

*3<sup>EME</sup> 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 recomposition 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.

