

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'eupéanisation 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'européanisation 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 emboitements 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.

