresche J.-P., Saez G., 2002, « Political Frontier Regimes : Towards Cross-Border Governance » in Perkmann M., Sum N.-L. (dir), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Londres, Palgrave, p. 77-99
- Leresche J.-Ph., 1999, « Entre transnationalisation et néo-localisme : les diverses échelles du local. La fin de l'exception helvétique ? » in R. Balme, A. Faure et A. Mabileau (dir), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses des Sciences Po, p. 199-220
- Leroy M., 2001, « Territorialisation de l'action publique : la région s'affirme », *Pouvoirs locaux*, 2001, 50-III, p. 18-21
- Lesourne J., Bravo A., Randet D., 2004, *Avenirs de la recherche et de l'innovation en France. Opération Futuris*, Paris, La Documentation française
- Lever W., 1997, « Delinking Urban Economies : The European Experience », *Journal of Urban Affairs*, 19, 2, p. 227-238
- Levi G., 1989, *Le pouvoir au village. Histoire d'un exorciste dans le Piémont du XVII^e siècle*, Paris, Gallimard (éd. originale 1985)
- Levi G., 1991, « On Microhistory », in P. Burke (ed.), *New Perspectives on Historical Writings*, Oxford, Polity Press, p.93-113
- Lévy J., 1994, *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de Sciences-Po
- Lévy J., 2003, « Echelle », in Lévy J., Lussault M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 284-288
- Lévy J., Lussault M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin
- Lindemann T., 2004, « Identités démocratiques et choix stratégiques », *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), p. 829-848
- Lipietz A., 1994, « The National and the Regional : Their Autonomy Vis-à-Vis the Capitalist World Crisis », in Pala, R. P., Gills, B. (dir.), *From Transcending the State-Global Divide*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, p. 23-43

- Livingstone D., Harrison R., 1981a, « Meaning through Metaphor : Analogy as Epistemology », *Annals of the Association of American Geographers*, 71, p. 95-107
- Livingstone D., Harrison R., 1981b, « Hunting the Snark : Perspectives on Geographical Investigation », *Geografiska Annaler*, 1981b, 63B, p. 69-72
- Lolive J., 1997, « La montée en généralité pour sortir du NIMBY, la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, n°39, p.109-130
- Lolive J., 1999, *Les contestations du TGV sud-est : projet, controverse et espace public*, Paris, L'Harmattan
- Loncle P., 2003, *L'action publique malgré les jeunes. Les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000*. Paris, L'Harmattan, 337 p.
- Lorrain D., 1997, « La politique à tous les étages. La construction des modèles de services urbain », in Bagnasco A., Le Galès P., *Les villes en Europe*, Paris, La Découverte, p.201-229
- Lowery D., 2001, « Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective », *Swiss Political Science Review*, n°7-3, p. 130-136
- Mabille X., 2000 (1997), *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, Editions du CRISP
- MacCann E., 2003, « Framing Space and Time in the City : Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale », *Journal of Urban Affairs*, 25, 2, p. 159-178
- MacLeod G., Goodwin, M., 1999, « Space, scale and state strategy : rethinking urban and regional governance », *Progress in Human Geography*, 23, 4, p. 503-527
- Mahoney J., 2000, « Path dependence in historical sociology », *Theory and Society*, vol. 29, 507-548
- Maillard J. de, 2000, « Le partenariat en représentation : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public*, vol. 18, n°3, 2000, p. 21-41
- Maillard J. de, 2001, « La Commission, le vin et la réforme », *Politique européenne*, n°5, automne, p.68-84
- Manifet C., 2004, *Gouverner par l'action*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie sous la direction de Filâtre D., Université de Toulouse le Mirail
- March J.-G., Olsen J. P., 1989, *Rediscovering Institutions. The organisational Basis of Politics*, New York, London. Macmillan, The free Press
- Marchal G.-P., Mattioli A., 1992, *Erfundene Schweiz : Konstruktionen nationaler Identität. La Suisse imaginée : bricolages d'une identité nationale*, Zürich, Chronos Verlag
- Marcou G., avril 2001, « Les progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de "monitoring" », Note du secrétariat, Direction de la planification stratégique, Document CM/Monitor, 3 - Addendum révisé
- Marks G., 1993, « Structural policy and multi-level governance in the EC », in Carfruny A., Rosenthal G., *The state of the European Community*, Boulder, Lynne Rieder, p. 391-410
- Marks G., 1996, « An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance », *Regional and Federal Studies*, 6 (2)
- Marks G., Hooghe L., Blank K., 1996, « European integration from the 1980s : statecentric versus multi-level governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, p. 341-378
- Marks G., Scharpf F.-W., Schmitter Ph. et al. (dir.), 1996, *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 182 p.

- Marston S., 2000, « The social construction of scale », *Progress in Human Geography*, 24, p. 219-242
- Masson D., 2005, « Constructing scale/contesting scale : women's movement and rescaling politics in Quebec », Communication à la conférence Towards a Political Economy of Scale, Colloque annuel de l'Association "Studies in Political Economy", York University, 3-5 février 2005
- Maurer A., Wessels W., 2001, *The European Parliament and National Parliaments After Amsterdam*, Baden-Baden, Nomos Editors
- Maurin E., 2004, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, Coll. La République des Idées, 96 p.
- Mayntz R., 1993, « Governing failures and the problem of governability », in Kooiman J., *Modern Governance*, Londres, Sage
- Mayntz R., Scharpf F., 1995, *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Francfort s.l.M., Campus
- Mayntz R., Sharpf F.-W., 2001, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, p. 95-124
- Mazey S., Richardson J., 1993, *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press
- Menerault P., 1997, « Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du TGV Nord », *Annales de géographie*, n°593/594
- Menon A., 2001, « L'administration française à Bruxelles », *Revue Française de Science Politique*, 51 (5), p. 763-786
- Menu S., 2004, « Exister pour l'Europe : les mobilisations économiques dans le Nord-Est de l'Angleterre », in Jacquot S., Woll C., *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques, p. 177-205
- Ménudier H., 1988, *L'Office franco-allemand pour la Jeunesse. Une contribution exemplaire à l'unité de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 249 p.
- Merlin P., 2000, *Le transport aérien*, Paris, La Documentation française
- Metraux G.-S., 1998, *Le ranz des vaches : du chant de berger à l'hymne patriotique*, Lausanne, ed 24 h
- Michel H., 1999, *Intercommunalité et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 312 p.
- Mignot-Gérard S., 2003, « L'appropriation des politiques nationales par les établissements : le cas des politiques de recherche », in Felouzis G., *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, PUF, p. 159-185
- Monnoyer-Longé M.-C., 1996, « Le concept de réseau : anecdotes, réalités, intérêts et servitudes », in Decoutère S. et al., *Le management territorial*, Lausanne, PPUR, p. 204-218
- Morand M.-C., 1984, « Tourisme et production artistique en Valais dans la première moitié du XXème siècle », *Revue suisse d'art et d'archéologie*, p. 125-132
- Morand M.-C., 1991, « L'invention du Valais comme « pays à part » », in *Valais où vas-tu ? Un autre regard sur un canton en mutation*, Tour d'Anniviers, Vissoie
- Morand M.-C., 1992, « Notre beau Valais : le rôle de la production artistique « étrangère » dans la construction de l'identité culturelle valaisanne », in Groupe Valaisan de Sciences

- Humaines, *Le Valais et les étrangers XIXe-XXe*, Sion, Groupe Valaisan de Sciences Humaines, p. 193-246
- Mossé P., Verdier E., 2002, « Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière », *Politiques et Management public*, vol.20, n°4, p. 67-93
- Moulinier P., 2002, *Politique culturelle et décentralisation*, Paris, l'Harmattan
- Muller P., 2005 (1994, 1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, QSJ
- Muller P., 1985, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, avril, p. 165-189
- Muller P. 1989, *Airbus, l'ambition européenne : Logiques d'Etat, logiques de marché*, Paris, Commissariat Général au Plan / L'Harmattan
- Muller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 3, n° 8, p. 19-33
- Muller P., 1992, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 275-297
- Muller P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p.153-179
- Muller P., 1996, « La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », in Arcy d' F., Rouban L., *De la Ve République à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, p. 299-314
- Muller P., 1999, « Gouvernance européenne et globalisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol.6, n°3, p. 707-717
- Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 189-208
- Muller P., Surel Y., 2003, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.
- Muller P., 2004, « Secteur », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p.405-413
- Muller P., 2004, « L'État en action revisité », *Pôle Sud*, n°21, p.31-42
- Muller P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, p.155-187
- Musiedlak D., 1995, « Construction politique et identité nationale en Italie, de l'Unité au fascisme », in Diamanti I., Dieckhoff A., Lazar M., Musiedlak D., 1995, *L'Italie, une nation en suspens*, Paris, Complexe, p. 19-61
- Musselin C., 1997, « Etat, université : la fin du modèle centralisé ? », *Esprit*, n°234, p. 18-29
- Musselin C., 2001, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF
- Musselin C., 2006, « Les paradoxes de Bologne : l'enseignement supérieur face à un double processus de normalisation et de diversification » in Leresche J.-P. et al., *La fabrique des sciences : des institutions aux pratiques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 25-42
- Mustar P., Larédo P., 2002, « Innovation and Research Policy in France, 1980-2000, or the disappearance of the Colbertist state », *Research Policy*, vol.31, n°1, p. 55-72

- Nahrath S., 2005, « Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire : quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains? », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-P., Nahrath S., *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p.299-328
- Nahrath S., Varone F., 2006, « Politiques publiques, secteurs et territoires : quelles recompositions de (l'analyse de) l'action publique ? », in Chappelet J.-L., *Contributions à l'action publique – Beiträge zum öffentlichen Handeln*, Lausanne/Berne, PPUH/Haupt, p.229-253
- Nay O., 2002, « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratique d'assemblée » in Nay O., Smith A (dir.), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica
- Négrier E., 1998, « Une action publique sans coopération politique : le style languedocien de la politique régionale », *Pôle Sud*, n° 8
- Négrier E., Jouve B. (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan
- Négrier E., 2003, *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*. Habilitation à diriger des recherches, Montpellier, CEPPEL
- Négrier E., Tomas M., 2003, « Temps, Pouvoir, Espace. La métropolisation de Barcelone », *Revue Française d'Administration Publique*, n°107, p.357-368
- Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 270 p.
- Nikles B., 1976, *Jugendpolitik in der Bundesrepublik Deutschland : Entwicklungen, Merkmale, Orientierungen*. Opladen, Leske und Budrich, 244 p.
- Nizard L., 1975, « Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'État dans la France capitaliste d'aujourd'hui », *Revue Française de Sociologie*, XVI, supplément, p. 625-652
- Nootens G., 2004, *Désenclaver la démocratie*, Québec Amérique, Montréal
- Nora P., 1997, *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard
- Norris P., 1997, *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge
- North D.-C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economical Performance*, Cambridge, Cambridge University Press
- Offe K., 1972, *Strukturprobleme des modernen Staates*, Frankfurt, Suhrkamp p.
- Offner J.M., Pumain D., 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Paris, Éditions de l'Aube
- Ohmae K., 1995, *The End of the Nation-State*, Harper Collins Publishers, Berkeley
- Omezzoli T., 1995, « Lingue e identità valdostana », in Woolf Stuart J. a cura di, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Valle d'Aosta*, Torino, Giulio Einaudi editore, p. 139-202
- Ostrom V., Ostrom E., 1971, « Public Choice : A Different Approach to Public Administration », *Public Administration Review*, 31, p. 203-216
- Ostrom V., Tiebout C., Warren R., 1961, « The organisation of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review*, n°55, p.831-842

- Ozouf M., 1984, « L'invention de l'ethnographie française : le questionnaire de l'Académie celtique », in *L'Ecole de la France, Essais sur la Révolution, l'utopie et l'enseignement*, Paris, Gallimard, p. 350-379
- Ozouf-Marignier M., 1992, *La formation des départements : la représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, éd. EHESS
- Padioleau J.-G., 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 222 p.
- Page E., Goldsmith M., 1987, « Centre and Locality : Functions, Access and Discretion », in Page E., Goldsmith M., *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage Publications, p. 1-11
- Pajon C., 2003, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, 10, p. 148-171
- Palier B., 1998, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politique et Management Public*, 16-3, p. 13-37
- Papadopoulos Y., 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien
- Papilloud J.-H., 2003, *Images d'un siècle*, Sion, Médiathèque Valais, Société d'Histoire du Valais Romand
- Paquet G., 2006, *Gouvernance : une invitation à la subversion*, Paris, Liber
- Pasquier R., 2002, « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », *Politique européenne*, no 7, p.159-177
- Pasquier R., 2004, *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes
- Pasquier R., 2005, « Cognitive europeanization and the territorial effects of multi-level policy transfer : Local development in French and Spanish regions », *Regional and Federal Studies*, 15 (3), p. 295-310
- Pasquier R., Pinson G., 2004, « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, n°12, p. 42-65
- Pasquier R., Weisbein J., 2004, « L'Europe au microscope du local », *Politique européenne*, 12, p. 5-21
- Payne A., 2006, *Key debates in New Political Economy*, London, Routledge
- Peters B. Guy, Pierre J., 2004, « Multi-level governance and Democracy : A Faustian bargain », in Bache I., Flinders M., *Multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 75-89
- Pfirrman O., Zumbusch K., 2005, « The impact of the European Union on Regional Science Policy », *PRIME Workshop*, Bilbao, 3-4 octobre
- Pierre, J., Peters, B. G., 2000, *The New Governance : States, Markets, and Networks*, Macmillan, London
- Pierson P., 1996, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2)
- Pierson P., 1997, « Increasing returns, path dependence and the study of politics », *EUI/RSC, Jean Monnet Chair Paper*, 44, p. 251-267
- Pierson P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267

- Pierson P., 2004, *Politics in time. History, institutions, and social analysis*, Oxford, Princeton University Press
- Piperno R., 1997, « L'azione politica delle province per la cultura », *Economia della cultura*, a. VII, n°1, p. 59-61
- Pollet G., Payre R., 2004, « Approches socio-historiques », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », p. 86-93
- Pollet G., Payre R., 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 55(1), p. 133-154
- Pontier J.-M., 1997, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *Actualité Juridique Droit Administratif*, p. 723-730
- Poulantzas N., 1978, *L'État, le Pouvoir, le Socialisme*, Paris, P.U.F., coll. « Politiques »
- Poulantzas N., 1980, *Repères. Hier et aujourd'hui. Textes sur l'État*, Paris, François Maspero, coll. « Dialectiques-Interventions »
- Poulot D., 1997, *Musée, nation, patrimoine. 1789-1815*, Paris, Gallimard
- Prost A., 1992, *Education, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil
- Purcell M., 2003, « Island of practice and the Marston/Brenner debate : toward a more synthetic critical human geography », *Progress in Human Geography*, 27(3), p. 317-332
- Purcell M., 2005, « Scale, urban democracy and the right to the city », Communication à la Conférence Towards a Political Economy of Scale, Conférence annuelle de l'association " Studies in Political Economy ", York University, 3-5 février
- Putnam R., Evans P., Jacobson H., 1993, *Double-Edged Diplomacy : International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press
- Quermonne J.-L., 2003, « De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité », in Favre P., Hayward J., Schemel Y., *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 315-332
- Racine J.-B., Raffestin C., Ruffly V., 1980, « Echelle et action : contributions à une interprétation du mécanisme de l'échelle dans la pratique de la géographie », *Geographica Helvetica*, 35 (5), p. 87-94
- Radaelli C., 1995, « The Role of Knowledge in the Policy Process », *Journal of European Public Policy*, n 2
- Radaelli C.-M., 1999, « The Power of Policy Narratives in the European Union : The Case of Tax Policy », in Braun D., Busch A. dir., *Public Policy and Political Ideas*, Edward Edgar, Cheltenham, p. 98-115
- Radaelli C., 2004, « Europeanisation : solution or problem ? », *European Integration Online Papers (EioP)*, (8) 16, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Radaelli C., 2004, « Européanisation », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », p. 191-200
- Radaelli C.-M., 2000, « Logiques de pouvoir et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n°2, p. 255-275
- Raffestin C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC
- Raffestin C., 1986, « Eléments pour une théorie de la frontière », *Diogène*, 134, p. 3-21

- Raffestin C., 1996, « Préface », in Offner J.-M., Pumain D., *Réseaux et territoires : significations croisées*, Paris, L'Aube, coll. Territoire, p. 5-11
- Remy J., 2004, « Culture de la mobilité et nouvelles formes de territorialité », in Vodoz L. *et al.*, *Les Territoires de la mobilité : l'aire du temps*, Lausanne, PPUR, p. 13-42
- Revel J. dir., 1996, *Jeux d'échelle. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, EHESS Gallimard, Coll. Hautes Etudes, 247 p.
- Revel J., 1989, « L'histoire au ras du sol », [avant propos] in Levi G., *Le pouvoir au village. Histoire d'un exorciste dans le Piémont du XVIII^e siècle*, Paris, Gallimard (éd. originale 1985), p.I-XXXIII
- Rhodes R. A. W., 1997, *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, Buckingham, Open University Press
- Richardson J., 1995, « Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur : communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques », in Le Galès P., Thatcher M., *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 169-195
- Richardson J., 2000, « Government, interest groups and policy change », *Political Studies*, 48 (5), p. 1006-1025
- Richardson J. (dir.), 1982, *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin
- Ricœur P., 1983, *Temps et récit. I/ L'intrigue et le récit historique*, Paris, Gallimard
- Ricœur P., 2000, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris, Seuil, 676 p.
- Risse T., 2001, « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », in Green C.-M., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe : Europeanization and domestic change*, NY, Cornell University Press, p. 198-216
- Rosanvallon P., 2003, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil, 60 p.
- Rosoux V.-B., 2002, *Les usages de la mémoire dans les relations internationales : le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie de 1962 à nos jours*, Bruxelles, Edition Bruylant, 403 p.
- Rovan J., 1972, « Les relations franco-allemandes dans le domaine de la jeunesse et de la culture populaire (1945-1971) », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 4, pp 675-704
- Ruegg J., 2000, *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF
- Ruegg J., 2004, « Governance of Swiss Urban Outskirts », in McEldowney M., *Governance*, Paris, Bruxelles, PUCA and ESF (Synthesis of COST C10 Action), p. 19-39
- Ruffieux R., 1986, *De la défense spirituelle à l'engagement permanent. La politique culturelle suisse devant une échéance, conférence présentée à l'assemblée générale des Rencontres suisses, Lausanne, 31 janvier 1985*, Bellinzona, 20 janvier, Lausanne, Rencontres suisses
- Sabatier P., Jenkins-Smith H.-C., 1993, *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*. Boulder, Westview, 290 p.
- Sack R., 1986, *Human territoriality : its theory and history*, Cambridge, University Press
- Saez G., 1999, « Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial », *Annuaire du Grale*, Paris, Litec-CNRS
- Saez G., Leresche J.-P., Bassand M. (dir.), 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan

- Sager F., 2004, « Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une AQQC des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en Europe », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11, n°1, p.67-84
- Salvadori B., 1967, *Pourquoi je suis autonomiste*, Aoste, imprimerie ITLA
- Sassen S., 2000, « The global city : strategic site/new frontier », in Isin E. I., *Democracy, Citizenship and the City*, Routledge, London, p. 48-61
- Sassen S., 2003, « Globalization or denationalization », *Review of International Political Economy*, 10, 1, p. 1-22
- Saurugger S., 2004, « Conceptualiser l'intégration européenne : l'état de l'art théorique », *La revue internationale et stratégique*, No 54, p. 165-176
- Savitch H., Kantor, P., 2002, *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press
- Sawicki F., 2000, « Les politistes et le microscope », in Bachir M. *et al.* (dir), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Amiens, CURAPP / Paris, PUF, p. 143-163
- Sawicki F., 2002, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », in Nay O., Smith A., *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica
- Scharpf F., 2000, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po
- Schlesinger J., 1966, *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*, Rand McNally & Company, Chicago
- Schmidt V. A., 2002, *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press
- Schmitter P. C., 1999, « The Future of Democracy : Could It Be A Matter of Scale ? », *Social Research*, 66, 3, p. 933-958
- Schmitter Ph., 1995, « Groupes d'intérêts et consolidation démocratique en Europe méridionale », *Pôle Sud*, n°3, p. 5-38
- Sciarini P., 1994, *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT - Le cas test de la politique agricole*, Genève, Georg
- Scott A., 1996, « Regional Motors of the Global Economy », *Futures*, 28 (5), p. 391-411
- Scott A., 2001, *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press
- Sellers J. M., 2002, *Governing from below : urban regions and the global economy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Selznick Ph., 1949, *TVA and the Grass-Roots : a study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press
- Serdült U., Schenkel W., 2006, « Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem » in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H. *et al.*, *Handbuch der Schweizer Politik. Verlag Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, p. 553-573
- Sharpe L.-J., 1993, *The Rise of Mesogovernment in Europe*, London, Sage, (Sage Modern Politics series, vol. 32)
- Sire M.-A., 1996, *La France du patrimoine, les choix de la mémoire*, Paris, Gallimard

- Skelcher C., 2005, «Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance», *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, N°1, p. 89-110
- Smith A., 1996, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan
- Smith A., 2003, « Multi-level governance. What it is and how to study it », in Painter M. dir., *Handbook on Public Administration*, London, Sage
- Smith A., 2004, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 195 p.
- Smith A., 2006, « Change in the contemporary regulation of industry : The impact of regional governance, Europeanisation and inter-regional co-operation, communication au workshop European integration and regional governance », Rennes, 9 juin
- Smith A., Maillard J. de, Costa O., 2007, *Vins et politique. Bordeaux, la France, la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po
- Smith N., 2000, « Scale », in Johnston R. et al., *The Dictionary of Human Geography*, Oxford, Blackwell (4th edition), p. 724-727
- Smith N., 1992, « Contours of a spatialized politics : Homeless vehicles and the production of geographical scale », *Social Text*, 33, p. 55-81
- Smith N., 1992, « Geography, difference and the politics of scale », in Doherty J., Graham E., Malek M., *Postmodernism and the social sciences*, London, Macmillan, p. 57-79
- Smith N., 1996, *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, London
- Smith N., 2004, « Scale Bending and the Fate of the National », in McMaster R. et Sheppard E. (dir.), *Scale and Geographic Inquiry : Nature, Society, and Method.*, Blackwell, London, p. 192-212
- Snow D., et al., 1986, « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », *American Sociological Review*, 51
- Société d'Histoire du Valais Romand, 2002, *Histoire du Valais, tome 3. - Annales valaisannes 2001-2002*
- Solana J., 2003, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », *Stratégie Européenne de Sécurité*, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, 12 décembre 2003
- Soldani S., Turi G., 1993, *Fare gli Italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea. I. La nascita dello Stato nazionale. II. Una società di massa*, Bologna, Il Mulino
- Sorensen G., 2001, *Changes in statehood. The transformation of international relations*, New York, Palgrave
- Spörndli M., Holzer T. et al., 1998, « Diener dreier Herren? Kantonalbehörden und die Vollzugsvielfalt der arbeitsmarktlichen Bestimmungen im schweizerischen Asylrecht », *Revue Suisse de Science Politique*, 4(3), p. 53-77
- Staheli L., 1994, « Empowering political struggle : spaces and scales of resistance », *Political Geography*, 13(5), p. 387-391
- Stephens G.R., Wikstrom N., 2000, *Metropolitan Government and Governance*, New York, Oxford University Press
- Steyvers K., 2004, *Van Burger tot Burgervader. Het Politiek Rekruteringsproces van de Belgische Burgemeesters*, Brugge, Vanden Broele

- Strange S., 1996, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in World Economy* (Cambridge Studies in International Relations, n°49), Cambridge, Cambridge University Press
- Suleiman E., Meusy M., 1979, *Les élites en France : grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil
- Surel Y., 1997, *L'État et le livre : les politiques publiques du livre en France : 1957-1993*, Paris, L'Harmattan, 362 p.
- Surel Y., 2000, « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, Volume 7, Number 4, December 1, p. 495 – 512
- Swyngedouw E. A., 1989, « The Heart of the Place : The resurrection of locality in a Age of Hyperspace », *Geografiska Annaler*, 71 B, p. 31-42
- Swyngedouw E., 1992, « The mammon quest : 'glocalisation', interspatial competition and the monetary order : the construction of new scales », in Dunford M., Kafkalas G., *Cities and Regions in the New Europe*, London, Belhaven Press, p. 39-68
- Swyngedouw E., 1997a, « Neither Global nor Local. 'Glocalization' and the Politics of Scale », in Cox, K. R., *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press, p. 137-166
- Swyngedouw E., 1997b, « Excluding the Other : the production of scale and scaled politics », in Lee R., Wills J., *Geographies of Economies*, London, Arnold, p. 167-176
- Swyngedouw E., 2004a, « Globalisation or 'Glocalisation' Networks, Territories and Rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), p. 25-48
- Swyngedouw E., 2004b, « Scaled Geographies. Nature, Place and the Politics of Scale », in McMaster R.-B., Sheppard E., *Scale and Geographic Inquiry : Nature, Society and Method*, Oxford, Blackwell, p. 129-153
- Tanquerel T., 1992, « Modalités d'intervention du public dans les choix d'aménagement : le point de vue du droit », in Ruegg J. et al, *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, PPUR, p. 59-78
- Taylor P., 1994, « The State as Container : Territoriality in the modern-World-System », *Progress in Human Geography*, 18 (2), p. 151-162
- Taylor P., 2004, « Is There a Europe of Cities ? World Cities and the Limitations of Geographical Scale Analyses », in McMaster R., Sheppard E., *Scale and Geographic Inquiry : Nature, Society, and Method*, London, Blackwell, p. 212-235
- Terribilini S., Varone F., 2004, « Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales », in Montulet B., Kaufmann V., *Mobilités, fluidités... libertés ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, p. 243-278
- Thelen K., Steinmo S., 1992, « Historical institutionalism in comparative politics », in Steinmo S., Thelen K., Longstreth F., *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-35
- Thelen K., Streeck W., 2005, *Beyond Continuities. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press
- Thiesse A.-M., 1997, *Ils apprenaient la France : l'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme
- Thiesse A.-M., 1998, « La construction de la culture populaire comme patrimoine », in Poulot D., 1998, *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, p. 267-278

- Thiesse A.-M., 1999, *La création des identités nationales. Europe XVIIIème-XXème siècle*, Paris, Seuil
- Thoenig J.-C., 1987, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan
- Thonney L., 2003, « L'eupéanisation du système politique suisse au tournant des années 90 : le cas test de la politique agricole », Mémoire de licence, Lausanne, IEPI-UNIL
- Tilly C., Blockman, W., 1994, *Cities and the Rise of the State in Europe*, Westview Press, Boulder
- Tömmel I., 1998, « Transformation of Governance : The European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions », *Regional and Federal Studies*, 8 (2), p. 52-80
- Torfin J., 2005, « Discourse Theory : Achievements, Arguments and Challenges », in Howarth D., Torfin J., *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*, Palgrave/Mac Millan
- Torrès O., 2005, *La guerre des vins : l'affaire Mondavi. Mondialisation et terroirs*, Paris, Dunod
- Touraine A., 1969, *La société post-industrielle*, Paris, Denoël, 315 p.
- Tranfaglia N., 1982, *Italia moderna. Immagini e storia di un'identità nazionale, vol. 1, Dall'unità al nuovo secolo*, Milano, Electa
- Trom D., Zimmermann B., 2002, « Cadres et institutions des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage », in Cefaï D., Trom D., *Les formes de l'action collective. Raisons Pratiques*, Paris, Editions de l'EHESS
- Trullén J., 1998, « El modelo Barcelona de desarrollo economico-urbanístico : a la búsqueda de flexibilidad territorial » in Brugué Q., Gomà R., *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel, p.133-144
- Van Dijk T., 1997, *Discourse as Structure and Process*, London, Sage
- Vandelli L., 1990, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino
- Vandevivere C., 2001, « The Federal Parliament of Belgium : Between Wishes, Rules and Practice », in Maurer A., Wessels W., *The European Parliament and National Parliaments After Amsterdam*, Baden-Baden, Nomos Editors
- Vanier M., 2004, « Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial », Le Saout R., Madoré F., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 203-216
- Veltz P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF
- Veltz P., 2000, *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard, 230 p.
- Vennesson P., 2004, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), p. 749-760
- Vogel D., 1986, *National Styles of Regulation : Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithica (NY), Cornell University Press
- Wallace H., Wallace W., Webb C., 1996, *Policy-making in the European Union*, 3rd ed. (1st ed., 1977), New York, John Wileys and Sons LTD
- Walter F., 1990, *Les Suisses et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature du 18^e siècle à nos jours*, Carouge-Genève, Editions Zoé

- Warleigh A., 1999, *The Committee of the Regions : Institutionalising Multi-Level Governance*, London, Kogan Page
- Warleigh A., 2002, « The Committee of the Regions », in Warleigh A., *Understanding European Institutions*, London, Routledge
- Wauters B., Noppe J., Fiers S., 2003, « Nationale kopstukken, lokale sterkhouders en onbekende kandidaten. Een analyse van de lokale verankering van kandidaten en gekozenen bij de parlementsverkiezingen van 18 mei 2003 », *Belgeo*, n°2, p. 165-186
- Weatherill S., 2005, « Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence », in Weatherill S., Bernitz U., *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing
- Weber M., 1971, 1956, *Economie et société*, Paris, Plon
- Werlen B., 1997, *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*, Band 2, Globalisierung, Region und Regionalisierung, Stuttgart, Franz Steiner
- Werthmüller V. et al., 2004, « La révision en bref - le temps presse », *Sécurité Sociale*, 5, p. 270-283
- Westlake M., 1994, *A Modern Guide to the European Parliament*, London, Pinter
- Wieviorka M., 2005, *La différence. Identités culturelles : enjeux, débats et politiques*, Paris, L'aube
- Wulf C., 1998, « L'Autre. Perspective pour une formation à l'interculturalité », in Dibie P., Wulf C., *Ethnosociologie des échanges interculturels*, Paris, Anthropos, p. 11-24
- Wunderle-Landgraf D., 1999, *De la solidarité au démantèlement - A propos de la quatrième révision de l'Assurance Invalidité*, Lausanne, Cahiers de l'EESP.
- Zembri P., 1997, « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n°29
- Zembri P., 2003, « Le cas de la région Alsace », in Joignaux G., Ollivier-Trigalo M., Rigaud P., Zembri P., *Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes*, Arcueil, INRETS