Congrès AFSP – 14-16 septembre 2005 – Lyon - Table ronde n° 6

VILLES, REGIONS, ETATS, EUROPE : L'ACTION PUBLIQUE A L'EPREUVE DES CHANGEMENTS D'ECHELLE

Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath, Yannis Papadopoulos & Andy Smith

(communications au 11/09/2005 – 1ère et 2ème demi-journées)

Introduction générale *2*
Yannis Papadopoulos

1ère demi-journée : les nouvelles donnes européennes *2*
Animateur de la demi-journée *2*
Jean-Philippe Leresche
Union européenne et gouvernance régionale. Un jeu d'échelles congruent ? *3*
Caitriona Carter & Romain Pasquier
La défense à l'épreuve du changement d'échelle : l'exemple de la construction d'une politique européenne de défense *14*
Delphine Deschaux-Beaume
Dieu est-il soluble dans la gouvernance multi-niveaux ? L'émergence d'une politique publique religieuse européenne *19*
François Foret
Programmes transfrontaliers et patrimoine culturel. La « mosaïque merveilleuse » de l'Union Européenne *27*
Marie-Anne Guérin
La multigouvernance des programmes technologiques de Sécurité et de Défense en Europe : vers de nouvelles modalités d'intervention de l'Etat nation *35*
Valérie Mérindol
La contingence territoriale de l'Etat. Une théorie du changement d'échelle *49*
Emmanuel Négrier
L'articulation des échelles territoriales dans l'action publique culturelle. La coopération transfrontalière franco-espagnole *56*
Muriel Pruvot

2ème demi-journée : les compétitions politiques *63*
Animateur de la demi-journée *63*
Alain Faure
Grimper sur plusieurs échelles. La « manipulation interscalaire » chez les acteurs culturels *64*
François Baraize & Philippe Maffre
Sur les rails de la régionalisation : les TER face au changement d'échelle territoriale *65*
Sylvain Barone
Quand la métropole se fait territoire politique: L'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et déficit démocratique *72*
Taoufik Ben Mabrouk
Le changement d'échelle par l'institutionnalisation de nouveaux espaces d'action : l'action des Régions en matière de recherche. Un changement d'échelle ambivalent et indéterminé. *87*
Cécile Crespy
Les échelles de la gouvernance territoriale : Régionalisme et pays en Bretagne (1960-2005) *95*
Yann Fournis
Idées, intérêts, institutions : trente ans de changements d'échelle d'action publique en France *102*
Patrick Le Lidec
Des élus multi-niveaux. Carrière politique et recrutement des élites en Belgique. Une comparaison des niveaux local, régional, fédéral et européen *114*
Jean-Benoit Pilet, Stefaan Fiers & Kristof Steyvers
Les indicateurs, un nouveau mode de régulation des échanges polycentriques ? *125*
Philippe Zittoun

INTRODUCTION GENERALE

Yannis Papadopoulos

La question des changements d'échelle territoriale dans la conduite des politiques publiques est à la fois classique et stimulante. Classique parce que connue et souvent étudiée 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. Stimulante néanmoins parce qu'il semble que 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'échelle au sens où l'extrême diversité des situations ne donne pas d'indications facilement interprétables sur le sens des transformations en cours.

1ERE DEMI-JOURNEE : LES NOUVELLES DONNES EUROPEENNES

ANIMATEUR DE LA DEMI-JOURNEE

Jean-Philippe Leresche

Le rôle de l'Europe dans les changements d'échelle est une première façon de poser le problème sur au moins deux registres. D'une part, l'Union européenne acquiert des compétences jusqu'alors du ressort d'autres collectivités. L'évolution mérite d'autant plus examen qu'elle se manifeste dans des champs d'intervention très variés (la réglementation, le droit, les lois, la fiscalité…) et qu'elle dépasse les seules prérogatives de l'Union européenne pour s'inscrire dans un mouvement plus vaste d'européanisation des politiques publiques. D'autre part, certains programmes impulsés par l'Union européenne promeuvent explicitement les changements d'échelle en ne finançant les projets qu'à la condition qu'ils se situent à l'échelle de « projets de territoire » situés sur des périmètres politiques et administratifs précis (le quartier, l'intercommunalité, le transfrontalier…). Dans les deux cas, les interventions chercheront à montrer comment l'européanisation de l'espace public véhicule ou impose de nouvelles règles d'interterritorialité et d'inter ou de trans-gouvernementalité.

UNION EUROPEENNE ET GOUVERNANCE REGIONALE. UN JEU D'ECHELLES CONGRUENT ?

Caitriona Carter & Romain Pasquier

Cette communication s'inscrit dans un projet collectif en cours, centré sur l'analyse des transformations de la gouvernance régionale[1]. Depuis plus d'une vingtaine d'années maintenant, tout une série de travaux discute de l'impact de l'intégration européenne sur la capacité de gouvernance des régions européennes. Dès la fin des années 1980, l'européanisation des politiques publiques, notamment des politiques de développement régional, a été identifiée comme un facteur majeur dans la recomposition des territoires et de l'action publique en Europe de l'ouest. L'européanisation a notamment été analysée comme une structure d'opportunité politique et un processus de production de nouvelles ressources politiques 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 l'émergence d'un néo-régionalisme en Europe de l'ouest (Keating et Loughlin 1997, Jeffery 1997). Plus récemment, des travaux s'intéressant à l'impact de l'européanisation sur les systèmes politiques domestiques (Börzel 2002, Gualini 2004) dessinent une réalité plus complexe où les changements d'échelle, lorsqu'ils ont lieu, sont parfois davantage à rechercher dans les sociétés territoriales, les gouvernements centraux ou les dynamiques de globalisation économique que dans un *big bang* européen (Bukowski, Piattoni et Smyrl 2003, Pasquier 2004).

Une analyse en terme de jeu d'échelle ne doit pas se contenter d'une grille de lecture centrée sur les équilibres des pouvoirs entre Etats membres et régions européennes mais s'attacher à décortiquer et spécifier les changements constitutionnels, politiques et fonctionnels générés par le processus d'européanisation, 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, p. 69). L'emboîtement et la superposition croissante des échelles de l'action publique ont notamment comme conséquence l'allongement des chaînes d'interdépendance, une redistribution des ressources politiques, l'accélération des processus de diffusion des recettes d'action publique, l'émergence de nouveaux instruments et styles de gouvernance. D'où une interrogation légitime sur le sens des transformations en cours, assiste-ton à des phénomènes de standardisation, de différenciation, de fragmentation, de centralisation, de décentralisation de l'action publique ?

C'est précisément à ces questions que nous nous intéressons ici en centrant l'analyse sur les interactions entre intégration européenne et acteurs régionaux. Peut-on 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 - et pour ouvrir la discussion de cette table-ronde – le papier est organisé comme suit. Dans la première section, à partir des débats contemporains, nous esquissons deux grands récits du jeu multi-niveaux entre intégration européenne et gouvernance régionale et des tensions qui le parcourent. Nous montrons comment, 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 ont eu pour résultat d'institutionnaliser de nouvelles arènes et de nouveaux réseaux pour les mobilisations régionales. De l'autre, il est dit que les tendances centralisatrices du processus d'intégration ont nettement renforcé les gouvernements nationaux et la centralisation du pouvoir au centre, notamment une structure centraliste de décision dans laquelle les acteurs régionaux n'ont pas accès (Weatherill 2005). Enfin, selon cette approche, bien que la gouvernance multi-niveaux semble prendre des orientations diverses, il y a néanmoins une orientation dominante de centralisation à l'intérieur de laquelle les régions perdent du pouvoir par rapport au centre ci étant formalisé par l'ordre légal supranational. Nous terminerons cette section par pointer plusieurs impasses ou faiblesses des ces approches qui nous aideront à identifier les axes d'une future recherche et la construction d'un nouveau cadre d'analyse.

Dans la seconde section du papier, nous chercherons en effet à structurer un nouveau cadre de travail pour mieux appréhender les nouveaux processus de changement. Pour cela, nous ré-ouvrirons le débat théorique de l'européanisation pour évaluer sa portée analytique quant elle est appliquée au niveau régional. La recherche menée jusqu'à présent suggère une européanisation du jeu multi-niveaux et des logiques des acteurs régionaux, mais que la nature et les effets de ce processus restent incertains. C'est un champ de la recherche qui mérite, nous le verrons, de nouvelles investigations empiriques notamment pour comprendre l'influence de nouveaux types de relations centre/périphérie qui se sont développées dans plusieurs Etats membres. Nous tracerons ainsi les grandes lignes d'un cadre analytique facilitant une approche plus systématique du « nouveau » jeu d'échelle et de la façon dont il peut permettre de saisir les relations causales complexes entre les acteurs régionaux institutionnalisés et les processus d'intégration européenne. Notre argument principal est que, quel que soit le cadre analytique d'une recherche future, il devra être capable de spécifier les types d'acteurs régionaux engagés dans les dynamiques d'européanisation et d'analyser les conditions variables d'institutionnalisation des capacités politiques régionales.

1. Le rôle de l'intégration européenne dans la construction d'un jeu d'échelles - Récits contemporains.

Dans cette section, en s'appuyant sur les débats actuels, nous esquissons les deux récits contemporains maintes fois réitérés du défi régional dans un jeu multi-niveaux : le récit de la décentralisation et le récit de la centralisation. Chacun de ces récits dessinant une figure différente de l'équilibre des pouvoirs à l'intérieur du système de gouvernance multi-niveaux de l'Union européenne (UE).

Les conséquences de l'intégration européenne : un processus de 'dé-centralisation' du pouvoir ?

Le récit de la décentralisation du pouvoir prend sa source à l'accélération de l'intégration dans la seconde moitié des années 1980. Le jeu d'échelle entre institutions européennes et acteurs régionaux serait en effet consubstantiel au

[1] Nous organisons en 2005-06 les "*Edinburgh-Rennes Worshops: Analysing Regional Governance*". Le premier a eu lieu les 28 et 29 avril 2005 à l'Europa Institute à Edinburgh, le second aura lieu fin 2005 début 2006 au CRAPE à l'IEP de Rennes.

processus d'intégration européenne. Dès les premiers pas de la construction européenne, acteurs européens et acteurs régionaux ont cherché à établir des relations afin que cette légitimation croisée permette un déverrouillage des structures politiques étatiques. L'accélération de l'intégration européenne dans les années 1980-1990 ont permis alors l'institutionnalisation de nouvelles arènes politiques et la construction de réseaux politiques inédits.

L'« Europe des régions » est une métaphore fréquemment employée pour signifier la montée en puissance d'un niveau régional de gouvernement. Si sa réalité empirique et théorique relève de l'utopie (Anderson 1991), cette métaphore révèle les interactions entre décentralisation et intégration européenne. L'investissement des acteurs sub-nationaux dans l'espace politique européen n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui est véritablement nouveau, c'est la stratégie de la Commission européenne d'impliquer par le bas et par le haut les régions au processus d'intégration communautaire depuis le milieu des années quatre-vingt. Cette dynamique s'inscrit dans une logique de contournement de l'Etat. La création d'une *polity* européenne offre la possibilité aux régions de mobiliser une gamme beaucoup plus étendue de partenaires et de ressources.

En effet, à partir du milieu des années quatre-vingt, les relations entre la Commission européenne et les régions s'intensifient. Ingeborg Tömmel 1998) développe à ce sujet une analyse percutante. L'implication des régions dans les processus politiques européens ne résulterait pas, comme certains économistes l'avancent, de facteurs externes comme la globalisation, mais de la faiblesse de la Commission à formuler et à mettre en oeuvre des politiques structurelles adaptées aux situations variées des pays de l'Union. La Commission n'ayant pas le pouvoir de changer les comportements des Etats membres, utilise des instruments indirects pour réaliser cet objectif. Les gouvernements locaux et régionaux deviennent des alliés « naturels » pour la Commission qui les a inclus à deux niveaux dans le dispositif politique européen : dans la fabrication des réseaux d'action publique communautaires (politique régionale) et au sein même de la décision européenne avec l'institutionnalisation d'une représentation permanente des pouvoirs locaux et régionaux auprès des instances communautaires.

La réforme des fonds structurels en 1988 marque un tournant dans l'implication des acteurs sub-nationaux dans un espace européen des politiques publiques. La politique régionale est désormais élaborée et mise en oeuvre à l'aulne du principe de partenariat intégrant la Commission, les administration nationales et les administrations régionales à toutes les étapes de cette politique. L'idéologie partenariale a pour but de modeler 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). Enfin, dernier élément de cette stratégie communautaire, 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. Minées par des divisions diverses, cette institution a eu des difficultés à se construire une visibilité politique. Cependant, un modus vivendi s'est établi entre représentants des pouvoirs locaux et régionaux c'est-à-dire entre les membres de l'ARE et du CCRE[2]. Depuis 1994, le nombre d'avis donnés par le Comité des Régions ne cesse d'augmenter. Il intensifie ses relations avec la Commission et le Parlement européen ainsi qu'avec toutes les associations qui représentent les pouvoirs locaux et régionaux dans l'Union européenne[3]. Le projet de Traité constitutionnel approfondit encore l'institutionnalisation de la représentation des pouvoirs régionaux dans le système de décision européenne et donne au Comité des Régions de nouveaux pouvoirs pour défendre le principes de subsidiarité, notamment avec un droit saisine de la Cour de Justice.

A travers la politique régionale communautaire, la Commission européenne est désormais un partenaire décisif pour les conseils régionaux et les communautés autonomes. La politique régionale communautaire représente aujourd'hui le tiers du budget de l'Union Européenne. La mise en oeuvre de la politique régionale communautaire se réalise principalement[4] à travers les programmes opérationnels ou Documents uniques de programmation[5] (DOCUP). Les programmes opérationnels et les DOCUP sont les bases sur lesquelles la Commission européenne procède au cofinancement des régions que ce soit avant ou après la réforme de 1999 . Ces programmations drainent les masses d'argent les plus importantes. Ils fixent pour chaque région et pour chaque objectif les axes prioritaires retenus, le plan de financement, les mesures sélectionnées. Ils sont mis en oeuvre et évalué par des comités de suivi locaux. Dans le cadre de la politique des fonds structurels, deux moments sont tout à fait significatifs pour mesurer l'intensité des mobilisations des coalitions régionales : l'établissement du zonage qui détermine les montants alloués à chaque région et la programmation et la gestion des fonds. Que ce soit avant ou après 1999, les régions d'objectif 1 obtiennent des crédits des fonds structurels nettement supérieurs aux régions d'objectifs 2 et 5b. D'autant que les taux de cofinancement communautaires peuvent atteindre 80% du coût total dans les régions d'objectif 1 alors qu'il atteint au maximum 50% sur les autres objectifs avant et après la réforme de 1999[6].Cet élément financier n'est pas négligeable pour comprendre tout à la fois l'intensification et la variation des mobilisations régionales autour des fonds structurels.

La diversification et l'intensification de l'activité transnationale des régions européenne est l'effet retour de l'intégration communautaire (Hooghe 1995 ; Marks 1993, Mazey et Richardson 1993). La globalisation et

---

[2] Lors de sa création en 1994, les membres du CCRE et de l'ARE se sont affrontés avant de parvenir à un accord. Jacques Blanc a obtenu la présidence en tant que président de l'ARE et Pasquall Maragall à la vice-président en tant que président du CCRE. Deux ans plus tard, l'accord est renouvelé Maragall accédant à la présidence et Blanc à la vice-présidence.

[3] De grands leaders politiques régionaux siègent au Comité : Jordi Pujol, président de Catalogne, Erwin Teufel, Premier ministre du Baden-Wurttenberg, Edmund Stoiber, Premier ministre de Bavière, Oskar Lafontaine, Premier ministre de la Sarre.

[4] Il existe deux autre types d'instruments qui ont un impact financier bien moindre : les programmes d'initiative communautaire (PIC) et les projets-pilote. Ces instruments sont destinés à corriger les effets des autres politiques communautaires, à favoriser l'application des politiques communautaires à l'échelle régionale ou à apporter des solutions à des problèmes communs de certaines régions (cf. article 3, paragraphe 2 du règlement FEDER 4254/88). Les PIC les plus célèbres sont EQUAL, INTERREG, LEADER ou URBAN. Ces programmes multisectoriels à l'échelle locale ont permis à la Commission d'établir des liens directs avec les acteurs locaux et régionaux. Pour la période 2000-06, ces PIC représentent 5,35% des crédits des fonds structurels.

[5] Avant la réforme de 1994, la programmation se déroulait en deux phases pour les objectifs (1, 2 et 5b) : réalisation d'un cadre communautaire d'appui entre la Commission, les administrations nationales et certains acteurs subnationaux fixant les grandes orientations stratégiques et de financement puis réalisation dans un second temps d'un programme opérationnel qui fixait précisément pour chaque partenariat local et régional les axes prioritaires retenus, le plan de financement les mesures retenues. Pour l'exercice 1994-1999 ce système de programmation a été maintenu pour les régions d'objectif 1 mais pour les régions d'objectif 2 et 5b la programmation s'est réalisée sur la base d'un DOCUP. Ce dernier a renforcé la régionalisation des procédures en contraignant les administrations nationales à définir en amont des priorités de développement avec les acteurs sub-nationaux.

[6] Cf. Commission Européenne, *Réforme des fonds structurels 2000-06. Analyse comparée*, juin 1999.

l'interdépendance élargissent le champ d'activité des autorités sub-étatiques. De même que 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. Le développement de l'activité transnationale des régions européennes utilise plusieurs canaux : ouverture de bureaux de liaison et d'information à Bruxelles, création d'associations et de réseaux de coopération inter-régionale. Pour suivre de près les négociations et les décisions communautaires les concernant directement, un nombre croissant de régions, dont plusieurs régions françaises et la plupart des communautés autonomes espagnoles ont ouvert des bureaux de liaison et d'information à Bruxelles. Les premières antennes sont créées en 1984 et 1985 par la ville de Birmingham et les Lands de Hambourg et de Sarre. En 1993 elles sont 54 et plus de 140 fin 1995 (Jeffery 1997). En France et en Espagne comme en Allemagne, la plupart des bureaux de liaison sont régionaux. Cependant, on peut noter une « corrélation entre le degré d'autonomie des régions et l'importance de leur représentation » (Costa 2002, p. 150). Plus les régions peuvent mobiliser de ressources institutionnelles et financières, plus elles disposent de bureaux de représentation étoffés en moyens et ressources humaines. Ainsi, en moyenne, les bureaux de représentation des communautés autonomes compte onze employés alors que les bureaux des régions françaises n'emploient en moyenne pas plus de trois personnes.

Quant à la coopération inter-régionale, les organisations se sont multipliées depuis la fin des années quatre-vingts. On peut distinguer deux types d'associations régionales, celles à vocation représentative et celles qui ont une vocation fonctionnelle. Les associations représentatives ont pour objet de représenter les autorités sub-nationales auprès des instances communautaires et de faire progresser les opinions de leurs membres sur l'articulation entre autorités locales et régionales, Etat membre et Union européenne. On trouve plusieurs associations comme le Conseil des Communes et des régions d'Europe (CCRE), l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) ou le réseau des régions à pouvoir législatif (REG LEG). Comme l'illustre les négociations autour de la rédaction du texte du projet de Traité constitutionnel ces associations défendent parfois des visions territoriales distinctes de l'Europe. Les associations fonctionnelles de régions s'organisent, quant à elles, autour d'intérêts spécifiques liés à des caractéristiques économiques ou géographiques mais peuvent également développer des visions globales des enjeux comme c'est le cas notamment de la puissante Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM)[7]. Cette association a notamment été le fer de lance des organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux pour défendre l'inscription dans le projet de Traité européen d'un approfondissement du principe de subsidiarité.[8].

Les conséquences de l'intégration européenne : les processus de 'centralisation' du pouvoir

La récit de la « centralisation du pouvoir » (Jeffery 2005, Weatherill 2005) est bien 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 exercice aujourd'hui un pouvoir législatif considérable sur un large éventail de décisions d'action publique. Beaucoup de ces compétences sont des compétences sur lesquelles les gouvernements régionaux ont une autorité législative ou administrative sur leur territoire et qui ont maintenant été transférées vers le haut (Jeffery 2005, p. 34 ; Burrows, Carter and Scott 2004). L'effet centralisateur occasionné par ce transfert de compétence vers le niveau européen créé différents types de 'déficit régional'. Tout d'abord, les régions avec des pouvoirs législatifs qui partagent maintenant des compétence avec les institutions de l'UE sur nombre de champs de l'action publique – comme dans les secteurs de l'environnement, de l'agriculture, des transports – se trouvent eux-mêmes de plus en plus transformées, à l'intérieur de leurs propres juridictions territoriales d'acteurs politiques régionaux à pouvoir législatif (exerçant des pouvoirs primaires dans de nombreux champs de l'action publique sur leur territoire) 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 avec les 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 & Scott 2004). En résumé, selon le récit de la 'centralisation du pouvoir', le 'problème régional est d'abord un problème de compétence (Jeffery 2005), celui-ci devient toujours plus aigu à mesure que l'intégration s'approfondit et que les Etats-membres intensifient l'action législative et de régulation au centre.

Le second 'problème régional' identifié par ce récit est le problème 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 intérieur du Conseil des Ministre (aussi bien qu'au Parlement européen). Les ministres des gouvernements nationaux représentent l'Etat et négocient au nom des gouvernements régionaux. Et, bien que dans la période post-Maastricht et la signature du Traité sur l'UE, la composition du Conseil ait été modifiée pour autoriser les représentants des gouvernements régionaux à négocier au Conseil au nom de leur ministre national, ceci n'a pas garanti une voix régionale indépendante au niveau de l'UE sur les choix de politique publique. En effet, lorsque les ministres régionaux participent aux négociations sur des champs de l'action

[7] La CRPM, fondée en 1973 à l'initiative du CELIB, constitue le premier lobby inter-régional à l'échelle européenne. La naissance de la CRPM illustre les attentes de certains acteurs sub-nationaux d'une politique régionale européenne et des mobilisations précoces qu'elle génère. En tant que « périphériques », ces régions qui se mobilisent souffrent toutes plus ou moins des mêmes handicaps par rapport au Marché commun et au cœur industriel de l'Europe qui se dessine : éloignement mais aussi prédominance de l'agriculture (sauf pour les régions britanniques), sous-industrialisation ; sous équipement. Lors de la résolution finale en 1973, les régions exigent une politique régionale européenne afin qu'elle vise en priorité à rééquilibrer l'Europe et à rétablir l'harmonie entre le centre et la périphérie, entre régions riches et régions pauvres. La CRPM a joué un rôle non négligeable dans l'institutionnalisation progressive d'une représentation des pouvoirs locaux et régionaux auprès de la Commission européenne à la fin des années quatre-vingt.

[8] D'autres associations régionales existent, on peut citer pêle-mêle l'association les « Quatre moteurs de l'Europe » qui regroupent quatre régions très compétitives de l'Union européenne (Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie), les Régions européennes d'industrie traditionnelle (RETI), la conférence des régions du sud de l'Europe Atlantique, la conférence européenne des régions viticoles (CERV) et enfin la dernière venue, la conférence des régions européennes de la diagonale continentale (CREDC) dont l'assemblée constitutive s'est tenue à Toulouse en décembre 1997.

publique qui les concernent ou pour lesquelles ils ont une compétence déléguée, la fonction de représentation qu'ils l'assument les contraint à parler au nom de l'Etat et non au nom de leur région

Les tendances institutionnelles centralistes se retrouvent également dans les faibles représentations directes des Régions dans d'autres forum 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. 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 pouvoir ont par ailleurs échouées[9] pour le moment.

Ainsi globalement, le récit de la centralisation du pouvoir identifie à la fois un 'problème de compétence' et un 'problème d'accès' à la décision pour les régions. A travers les processus d'intégration les gouvernements nationaux semblent être capables de reprendre des pouvoirs gagnés par les régions et d'exercer une autorité sur elles via les forums de l'UE. Les régions seraient réduites de manière croissante au rôle d'agent sur leur propre territoire. Les tendances centralistes de l'intégration sont vues comme étant celles qui renforcent les gouvernements nationaux sur les gouvernements régionaux et construisent les Etats-membres comme acteur dominant dans les décisions du Conseil.

Les limites des récits 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 du jeu d'échelle 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 quel étude sur la gouvernance régionale. Il y a, cependant, plusieurs limites qui peuvent être identifiées.

Tout d'abord, ces deux récits semblent être aveugles sur d'importants processus de changement qui ont eu lieu ces dernières années dans plusieurs Etats membres, et qui ont produit différents d'effets sur la gouvernance multi-niveaux. On peut identifier en particulier deux de ces processus – la nature changeante de l'UE en tant que *polity* et les 'nouveaux' processus de dé-centralisation et de dévolution des systèmes domestiques qui se sont déployées dans nombre d'Etats membres. Les évolutions récentes du mode dominant de gouvernance au niveau domestique, marquées notamment par le passage de logiques de '*market-building*' à des logiques de '*society building*' (Loughlin 2005), a entraîné une croissance du nombre de types spécifiques d'acteurs régionaux comme les 'régions législatives'[10] et le renforcement de la collaboration législative régionale. Et, bien que plusieurs projets de recherche aient été conduits pour examiner les nouveaux processus de décentralisation et de dévolution et leurs effets sur la gouvernance régionale[11], l'étendue du changement qui a lieu à travers l'UE dans son ensemble nécessite un effort de recherche supplémentaire. Néanmoins, de récents résultats indiquent que le 'nouveau' jeu joué par les régions législatives est plus complexe que ce qu'ont pu avancer les récits traditionnels en la matière.

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 selon les lignes du « centre » contre la « région ». Cette polarisation de l'argument n'aide pas à penser certaines conséquences analytiques. En pensant en terme d'une « UE-centre » versus les « régions », on omet de donner une place à la discussion sur les relations centre/périphérie. L'absence d'une analyse centre-périphérie dans ces récits favorise l'expression d'une vision désormais convenue, celle de régions qui utiliseraient la gouvernance multi-niveaux comme un moyen d'évider le gouvernement central. Encore une fois, en se basant sur d'autres résultats de recherche[12], 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 largement imprécise. Par exemple, la thèse de la dé-centralisation suppose que les raisons de mobilisation régionale soient 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 est pour le moment largement sans réponse. Le thèse centraliste, au contraire suppose que les régions sont enfermées dans une lutte concurrentielle de pouvoir sur les compétences et l'architecture institutionnelle. Mais est-ce que cette hypothèse reflète la façon dont les régions – notamment pour les régions législatives – définissent leurs stratégies d'action ? De nouvelles recherches apparaissent nécessaires.

Pour résumer, nous pouvons identifier plusieurs faiblesses dans les récits contemporains – faiblesses qui sont autant de pistes pour construire un nouvel agenda de recherche. En tout état de cause celui-ci devrait être capable de saisir les phénomènes suivants :

Saisir les nouveaux processus de dé-centralisation et de dévolution se produisant dans un contexte comparatif, et notamment de distinguer entre les différents types de régions en tant qu'acteurs ou organisations institutionnalisés ;

Saisir les interactions des processus de l'intégration européenne et de la gouvernance régionale dans l'emboîtement des relations centre/périphérie stato-nationales en évitant de polariser l'intégration européenne dans un rapport d'opposition à la gouvernance régionale.

Saisir les dynamiques inter-institutionnelles de gouvernance multi-niveaux, c'est-à-dire les toiles institutionnelles qui « forment et contraignent » (March et Olsen l989) l'action politique (Peters et Pierre 2004)

[9] Voir notamment les réformes proposées pendant les travaux de la Convention Européenne.
[10] Par exemple en Belgique, Italie, Espagne, UK, en plus de l'Allemagne et de l'Autriche.
[11] Voir par exemple UK devolution and EU Policy Making – ESRC research projects Bulmer S, Burch M, Carter C, Gomez R., Hogwood et Scott A, 1997-2005.
[12] Voir de nouveau UK devolution and EU Policy Making – ESRC research projects Bulmer S, Burch M, Carter C, Gomez R., Hogwood et Scott A, 1997-2005.

Générer des outils analytiques capables d'expliquer les stratégies des acteurs régionaux à l'intérieur de la gouvernance multi-niveaux et sur un large éventail de secteurs et d'enjeux publiques – pourquoi les régions choisissent-elles certains types particuliers d'action, y compris des formes d'inaction?

2. Le rôle de l'intégration européenne dans la construction d'un jeu d'échelles – Vers un nouveau cadre d'analyse.

Dans cette section nous cherchons à construire un cadre d'analyse à même de répondre aux nouvelles questions de recherche posées ci-dessus. Nous partions d'une lecture critique de l'application de la théorie institutionnaliste de l'européanisation au niveau régional avant de discuter deux séries de variables : premièrement, l'européanisation 'active' et les types d'acteurs régionaux; deuxièmement, l'européanisation 'active' et l'institutionnalisation d'une capacité politique régionale.

La théorie l'européanisation et le niveau régional. Quelle portée analytique?

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, les croyances de l'UE sont incorporées dans les systèmes politiques domestiques (Bulmer et Radaelli 2004) et s'intègrent aux logiques d'action des gouvernements nationaux. La littérature sur l'européanisation a comme point de départ l'hypothèse forte que les processus de l'intégration européenne sont encastrés aux systèmes politiques domestiques (Baisnée et Pasquier 2006). 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 'passive' versus l'européanisation active. L'européanisation passive 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 terme de 'réception' (Bulmer et Burch 2000), d'adaptation ou encore de dynamique top down (Borzel 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 et Hix; 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 pourrait qualifier d'européanisation active les dynamiques de 'projection' et de 'mobilisation par le bas' (Börzel 2003, Pasquier 2002, Pasquier et Weisbein 2004). Cette étape requiert en effet une engagement actif dans les processus de l'UE et une stratégie proactive pour influer sur les enjeux futurs de l'action publique (Bulmer et Burch 2000). Ce qui différencie fondamentalement le processus de communautarisation passive de l'européanisation 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 vision globale de ses enjeux de développement politique, économique, social et culturel.

A quelques exceptions notables, les débats autour de l'européanisation ont porté sur la nature et les degrés du changement dans les processus de décision au niveau national, le niveau national (ou central) étant perçu comme le niveau pertinent d'analyse. Par ailleurs, les tentatives d'application de l'européanisation 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'européanisation 'passive', ceci peut se traduire dans le développement d'une stratégie européenne proactive dans le cadre des arrangements politiques domestiques[13].

Ainsi, une application complète des formes passive et active de l'européanisation au niveau régional devrait nous permettre d'éviter les écueils et les effets polarisants des principaux récits sur le jeu d'échelle entre intégration européenne et gouvernance régional. En particulier, théoriser l'espace entre formes active et passive de l'européanisation devrait nous aider 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 de formes passives d'européanisation à des formes proactives de mobilisation. De plus, en particulier pour les régions législatives, étudier 'l'espace' entre ces dynamiques impliquera 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 influer sur les préférences et choix de politiques publiques de l'Etat central.

Pour jeter les bases d'un nouveau cadre analytique sur les processus d'européanisation au niveau régional, il nous semble important de spécifier deux séries de variables : premièrement, l'européanisation 'active' et les types d'acteurs régionaux; deuxièmement, l'européanisation 'active' et l'institutionnalisation d'une capacité politique régionale.

a. L'européanisation 'active' et les types d'acteurs régionaux

Le changement d'échelle dans le gouvernement (Balme 1996) confronte l'acteur régional à une transformation de ces pratiques et croyances. C'est le pêcheur breton ou galicien qui manifeste contre la réforme de l'Europe bleue, le chasseur qui manifeste contre les directives européennes, l'élu qui plaide un dossier au cabinet de Michel Barnier, l'agriculteur qui survit grâce à la PAC, un conseil régional qui reconsidère son développement dans un nouvel espace socio-politique… On peut distinguer plusieurs catégories d'acteurs impliqués dans l'européanisation de l'espace régional: les acteurs institutionnels, les experts et les acteurs socio-économiques.

Les acteurs institutionnels

Les acteurs institutionnels sont assez aisés à identifier. Ce sont l'ensemble des acteurs impliqués directement dans les dispositifs de l'action publique communautaire au niveau régional. S'intéresser à ce jeu d'échelle renvoie en effet à un long chaînage inter-institutionnel. L'Union Européenne produit un large éventail de dispositifs à destination des

[13] Voir à ce sujet Carter et McLeod (2005) et l'exemple du Parlement écossais.

acteurs locaux : fonds structurels, programmes d'initiative communautaires (Interreg, Leader, Urban, Konver etc.)[14]. L'action publique communautaire au niveau territorial reposant sur les principes de partenariat et d'additionnalité des fonds, plusieurs niveaux institutionnels participent à la mise en œuvre des programmes : administration européenne, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales (conseils régionaux et généraux, municipalités), autres structures administratives et agences diverses.

Le premier de ces acteurs institutionnels est l'administration européenne qui élabore une variété de dispositifs d'action publique à destination des territoires régionaux et locaux. La direction de la politique régionale est sans soute la plus « territorialisée » de la Commission européenne dans la mesure où elle assure la mise en œuvre des fonds structurels et de plusieurs programmes d'initiative communautaire (PIC) comme Urban ou Interreg. Mais d'autres services de l'administration européenne y participent comme la direction de l'agriculture (Leader), la direction de l'emploi (pactes territoriaux pour l'emploi) etc. Cette administration européenne est un acteur de l'Europe au local car elle fabrique dans bien des domaines de nouveaux instruments de politique publiques fondés sur des croyances et des pratiques spécifiques (Pasquier et Weisbein 2004). Cela ne signifie pas que les normes d'action communautaires soient inédites - elles résultent bien souvent du bricolage de normes nationales - mais elles reçoivent un formatage européen qui leur donnent un statut distinct pour les acteurs locaux amenés à les pratiquer. Plus largement, les institutions européennes constituent des arènes politiques inédites pour les acteurs politiques régionaux qui se socialisent via des lieux institutionnalisés comme le Comité de Régions ou des réseaux politiques (CCRE, Reg Leg) ou fonctionnels (CRPM) à l'européanisation des enjeux de développement, à de nouvelles façons de penser et formuler les problèmes, à développer de nouvelles stratégies d'influence. .

Les institutions territoriales constituent le second niveau institutionnel déterminant de cette européanisation régionale. Depuis une quinzaine d'années, les institutions territoriales et au-delà un ensemble de structures administratives participent à la mise en œuvre des dispositifs communautaires. Cette catégorie des institutions territoriales est cependant pour le moins diverse. Ainsi, le nombre de régions législatives s'est très largement accru ces dernières années du fait de la mise en œuvre de politiques de décentralisation et de dévolution dans plusieurs Etats membres. Ces régions législatives peuvent apparaître comme des acteurs distincts dans la mesure où elles ont particulièrement souffert des développements de la législation européenne et ont cherché à s'organiser au niveau européen via le réseau Reg Leg ou la Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE). L'existence de parlements régionaux dans ces régions ajoute encore une nouvelle dynamique dans le jeu d'échelles joué par ces niveaux régionaux (Carter et McLeod 2005). Ainsi, l'européanisation de ces régions a des effets notables sur d'autres types d'acteurs régionaux institutionnalisés qui disposent de moindres capacités d'action.

Par ailleurs, si l'on regarde à l'intérieur de ces institutions, deux catégories d'acteurs émergent, les politiques et les administratifs. Il semble que dans ces deux catégories un certain nombre d'acteurs se « spécialisent » dans l'action européenne. Même si l'on dispose de peu de données sociographiques, il est possible de dresser un profil de ces entrepreneurs silencieux qui jouent ce jeu d'échelle. Côtés élus locaux, plusieurs travaux sur les politiques territoriales en Europe convergent et dessinent un profil type. Les élus régionaux 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 et d'un savoir-faire socio-économique (Genieys et Smith 1998 ; Pasquier 2002). Ces élus plutôt jeunes, diplômés du supérieur, notamment de filières économiques, bâtissent leur carrière politique sur leur maîtrise des dispositifs inter-institutionnels du développement local et apparaissent en rupture avec des répertoires d'action notabiliaires traditionnels. Ce profil se retrouve aussi en France que dans d'autres pays européens. Ainsi en matière de politiques européennes de développement territorial (Leader), les élus régionaux investis dans ce type de politiques ont des caractéristiques communes dans les régions françaises et espagnoles. Ils associent une compétence technocratique associées à un faible ancrage territorial. Dans ce cas, les ressources européennes leur permettent de compenser une gamme restreinte de ressources territorialisées par une maîtrise de la gouvernance multi-niveaux. La fonction publique territoriale comme la fonction publique d'Etat dans les services déconcentrés sont des acteurs également de cette européanisation. Si longtemps ils ont vécu les dispositifs communautaires comme une contrainte, ils disposent aujourd'hui de formations spécifiques afin d'adapter leur savoir-faire bureaucratique. En France, des services des affaires européennes se sont structurés dans la plupart des collectivités territoriales, et à travers les comités de suivi et d'évaluation des programmes communautaires, ils entretiennent des contacts directs ou indirects avec les services de la Commission. Certains services déconcentrés de l'Etat, notamment les SGAR des préfectures de région, ont même aujourd'hui pour principale mission de gérer des programmes communautaires (Marchand-Tonel et Simoulin 2004).

Les réseaux de l'expertise

Le développement de l'action publique communautaire a également généré une croissance considérable du marché de l'expertise, en particulier en matière de développement régional et local. La Commission européenne a joué un rôle important dans la structuration de ce marché de l'expertise (Guerin Lavignotte 2002). Un ensemble d'experts investissent de près ou de loin les politiques communautaires localisées. Cette explosion de l'expertise privée dans l'action publique correspond à une externalisation croissante de tâches traditionnellement assurées par les services des administrations centrales et des collectivités territoriales. A plusieurs étapes de la formulation d'une politique publique des tâches d'ingénierie et/ou d'évaluation sont désormais confiées à des experts extérieurs. On retrouve ce phénomène dans l'action publique européenne où ils interviennent à différents niveaux : conseil, formation, ingénierie de projets, évaluation. L'action publique européenne se prête bien à l'intervention d'experts dans la mesure où les programmes répondent à des méthodologies précises : diagnostic, évaluation ex ante projet, évaluation ex post. Ces experts qui interviennent dans l'espace local sont très divers, petites structures de conseil fortement dépendantes de la commande publique, grands cabinets d'audit internationaux (KPMG, Deloitte&Touche, Ernst&Young etc.) ou encore structures

[14] Pour la programmation 2000-06, ces programmes d'initiative communautaire représentent 5,35% des fonds structurels. Leader est un programme de redynamisation des zones rurales en difficulté ; Interreg a pour objectif de renforcer la coopération inter-régionale tandis qu'Urban vise la régénération de quartiers urbains en déshérence économique et sociale dans les grandes agglomérations européennes.

para-publiques (services de formation de Chambres de commerce et d'industrie). Ces experts participent à la circulation de la vulgate européenne en matière d'action publique. Chargés de former les personnels, de monter un projet, ou d'évaluer ils sont les agents d'une européanisation des pratiques et des représentations.

A ce marché de l'expertise qui bénéficie de la manne communautaire s'ajoute les réseaux européens d'expertise. En effet, la Commission européenne finance plusieurs réseaux transversaux d'information et d'échanges en matière de développement local comme l'Association européenne d'information sur le développement local (AEIDL)[15], l'association européenne des agences de développement local (Eurada) ou encore le réseau des régions innovantes d'Europe (Innovating Regions in Europe/IRE Network). Ces réseaux transnationaux sont à la fois des lieux de diffusion des méthodes communautaires et des relais locaux dépolitisés pour l'administration européenne. Ainsi, la Commission européenne par l'intermédiaire de ces réseaux sous-traitent largement la production de la connaissance en matière de développement local tout en la diffusant en continu (Guerin Lavignotte 2002).

L'institutionnalisation des acteurs socio-économiques

Mais, les dispositifs communautaires mobilisent bien au-delà des acteurs institutionnels. Les règles et normes des programmes européens (partenariat, approche intégrée, renforcement de la société civile….) Un ensemble d'acteurs économiques et sociaux se mobilisent autour d'enjeux européens, souvent bien au-delà des traditionnels secteurs d'intervention de l'administration européenne. L'horizontalité de certaines politiques européennes, en particulier les fonds structurels, favorise la mobilisation d'une pluralité d'acteurs économiques et sociaux dans les sociétés régionales et locales. Par exemple, la mise en œuvre de la politique européenne de la ville à travers les programmes URBAN mobilise divers acteurs privés : associations de quartier, ONG, associations de commerçants, promoteurs immobiliers (Pasquier et Pinson 2004). Les stratégies de régénération urbaine prônées par l'administration européenne associent étroitement ces acteurs à la définition des besoins du quartier ainsi qu'à sa revalorisation. Cela prend différentes formes, de l'association de quartier qui est consultée sur la piétonisation d'une rue à l'ONG qui est mobilisée pour son savoir-faire dans l'accompagnement de populations marginalisées

Les mobilisations « identitaires » ont également trouvé 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 la spécificité de ces 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 »[16] deviennent des enjeux de lutte à l'échelle régionale et nationale. Ainsi, en Bretagne, associations culturelles, mouvements éducatifs, partis politiques utilisent la référence à ces textes européens pour exiger une mise en conformité des politiques nationales en matière culturelle et éducative. Plus largement, les grands partis régionalistes et nationalistes au Royaume-Uni, Espagne, Belgique et Italie disposant de députés européens se sont regroupés dans l'Alliance libre européenne et ont formé avec les partis écologistes un groupe parlementaire de 45 députés au Parlement européen. Cette européanisation des partis politiques ethno-régionalistes contribue à la politisation d'une variété de revendications dans les espaces régionaux de plusieurs Etats membres.

L'européanisation régionale active et l'institutionnalisation d'une capacité politique régionale

A partir de cette carte de l'européanisation active des types d'acteurs au niveau régional on peut chercher à analyser les conditions d'institutionnalisation d'une capacité politique régionale, c'est-à-dire comprendre comme l'européanisation fournit tout à la fois opportunités et contraintes.

La circulation des normes et des règles : un jeu de contraintes et d'opportunités

L'Union européenne diffuse, selon des instruments relativement inédits, un certain nombre de normes d'action publique. La gamme normative mobilisée par les institutions européennes s'est considérablement étoffée ces dernières années Elles peuvent aussi bien prendre la forme la plus contraignante qui soit, celle du droit communautaire[17] (directives, règlements), que des formes plus molles du type *soft law* à travers de nouveaux instruments de gouvernance. La dynamique d'intégration européenne n'est en effet plus uniquement gouvernée par la méthode communautaire traditionnelle qui organise la prise de décision et finalement la production du droit communautaire au sein du triangle institutionnel constitué par la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement. Pour le dire autrement, le développement de ces nouveaux instruments de gouvernance est un moyen pour les institutions européennes d'approfondir en souplesse leur capacité de régulation alors que les Etats membres y sont majoritairement hostiles. C'est donc tout autant une recherche de capacité de régulation accrue qu'une situation de faiblesse institutionnelle qui a conduit les administrations européennes à élaborer des guides de bonnes pratiques en matière de politiques environnementales ou de développement local.

Ces normes s'incorporent aux ordres politiques domestiques via des dynamiques d'institutionnalisation variables. La question des modalités de réception de ces normes est dès lors cruciale. En effet, selon les configurations politiques nationales et régionales, les stratégies des acteurs autour des enjeux européens peuvent varier très largement et limiter ou accroître l'impact de normes selon l'usage qu'ils en font. Il ne faudrait surtout pas avoir une vision top down de l'institutionnalisation de ces normes. On n'est pas en présence d'une dynamique verticale mais d'une dynamique interactive, d'un processus « à rebonds » où les acteurs, qu'ils soient internationaux, nationaux ou sub-nationaux jouent un rôle déterminant dans la réception et la pénétration de ces normes dans les sociétés politiques (Bomberg et Peterson 2000, Pasquier 2005, Radaelli 2004). L'européanisation ne fonctionne pas sur une logique

[15] Le budget de l'AEIDL était de 4,6 millions d'euros en 2000 contre 2,3 millions en 1994.
[16] 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.
[17] Pensons par exemple à la force contraignante de l'acquis communautaire dans les négociations d'adhésion.

contraignante d'imposition mais sur des logiques horizontales plus complexes de *feedback* ou l'apprentissage et la socialisation constituent des mécanismes d'institutionnalisation déterminants (Baisnée et Pasquier 2006).

Ainsi, à l'instar des ordres politiques nationaux, les institutions politiques régionales doivent s'adapter à cette gamme normative plus ou moins durcie. Mais l'européanisation au niveau régional est un processus largement diffus avec des effets collatéraux dont les conséquences se font sentir qu'à moyen ou long terme. Si l'on considère plus précisément les politiques publiques l'européanisation se caractérise par la circulation accélérée de normes communautaires, notamment polarisées autour du référentiel de marché, renforçant ainsi la naturalisation et l'importance du « label Europe » comme support d'innovation et de modernité (Courty, Devin, 1996, p. 111-117). L'Union européenne fonctionne comme une bourse à idées produisant un larges éventails de normes, manières de faire qui sont adaptées, réappropriées par les acteurs régionaux et locaux (Geddes 2000, Pasquier et Pinson 2004, Pasquier 2005). Ces normes transforment le pratiques, les croyances des acteurs régionaux et locaux mais convergent autour de certaines caractéristiques. Si l'on prend les exemples des politiques de développement territorial, les instruments mis en œuvre tendent à se ressembler de plus en plus à l'échelle européenne. Par des processus d'adaptation et de réappropriation, l'européanisation tend à formater les instruments de politique publique au niveau régional et local. Cela s'explique aisément dans la mesure où les normes européennes sont elles-mêmes issues de traditions nationales et qu'elles sont digérées par les appareils politico-administratifs locaux qui les réutilisent dans différents champs de l'action publique. Ainsi, les notions de partenariat public-privé, de renforcement de la société civile de projet de développement, de territoires de projet, ont largement progressé avec le développement de l'action publique européenne. L'institutionnalisation d'une composante européenne dans les métiers de la gouvernance territoriale a fortement contribué à la diffusion de ces modèles européens d'action publique (Muller 1996). L'élu, le fonctionnaire territorial, le consultant agissent dans un univers d'action polycentrique dans lequel la dimension européenne est fortement présente. Dans la régulation quotidienne de toute une série de problèmes locaux, des normes, des financements européens interviennent. Ainsi, pour l'élu d'une collectivité, pouvoir obtenir un programme communautaire fait partie des savoir-faire qu'il doit maîtriser s'il veut mobiliser une gamme étendue de ressources politiques. Les enjeux européens sont devenus une réalité banalisée des métiers de la gouvernance territoriale, donnant naissance à des rôles plus ou moins spécifiques (chargés de mission Europe, élus spécialisés, professionnels du droit communautaire, etc.).

Cette européanisation des instruments des politiques publique territoriales a des effets sur la recomposition des territoires politiques en Europe. Ainsi, les programmes Leader mis en œuvre à partir du début des années 1990 participent à l'émergence de nouveaux territoires d'action publique comme les pays en France ou les comarcas en Espagne (Pasquier 2005). De nouvelles coopérations transfrontalières tendent également à s'institutionnaliser dessinant des espaces d'échanges politiques en devenir. Des eurorégions voient le jour dans le nord (Nord-Pas-de-Calais, Kent et Wallonie) et le sud de l'Europe (Galice, région nord Portugal) transformant les espaces de négociation politique et préfigurant des recompositions territoriales.

Ressources et capacité politique régionale

La captation de ces ressources est au cœur aujourd'hui de la construction des capacités régionales (Pasquier 2004). Il peut s'agir de savoir-faire administratifs ou professionnels, de l'expertise (capacité à constituer des dossiers européens, maîtrise du droit communautaire…), de ressources financières (fonds structurels, programmes communautaires…) ou de ressources notabiliaires (aptitude à mobiliser des réseaux de façon informelle, sans passer par des procédures formelles d'accréditation comme les élections, les demandes publiques ou les procédures administratives). Si l'espace européen d'action publique constitue indiscutablement une nouvelles structure d'opportunités pour les régions avec un foisonnement de relations inter-organisationnelles, un développement de réseaux politiques, il n'en reste pas mois que cette Europe polycentrique repose sur des grammaires politiques préexistantes, parfaitement repérables en ce qui concerne la capacité politique régionale.

Par delà les contextes politico-administratifs nationaux, l'analyse révèle que le processus d'européanisation modifie sensiblement les logiques d'action des institutions et des groupes d'acteurs régionaux (Le Galès et Lequesne 1997, Négier et Jouve 1998, Pasquier 2004). Cependant, les régions n'ont pas la même capacité politique à en profiter. En effet, les acteurs régionaux ne perçoivent pas et ne s'organisent pas de la même façon autour des politiques européennes de développement régional. Par exemple, l'analyse des dynamiques régionales en France et en Espagne lors de la mise en oeuvre des politiques européennes de développement régional montre que seules quelques régions sont capables de produire des stratégies suivies de défense des intérêts régionaux. Les régions dans lesquelles des croyances et des pratiques politiques spécifiques préalablement structurées facilitent l'action collective paraissent mieux à même de se positionner dans les échanges inter-organisationnels et les nouveaux réseaux politiques qui s'organisent à l'échelle européenne. Dans les autres régions, si des logiques d'apprentissage sont à l'œuvre, elles se sédimentent sur des pratiques politico-administratives préexistantes, ce qui limite les effets du processus d'européanisation sur les stratégies régionales.

Les schémas nationaux de décentralisation marquent de leur empreinte les mobilisations régionales à l'échelle européenne. Les disparités dans la répartition des ressources institutionnelles et financières influent fortement sur leur positionnement dans les réseaux d'acteurs à l'échelle régionale. En Espagne, Allemagne ou en Ecosse, de part les ressources qu'ils monopolisent, les gouvernements régionaux se situent d'emblée au centre du réseau d'acteurs et en position dominante de médiation vis-à-vis de l'environnement extérieur. C'est particulièrement flagrant en ce qui concerne la programmation des fonds structurels. En France, les conseils régionaux n'ont pas le monopole de la représentation territoriale et doivent cohabiter avec un ensemble d'institutions infra-régionales qui disposent de ressources quasi équivalentes. Ceci fragilise les coalitions régionales en France. En France, comme pour les contrats de plan, les régions doivent gérer l'organisation duale de l'Etat d'autant que ses services déconcentrés ont la responsabilité de gestion des fonds structurels[18]. Des partenariats coopératifs entre les conseils régionaux et les préfectures de Région

[18] Cette situation risque d'évoluer dans l'avenir. En effet, depuis 2003, dans la cadre de la réforme Raffarin, le conseil régional d'Alsace expérimente la gestion directe des fonds structurels. Si cette expérience est concluante elle pourrait être généralisée.

peuvent atténuer ce « retour de l'Etat », comme en Bretagne, ou au contraire l'accentuer comme en région Centre, Rhônes-Alpes ou en Languedoc Roussillon (Balme et Jouve 1996, Négrier et Jouve 1998). On remarque ici toute l'influence des modèles régionaux d'action collective. Les régions dans lesquelles se perpétuent des formes identitaires spécifiques et des pratiques politiques collectives singulières sont plus à même de se positionner dans ces échanges inter-organisationnels et dans les nouveaux réseaux politiques qui s'organisent. Ainsi la Bretagne, la Galice, l'Ecosse perçoivent l'Union européenne et les ressources qu'elles suscitent comme un enjeu politique incontournable, c'est beaucoup plus problématique en région Centre, en Rioja, dans l'Alentejo, même si progressivement elles tendent à s'investir.

Matrices cognitives et capacité politique régionale

Comme nous l'avons vu la capacité politique régionale implique de mobiliser des réseaux infra-régionaux et nationaux, de se constituer en porte-parole. Les ressources institutionnelles contribuent à cette capacité d'intégration mais d'autres dimensions apparaissent comme une capacité idéologique à produire des représentations de l'Europe suffisamment mobilisatrices pour développer des stratégies d'européanisation proactives. Comme nous l'avons suggéré plus haut une des distinctions entre 'communautarisation passive' et 'européanisation active ' c'est l'absence dans le premier cas d'une 'idéologie' ou d'un systèmes de croyances partagées. L'européanisation 'active' ou de projection implique l'existence d'un cadre cognitif, 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 certaines vision de l'Europe, l'européanisation active est facilitée par une compréhension que 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'UE[19]. En d'autres termes l'européanisation 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 européanisé au niveau régional peut donc nous aider à nuancer les effets d'engrenage entre européanisation passive et active. Pourquoi, en effet, les stratégies des acteurs régionaux chercheraient 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 notamment pour les régions législatives. Par exemple au 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, qui sert à 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 terme 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 invite à penser ensemble intégration européenne, gouvernance régionale et relations centre/périphérie.

Conclusions

L'objectif de ce papier était d'ouvrir une discussion sur plusieurs points clés concernant la question de la congruence entre processus de l'intégration européenne d'un côté, et le processus de gouvernance régionale de l'autre. Les transformations récentes qui ont lieu dans plusieurs Etats membres offrent de nouvelles possibilités d'action pour les régions elles-mêmes, mais également pour le développement de la recherche. Ce papier a essayé de dépasser les débats traditionnels sur le sujet en faisant dans un premier temps une présentation critique des récits contemporains sur les défis de la gouvernance multi-niveaux pour les régions, et dans un second temps en esquissant un cadre analytique mieux à même de saisir les nouveaux processus de changement. Ce papier revisite plus largement la question de la congruence entre intégration européenne et gouvernance régionale, en particulier à travers une critique de l'application au niveau régional de la théorie institutionnaliste de l'européanisation.

Références

Baisnée O. Pasquier R. (2006) dir., *Les sociétés politiques nationales face à l'européenisation*, à paraître.

Balme R., dir., (1996), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica.

Bomberg, E. and Peterson, J. (2000) 'Policy transfer and Europeanization Passing the Heineken test?' *Queen's Papers on Europeanization*, n°2.

Börzel, T (2003) 'Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization' ' *Queen's Papers on Europeanization*, n°2.

Börzel, Tanja. A. (2002), *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge, Universty Press.

Bukowski J. Simona P. and Smyrl M., (2003) (eds) *Between Global Economy and Local Society : Political Actors and Teritorial Governance*. Lanham: MD Rowman and Littlefield.

Bulmer, S and Burch, M (2000) 'Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution', *Queen's Papers on Europeanisation*. No.9/2000.

Bulmer, S, Carter, C., Burch, M., Hogwood, P. and Scott, A.(2002) *European Policy-Making Under Devolution: Transforming Britain into Multi-Level Governance*. Basingstoke: Palgrave.

[19] Par exemple, l'adaptation du Parlement belgea été déterminée par sa vision d'une UE devenant fédérale avec un rrôle diminué des parlements nationaux. Au Royaume-Uni, l'adaptation parlementaire sous les gouvernements conservateurs a été cadré par une vision inter-gopuvernementaliste de l'UE avec la volonté de revaloriser le rôle des parlements nationaux (Voir dans Maurer et Wessels 2001 les chapitresde Vandevivere sur la Belgique et de carter sur le Royaume-Uni).

Bulmer, S and Radaelli,C (2004) 'The Europeanisation of National Policy?' *Queen's Papers on Europeanisation*. No.1/2004.

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.

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.

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 and McLeod, A (2005) 'The Scottish Parliament and the European Union: Analysing Regional Parliamentary Engagement' in Weatherill, S and Bernitz, U (Eds.) *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing.

Carter, C (2001) 'The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?', in Maurer, A. and Wessels, W. *The European Parliament and National Parliaments After Amsterdam*, Nomos Editors, Baden-Baden, pp.395-424

Costa, O, (2002), « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union », *in* Georgakakis, dir., *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS.

Courty G., Devin G. (1996) *L'Europe politique*, Paris, La Découverte.

Dolowitz, David and Marsh David. 'Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44 (2): 343-357.

Geddes, Michael (2000) 'Tackling social exclusion in the European Union? The limits of the new orthodoxy of local partnerships' *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4): 782-800.

Goetz (1995) 'National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany' *Journal of Common Market Studies*, 33:1, 91-116.

Goldsmith, Michael (1993) 'The Europeanisation of local government', *Urban Studies* 30 (4/5): 683-699.

Gomez-Reino M., Pasquier R., (2004), *Les partis politiques régionalistes et nationalistes en Europe du Sud*, Pôle Sud, n°20.

Guerin Lavignotte E. (2002) « Les experts de l'Europe au « local ». Critères d'identification et de différenciation sur un marché de l'expertise locale en pleine mutation », *in* Georgakakis D. (dir.) *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, p. 217-240.

Hooghe, Liesbet (ed.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Hooghe Liesbet (1995) « Subnational Mobilisation in the European Union », *West European Politics*, 18, (3).

Jeffery, C (2005) 'Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone' in Weatherill, S and Bernitz, U (Eds.) *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing.

Jeffery, C (ed.) (1997) *The Regional Dimension Of the European Union. Toward a third level in Europe?*, London: Franck Cass.

Ladrech 1994 'Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies* 34:1.

Le Galès Patrick, Lequesnes Christian, dir (1997), *Les paradoxes des regions en Europe*, Paris, La découverte.

Loughlin, J (2005) 'The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe' in in Weatherill, S and Bernitz, U (Eds.) *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing.

Marchand-Tonel Xavier et Simoulin Vincent (2004) 'Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ?', *Politique européenne*, n°12.

Marks Gary (1996) 'An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance', *Regional and Federal Studies*, 6 (2).

Maurer, A. and Wessels, W. (2001) *The European Parliament and National Parliaments After Amsterdam*, Nomos Editors, Baden-Baden.

Mazey (S.), Richardson (J.), eds, 1993, *Lobbying in the European Community*, Orford, Oxford University Press.

Muller, Pierre (1996) 'La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne', *in* F. d'Arcy and L. Rouban L. (eds) *De la Ve République à l'Europe. Hommage à J.-L. D Quermonne*, Paris: Presses de la FNSP.

Négrier E., Jouve (1998), dir., *Que gouverne les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan.

Pasquier, Romain (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, Romain (2004) *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Pasquier P. (2002) « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », *Politique européenne*, n°7, p. 159-177

Pasquier, Romain Pinson, Gilles (2004) 'Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie', *Politique européenne*, n°12: 42-65.

Pasquier, R. et Weisbein J. (2004) 'L'Europe au microscope du local', Politique Européenne, 12, 5-21

Radaelli C. (2004), «Europeanisation : solution or problem ?», *European Integration Online Papers* (EioP), (8) 16, http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm.

Smith, Andy (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.

Tömmel Ingeborg, (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.

Vandevivere, C (2001) ' The Federal Parliament of Belgium: Between Wishes, Rules and Practice' in Maurer, A. and Wessels, W. (2001) *The European Parliament and National Parliaments After Amsterdam*, Nomos Editors, Baden-Baden,

Weatherill, S (2005) 'Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence' in Weatherill, S and Bernitz, U (Eds.) *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing.

LA DEFENSE A L'EPREUVE DU CHANGEMENT D'ECHELLE : L'EXEMPLE DE LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE DEFENSE

Delphine Deschaux-Beaume

Quel est l'impact du changement d'échelle sur l'une des fonctions régaliennes de l'Etat par excellence : sa défense ? Comment s'articulent les Etats avec l'Union Européenne dans mise en ouvre de la 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 en matière de défense ? Si les décisions sont de plus en plus prises en corrélation avec un nombre croissant d'acteurs : experts, politiques, bureaucratie bruxelloise, *think tanks* (comme l'Institut de Sécurité de l'UE par exemple), les Etats restent encore indubitablement maîtres des processus décisionnels (prééminence du Conseil européen, vote à l'unanimité) et de l'engagement extérieur des troupes nationales et multinationales, et même avec les avancées proposées par le Traité constitutionnel européen aujourd'hui en débat au sein de la classe politique des Etats-membres.

Ne peut-on pas avec la PESD évoquer une nouvelle forme de souveraineté partagée entre les Etats et l'Europe en matière de défense et de sécurité, en particulier depuis la déclaration d'opérationnalité de la PESD à Laeken en 2001, et comme le montrent les premières interventions extérieures de l'UE (Concordia, Artémis et Althea) ?

Ce faisceau de questionnement n'est pas sans rappeler l'idée de jeu à double niveau (*two-level game)* [Putnam et alii, 1993]. La PESD est en cela un processus politique original qui fait intervenir de nouvelles façons de produire la politique de défense ainsi que des représentations et des acteurs inédits.

Le raisonnement présenté ici s'articule en trois temps. L'enjeu de cette communication est de s'interroger sur la façon dont la défense quitte, à un moment donné, la sphère exclusivement nationale de décision et d'action publique, et sur les causes de ce changement d'une part. Il s'agit par ailleurs d'examiner les effets de ce début de changement d'échelon, tant qu niveau du processus décisionnel que des institutions et des stratégies des différents acteur, notamment en ce qui concerne les acteurs militaires et industriels. Enfin, cette analyse conduit à réfléchir plus globalement, au regard entre autres de l'expérience empiriques des premières opérations extérieures conduites par l'Union Européenne, sur la notion de souveraineté et les nouvelles modalités qui sont les siennes avec la progressive construction d'une politique de défense à l'échelle européenne. Ce dernier point permet de faire le lien avec le débat général sur les changements d'échelle dans l'action publique et sur les questionnements théoriques et méthodologiques pour les appréhender.

La PESD fait l'objet d'articles descriptifs, techniques ou bien analytiques en relations internationales, dans les études stratégiques ou en économie, mais son étude par le prisme de l'analyse des politiques publiques demeure en revanche lacunaire[20].

Pourquoi et comment en vient-on à envisager une défense à l'échelle européenne ?

L'analyse de la genèse et de la mise en œuvre d'une politique de défense à l'échelle européenne paraît bien correspondre à la définition de « politique publique européenne », soit des « politiques coproduites par des acteurs multiples situés à des niveaux différents (supra-national, national, infra-national) » [Hassenteufel, Surel, 2000 : 11]. Le changement d'échelle ne résulte pas ici d'un modèle européen imposé, mais bien plutôt d'un changement de référentiel à la faveur de la double fenêtre d'opportunité [Kingdon, 1984] ouverte par la chute du Mur de Berlin marquant la fin de l'ordre bipolaire d'une part, et la renaissance des conflits sur le sol européen (Yougoslavie, Bosnie, Kosovo), et plus récemment la lutte contre le terrorisme d'autre part. L'Europe connaît au début des années 1990 ses « trois glorieuses » [Colard, 1995 : 76] : « *il s'est produit en Europe dans la période 1989-1992 une succession d'ébranlements, dont la dimension n'est pas inférieure à celle de la deuxième Guerre Mondiale* » [Guilhaudis, 1998 : 17].

Les prémisses de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) semblent bien à chercher du côté de deux conflits majeur du début des années 1990, qui interviennent dans la fouée de la chute du Mur et précipitent l'entrée dans un nouvel ordre international post-bipolaire : la guerre du Golfe et le conflit en ex-Yougoslavie. La guerre du Golfe constitue une prise de conscience des responsables militaires : les armées de type guerre froide ne sont plus adaptées aux nouveaux conflits régionaux : armées de conscription pour l'essentiel (à l'exception notable du Royaume-Uni qui a professionnalisé ses forces armées dès les années soixante, comme l'annonçait son *Livre Blanc sur la Défense* de 1957 [Sorin, Porteret et al., 2003]), elles ne répondent pas aux besoins de projection rapide et de déployabilité nécessaires dans les conflits comme celui du Golfe. A cette prise de conscience, vient s'ajouter le traumatisme provoqué tant dans la sphère politico-militaire que dans l'opinion publique largement exposée par la médiatisation à l'embrasement de la Yougoslavie et la paralysie des Etats européens. L'insuccès de l'intervention européenne menée par une UEO balbutiante qui, désorientée par l'engrenage de la violence et la complexité du terrain yougoslave, déclare officiellement le 29 octobre 1991 que « *les conditions ne sont pas réunies pour une intervention de l'UEO en Yougoslavie* » [Guilhaudis, 1996 : 54], et passe le relais militaire à l'OTAN et le relais humanitaire à l'ONU, cantonnent les Douze à un rôle opérationnel subsidiaire, entaché par leurs incohérences et leurs dissensions. Les Etats européens se retrouvent face au dilemme rencontré dans le Golfe. Lors de l'intervention dans le Golfe, le manque de cohésion, l'introuvable interopérabilité entre alliés européens et américains, et l'inadéquation des forces et des matériels avec le type d'intervention nécessaire dans les conflits post-bipolaires étaient devenus évidents. En outre, les difficultés des Européens à faire cause commune[21], et même les désaccords qui s'étaient manifestés à cette occasion reparaissent lors du conflit en Yougoslavie : en ce sens, ces deux conflits constituent des stimuli pour engager une action publique surpassant le niveau national en matière de

[20] Cette communication s'appuie par ailleurs sur une trentaine d'entretiens menés entre avril et juillet 2005 au Ministère de la Défense, au Quai d'Orsay, à l'Elysée, à Matignon, à l'Etat-major des Armées et à l'Ambassade d'Allemagne.

[21] La France et la Grande-Bretagne s'engagent très rapidement au sein de la Coalition atlantiste, mais la France tend bientôt à remettre en cause le mode d'action des Etats-Unis et de l'OTAN, ce qui provoque une tension avec les Britanniques. L'Allemagne pratique quant à elle la « diplomatie du chéquier » : elle participe financièrement au conflit mais n'envoie aucun soldat.

sécurité et de défense. La Yougoslavie est un révélateur des lacunes européennes d'autant plus que la guerre se produit sur le continent ; elle constitue la matrice d'analyse qui rend désormais incontournable la réflexion sur une défense du territoire européen qui pourrait être assurée par les Européens eux-même.

Réforme de l'OTAN (Déclarations de Londres (1990) et Rome (1991) : modifications conceptuelles du rôle de 'Alliance dans l'avenir de l'après guerre froide → Ainsi, l'analyse ne saurait être complète sans y introduire aussi des éléments d'approche cognitive. Cette approche complémentaire amène à réinvestir le rôle des processus cognitifs dans la construction d'une politique de défense [Vennesson, 2004 ; Lindemann, 2004], ce qui permet de saisir pleinement la portée majeure d'un texte tel que le concept commun de Nuremberg en 1996 au niveau franco-allemand, sorte de prémisse à la stratégie de sécurité européenne énoncée par Javier Solana en décembre 2003. Le papier Solana représente une véritable révolution culturelle en matière de défense et de sécurité : l'UE paraît dès lors se rapprocher du concept de « communauté de sécurité » [Deutsch, 1953].

Le déclencheur du processus d'élaboration d'une politique européenne de défense n'est pas seulement le constat de l'impuissance européenne en Yougoslavie, puis dans les Balkans, mais aussi la réforme entreprise par l'OTAN qui modifie son référentiel de défense, ce qui permet à des réseaux d'acteurs impliqué, notamment aux acteurs du partenariat franco-allemand, d'agir comme des « coalitions de cause » [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993] qui tirent profit de cette réforme et du contexte global de bouleversement géostratégique dans lequel elle s'enracine pour se saisir à leur tour d'un nouveau référentiel de défense européen dans le cadre de l'Union Européenne à partir des CIG de Maastricht à l'automne 1991 afin d'apporter un embryon de solution à la problématique de la défense et de la sécurité du continent dans l'après-guerre froide, face à un spectre de menaces radicalement différent et diffus, et un monde de plus en plus interdépendant [Elias, 1987 ; Devin, 1995]. La défense ne peut désormais plus être seulement une défense territoriale.

Effets et limites du changement d'échelle en matière de défense en Europe

Peu à peu depuis les années 1990, et surtout depuis Saint-Malo en 1998, et les CIG d'Helsinki, Cologne et Feira en 1999, l'Europe et l'agenda communautaire deviennent progressivement un passage obligé même en matière de défense, qui pèsent donc à la fois dans les stratégies d'action des Etats mais également des fonctionnaires et des militaires [Muller, 1992]. Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme bottom-up de va-et-vient constant entre les Etats et UE qui se consolide peu à peu à partir des identités et des habitus nationaux en présence.

Eléments de changement d'échelle : institutions (COPS, Comité Militaire, Etat-major l'UE), certains points du processus de décision, nombre croissant d'acteurs impliqués…

Enfin, tant pour saisir la genèse de la PESD que concernant sa mise en œuvre, il est intéressant de faire un détour par la sociologie historique du politique dans la mesure où une politique européenne de défense demeurera certainement pour longtemps encore une politique intergouvernementale, dont les blocages proviennent fréquemment des trajectoires nationales différentes des Etats-membres impliqués. Les conditions de structuration socio-historiques des Etats et de leurs forces armées exercent en effet une pression inverse au processus d'européanisation, et fonde des ferments de résistance *de facto* [Hofmann, 1966]. Cela permet d'ailleurs de comprendre pourquoi la PESD reste encore aujourd'hui l'apanage d'un « noyau dur » d'Etats, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, l'Angleterre oscillant entre acquiescement et obstruction.

Si l'on voit poindre les prémisses d'une bruxellisation chez les hauts responsables militaires en poste à l'Etat-Major de l'UE ou au COPS [Bagayoko-Penone, 2004], le point d'ancrage premier demeure pour l'instant le référent national. Les blocages rencontrés, et sur ce point le cas du Corps Européen s'avère particulièrement significatif, peuvent être largement imputés à la « dépendance au sentier » (ou *path dependency*) [Pierson, 1996 et 1997] des acteurs institutionnels concernés: un exemple empirique probant est le maintien d'un système de notation et d'une politique de ressources humaines nationales pour les militaires des cinq nations constituant le Corps Européen[22]. Il en va de même pour les autres forces et unités multinationales dans l'UE. De même, la question de la relation à l'OTAN, ou la façon d'envisager les opérations extérieures est fortement influencée par les choix politico-stratégiques effectués par les Etats auparavant. 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. Et l'Agence Européenne de Défense et d'Armement n'a pas de pouvoir contraignant à l'heure actuelle.

S'il y a bien une convergence des priorités, des politiques de défense, de la socialisation des militaires, des perceptions, il ne s'agit pas toutefois de remplacer la politique de défense nationale par une seule PESD, mais plutôt de superposer plusieurs niveaux qui coexistent et dont les modalités peuvent évoluer. A travers les débats entre europhiles et eurosceptiques, force est de constater qu'il y a bien un processus d'européanisation de la défense avec une création d'acteurs (COPS, EMUE, CMUE…) qui comptent, des moyens affectés… Le pouvoir intégrateur du Secrétariat Général du Conseil se distingue à ce niveau, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes : la PESD se cantonne pour l'instant à la règle de l'intergouvernementalisme laissant aux Etats le dernier mot. Les obstacles seront-ils plus forts que la volonté politique existante ? Quoi qu'il en soit, le changement d'échelle en matière de défense nécessite de revisiter les paramètres de la souveraineté étatique, entre territoire national et Europe.

Les nouvelles modalités de la souveraineté

La progressive construction d'une politique de défense à l'échelle européenne, qui vise à terme à doter l'UE d'un véritable outil de défense autonomisé et opérationnel, et par conséquent à impliquer un transfert plus large de compétence à l'Union de la part des Etats en la matière, amène à s'interroger plus largement sur le concept de souveraineté et notamment d'en revoir la conception habituelle que nous pouvons en avoir. La souveraineté se définit traditionnellement comme une compétence absolue, qui ne souffrirait aucune autorité au-dessus d'elle. Sur la scène internationale, elle est un principe juridique qui fonde l'égalité de droit entre les Etats et a permis de définir les caractéristiques de l'Etat moderne. Les trois éléments constitutifs de la souveraineté –population, territoire[23], droit des

[22] Ces cinq nations sont la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg.
[23] Principe d'inviolabilité des frontières.

peuples à disposer d'eux-mêmes[24]- permettent à l'Etat d'être l'acteur disposant des pouvoirs les plus étendus sur la scène internationale [Roche, 1999]. Mais le développement des organisations supranationales, et en particulier l'essor pris par l'UE à laquelle es Etats délèguent des compétences croissantes viennent remettre en cause cette conception de la souveraineté « classique ». L'Etat moderne se base sur un *gouvernement* (entendu comme un système centralisé de règles, basé sur un ensemble d'organisations militaires, administratives et politiques, sanctionné par un ordre légal, qui revendique le monopole de la force légitime), une *identité nationale* (une population sur un territoire[25]) et une *économie* (économie nationale autonome, auto-soutenue dans la mesure où elle comprend les secteurs clefs nécessaires à sa reproduction) [Sorensen, 2001]. Or avec le développement de l'UE, et notamment dans sa dimension de sécurité extérieure, on semble s'acheminer davantage vers une forme postmoderne d'Etat dont le gouvernement s'appuie sur une gouvernance multi-niveaux basée sur des institutions nationales, internationales, supranationales et infranationales (dans des combinaisons diverses), où l'identité s'appuierait davantage sur les institutions supranationales et internationales comme sources des droits citoyens et de citoyenneté, et dont l'économie est majoritairement engagée dans des réseaux transnationaux [Sorensen, 2001].

Concernant plus précisément le domaine militaire et de sécurité extérieure, si l'Etat moderne était celui qui fournissait le cadre majeur qui assurait la sécurité des citoyens par l'agencement de son ordre juridique et le monopole de l'usage de la violence légitime, la construction de la PESD change la donne du dilemme sécuritaire : la protection des institutions politiques de l'Etat n'est logiquement plus du seul ressort des institutions purement nationales: les organisations adéquates se trouvent à différents niveaux, y compris supranational. C'est d'ailleurs ce que l'on peut constater empiriquement lorsque l'on regarde les opérations extérieures des Etats-membres depuis les années 1990 : les conflits post-bipolaires appellent une nouveau type d'outil d'action publique pour produire de la sécurité au niveau international : la multinationalité. Les interventions se font de plus en plus dans le cadres de coalitions ad hoc (guerre du Golfe, guerre en Irak), ou d'institutions supranationales (OTAN (Allied Forces en Macédoine, SFOR, KFOR, ISAF… ; UE : Artémis au Congo, Althea en Bosnie par exemple).

L'exemple de la genèse d'une politique européenne de défense est révélateur des nouvelles modalités de la souveraineté : les Etats-membres coopèrent pour avoir des pouvoirs de régulations qu'ils n'auraient pu avoir autrement, du fait du changement de la balance géostratégique avec la fin de la guerre froide. La coopération qu'ils entretiennent en matière de défense et plus largement de sécurité depuis le début des années 1990, et plus intensément depuis 1998-1999, crée un niveau supranational de gouvernance où, dans certains domaines d'action, une majorité d'Etats ou les institutions supranationales peuvent définir les règles qui s'appliquent à tous les Etats-membres. Cela revient à une forme d'ingérence extérieure : les Etats autorisent d'autres Etats à exercer une certaine influence sur certains domaines de leurs affaires domestiques. Même si l'on est encore loin de cet idéal-type en matière de PESD, cela semble être un objectif à atteindre à long terme.

La sécurité nationale inclut désormais un niveau supranational de gouvernance, puisque ce niveau participe pleinement au système de gouvernement et aux institutions politiques des Etats-membres. Les Traités de Maastricht, Amsterdam et Nice ont posé les jalons d'une coopération accrue en matière de politique étrangère avec la PESC, la PESD et l'institutionnalisation de la fonction de Haut-Représentant pour la PESC incarnée depuis 1998 en la personne de Javier Solana. En fait, la construction d'une politique européenne de défense se trouve dans un entre-deux conceptuel: la définition traditionnelle de la politique de sécurité et de défense au niveau national n'est plus adéquate, mais une nouvelle définition qui inclurait pleinement la notion de gouvernance multi-niveau est seulement en phase d'émergence. L'interdépendance globale des Etats postmodernes crée un environnement de risque globalisé, où les risques sont diffus, sans limites géographiques et temporelles [Elias, 1987].

Ces nouveaux paramètres à intégrer dans la réflexion sur la souveraineté soulèvent également une question sensible : celle de la légitimité démocratique. Le problème ici est celui de la représentation adéquate du *demos* dans les institutions supranationales, du degré de contrôle des décisions prises par les institutions par le *demos*; or il n'y a pas encore de communauté politique et démocratique transnationale aujourd'hui [Sorensen, 2001]. D'où les accusations récurrentes de déficit démocratique dans l'UE. Dès lors, la souveraineté postmoderne nécessite une redéfinition de la sécurité politique qui vise à savoir qu'est-ce qui fait la force d'un Etat et comment cette force est défendue. Elle crée aussi de nouveaux types de problèmes, dans un environnement globalisé.

En fait, les conditions de base d'une communauté démocratique posées par les théories classiques de la démocratie ne sont plus adaptées au contexte actuel, ce qui crée un problème de déficit démocratique, d'autant plus exacerbé si les élites politico-administratives sont vues comme des acteurs stratégiques cherchant à maximiser leur autonomie.

Quoi qu'il en soit, l'Etat n'est pas une forme figée ni arrêtée, mais au contraire un élément toujours en construction, en changement perpétuel comme le montrent ces progressives redéfinitions de la souveraineté, ou plutôt les ajustements de la conception traditionnelle de la souveraineté politique impliqués par la mise en place d'une politique de défense à l'échelle européenne. La souveraineté est d'ailleurs un sujet de débat académique intense: la souveraineté est-elle une institution stable et immuable, ou bien est-elle sujette à des changements radicaux, de nos jours et dans les époques antérieures? Quelle est sa signification aujourd'hui ? Elle est faite de continuités (un ensemble de règles constitutives (qui définissent le coeur de la souveraineté) et régulatives (susceptibles de se modifier)), et aussi de ruptures (règles régulatives).

Modifications avec la multiplication de régimes internationaux depuis les années 60, new pratiques d'intervention humanitaire après la guerre froide.

---

[24] Ce droit est le fondement juridique du principe de non-ingérence (art. 2 §7, Charte des Nations Unies), relativisé depuis le milieu des années 1980 par la poussée d'un droit et même d'un devoir d'ingérence sous l'impulsion, entre autres, de Bernard Kouchner et Mario Bettati, et plus largement des ONG s'occupant de la protection des droits de l'homme dans le monde.

[25] On entend ici le lien entre l'identité nationale et la population comme une communauté au sens de Tönnies (Gesellschaftf und Gemeinschaft) ce qui induit un haut niveau de cohésion pour relier l'Etat et la nation.

Pour en revenir à la question globale des enjeux posés par les changements d'échelle dans l'action publique, le développement d'élites transnationales vient relativiser la théorie du jeu à double niveau évoquée plus haut [Putnam, 1993] : la gouvernance européenne est avant tout une gouvernance par comités, appuyée sur des négociations multilatérales, des arrangements mutuels, et un échange intensif d'informations et de consultations [Wallace, 1996]. Le niveau européen de la politique internationale des Etats-membres s'est intégré aux affaires domestiques depuis Maastricht [Lequesne, 1993]. D'où la tension qui se manifeste parfois entre l'indépendance nationale des Etats basée sur les règles constitutives de la souveraineté, et le haut niveau d'intégration européenne dans certains domaines, dans les règles régulatives et la forme de l'Etat : l'indépendance constitutionnelle reste la base de la coopération européenne, mais l'intégration croissante fait pression sur cette indépendance (cf. l'existence de clauses d'exemptions, pour l'euro par exemple au Danemark et en Grande-Bretagne). Cela pose finalement la question de la reproductibilité du modèle de l'UE.

Bibliographie

Bagayoko-Penone (Niagalé), « Les militaire français face à la construction de l'Europe de la défense », Communication au colloque du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense (C2SD), Paris, Ecole Militaire, 30 novembre 2004.

Bergeron (Henri), Surel (Yves), Valluy (Jérôme), « L'*Advocacy Coalition Framework*, Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41, 1998, pp. 195-223.

Bitterlich (Joachim), *France-Allemagne : mission impossible ? Comment relancer la construction européenne ?*, Paris, Albin Michel, Fondation Robert Schumann, 2005.

Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie), Ravinet (Pauline)(dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004.

Deutsch (Karl), « Political Community at the International Level : Problems of definition and measurement », *Foreign Policy Analysis Series*, Princeton University, n°2, September 1953.

Devin (Guillaume), « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, avril 1995, pp. 305-327.

Dumoulin (André)(dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opératoire à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites, Bruxelles*, Bruylant, 2003.

Guilhaudis (Jean-François), *Les institutions de sécurité (ONU, OTAN, UEO, CSCE, PESC) face à la crise de l'ex-Yougoslavie*, Grenoble, Université Pierre Mendès-France, Cahiers du CEDSI, n° 17.

Guilhaudis J.-F. (1998), *L'Europe en transition - L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2ème éd., Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique ».

Haas (Peter), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordnation, International Organization, vol. 49, n°1, 1992, pp. 1-35.

Hassenteufel (Patrick), Surel (Yves), « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 1, 2000, pp. 8-24.

Heisbourg (François) (dir), *Défense européenne : la mise en œuvre*, Cahier de Chaillot, n° 42, Paris, IES-UE, septembre 2000.

Hoffmann (Stanley), « Obstinate or obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, n°95, London, 1966, pp. 862-915.

Howorth (Joylon), *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, Cahier de Chaillot, n°43, Paris, IES-UE, novembre 2000.

Kingdon (John), Agendas, alternatives and public policies, Boston, Little Brown, 1984.

Laborier (Pascale), Trom (Dany), *Historicités de l'action publique*, CURAPP, Paris, PUF, 2003.

Lequesne (Christian), *Paris-Bruxelles- Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993.

Lindblom (Charles), « Still muddling, not yet through », *Public Administration Review*, Vol. 39, 6, 1979, pp. 517-526.

Lindemann (Thomas) « Identités démocratiques et choix stratégiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n° 5, 2004, pp. 829-848.

Maury (Jean-Pierre), *La construction européenne – La sécurité et la défense*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996.

Mény (Yves), Muller (Pierre), Quermonne (Jean-Louis), *Politiques publiques en Europe*, Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique des 23-24 mars 1994, Paris, L'Harmattan, 1995.

Muller (Pierre), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, pp. 275-297.

Muller (Pierre), Surel (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 1998.

Muller (Pierre), « L'analyse cognitive des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, 2, 2000, pp.189-208.

Muller (Pierre), *Les politiques publiques*, 5ème éd., Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2003 (1ère éd. : 1990).

Padioleau (Jean-Gustave), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

Pajon (Christophe), « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, n°10, 2003, pp. 148-171.

Pierson (Paul), « The path to European integration. A historical institutionnalist analysis », *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996, n°2.

Pierson (Paul), « Increasing returns, path dependence and the study of politics », *EUI/RSC, Jean Monnet Chair Paper*, n°44, 1997, pp. 251-267.

Pirotte (Olivier)(dir.), *Sécurité européenne et défense nationale*, Actes du colloque de Lille du 11 décembre 1998, Paris, La Documentation Française, 2000.

Putnam (Robert), Evans (Peter B.), Jacobson (Harold K.) (eds), *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

Richardson (Jeremy), *Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur: communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques*, pp. 169-195, in Le Galès (Patrick), Thatcher (Mark), *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Risse (Thomas), « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », in Green Cowles M., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, NY, Cornell University Press, 2001, pp. 198-216.

Sabatier (Paul), Jenkins-Smith (Hank), *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993.

Smith (Andy), *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Maison des Sciences de l'Homme. Réseau Européen Droit et Société, Coll. « Droits et société. Recherches et Travaux n° 11, Série Politique », 2004.

Solana (Javier), « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Stratégie Européenne de Sécurité, Paris, IES-UE, 12 décembre 2003.

Sorensen (Georg), *Changes in statehood. The transformation of international relations*., New York, Palgrave, 2001.

Sorin (Katia), Porteret (Vincent), Famechon-Koudjil (Christelle), Piotet (Françoise), *Les confitions de vie des militaires en Europe. Convergences et divergences*., Paris, Ministère de la Défense, C2SD, 2003.

Védrine (Hubert), *Les mondes de François Mitterrand – A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.

Vennesson (Pascal), « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n° 5, 2004, pp. 749-760.

Walch J. (2001), « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », in *Politique Etrangère*, n° 2, , Paris, IFRI, 341-352.

Wallace H., Wallace W., Webb C. (eds)(1996), *Policy-making in the European Union*, 3rd ed. (1st ed.:1977), New York, John Wileys and Sons LTD.

DIEU EST-IL SOLUBLE DANS LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX ? L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE RELIGIEUSE EUROPEENNE

François Foret

> *« Si, dans les dix ans qui viennent, nous ne réussissons pas à donner une âme à l'Europe, à lui donner une spiritualité et un sens, alors l'intégration européenne sera morte ».*
>
> *Jacques Delors, discours aux Eglises, Bruxelles, 14/04/1992*

Parmi les compétences régaliennes de l'Etat, la gestion des cultes et des croyances constitue un enjeu majeur qui a été structurant à bien des égards dans la construction des systèmes politiques nationaux. Sa prise en charge au niveau européen suggèrerait dès lors un réagencement fonctionnel et territorial de première importance. Reste à évaluer la réalité de cette prise en charge, ses modalités, ses raisons et ses conséquences. Le processus constitutionnel européen a nourri les interrogations en la matière en ouvrant des débats sur l'association des Eglises à la délibération politique ou l'opportunité de références identitaires, mémorielles ou éthiques au christianisme.

Faut-il alors parler d'une politique publique religieuse européenne en ébauche ? En d'autres termes, assiste t-on à l'émergence d'un référentiel partagé ? Peut-on discerner une évolution inédite des modalités de construction du bien commun par la confrontations de visions normatives de l'ordre social et des structures d'articulation du temporel et du spirituel ? En bref, les changements d'échelle de la gouvernance touchent-ils le domaine du religieux ?

Une politique publique est un ensemble de décisions, témoignant d'une intention et d'une cohérence d'action minimales, ayant pour objet l'allocation de biens, de ressources matérielles ou immatérielles ou l'agencement d'acteurs. Un processus d'action constitue une politique publique lorsqu'il porte sur des enjeux collectifs autour desquels s'affrontent des intérêts divers, enjeux qui apparaissent sur l'agenda politique d'une administration. Ici, en traitant de l'éventualité d'une politique publique européenne en gestation, on s'intéressera notamment à la phase d'étiquetage, celle du début du processus d'action publique qui consiste à la désignation d'un enjeu comme relevant d'une autorité publique du fait de la mobilisation des acteurs militant pour sa prise en charge.

Dans une perspective inspirée par les approches cognitives, on s'attachera particulièrement aux opérations de décodage et recodage du réel, à savoir le conflit d'interprétations dans la déconstruction de la réalité sociale pour en faire un problème public dans un premier temps, et dans un deuxième temps celui de formulation des modes de prise en charge par l'action politique de ce problème. La question peut donc être formulée en termes d'émergence et de mise en oeuvre d'un référentiel (Faure, Pollet, Warin, 1995) d'une politique publique religieuse européenne, le référentiel étant entendu comme l'ensemble socialement légitime d'informations, de normes et de valeurs qui prescrit une politique, sa justification et ses modalités. Il s'agira d'étudier la construction de la politique publique religieuse européenne en tant que processus d'identification des enjeux, des acteurs et des modes d'action.

Une politique publique au niveau européen (Mény, Muller, Quermonne, 1995), à l'ère de la gouvernance et de la légitimation par le partenariat avec la société civile, ne se conçoit plus guère comme une volonté verticale et unilatérale émanant du centre de mettre en œuvre des moyens réglementaires et financiers. On se trouve davantage renvoyé à une suite d'interactions et de tractations visant à dégager un *modus vivendi* entre acteurs de natures et de niveaux hétérogènes. En matière religieuse, les échelles considérées seront essentiellement ici supra-étatique, interétatique et étatique[26].

La religion constitue un objet particulièrement intéressant car elle met à l'épreuve par sa nature le postulat de rationalité de l'action publique. Elle soumet la légitimation du politique au rapport aux valeurs et à la tradition en relativisant la seule justification par l'efficacité et en lui opposant une légitimité normative qui se donne comme procédant d'un ordre différent et parfois présumé supérieur. Elle constitue en outre un indicateur très sensible des processus de désinstitutionalisation et d'individualisation à l'œuvre dans les sociétés européennes.

Il s'agira d'abord d'évaluer les indices laissant augurer d'un véritable changement d'échelle de la gestion du religieux par la mise en place d'une nouvelle donne européenne (I). Une diversification des niveaux d'action publique en la matière ne bouleverse pas les règles et les hiérarchies de la compétition politique, que cela soit en termes de mobilisation électorale, d'entreprises politiques et médiatiques ou de représentation d'intérêts (II). En somme, l'européanisation du religieux ne semble guère aller dans le sens d'une reconfiguration de l'Etat appelant un changement radical dans la façon de penser ce dernier, et favorise peut-être au contraire la préservation des formes politiques héritées des histoires nationales moyennant une relecture de leur sens social (III).

I Une nouvelle donne européenne ?

La genèse d'une politique publique religieuse européenne a été laborieuse et reste inachevée. L'Union européenne a des compétences légales bien circonscrites en la matière. La prise en charge du dossier au niveau communautaire est loin d'être considérée comme une évidence, tant en raison du statut sociétal de « l'objet religion » que de la représentativité reconnue aux acteurs du secteur. De ce fait, l'impact de l'action européenne s'avère limitée.

La religion est apparue tardivement et timidement sur l'agenda de l'Union européenne. Si les Eglises se sont montrées d'emblée favorables à l'intégration communautaire, le caractère essentiellement économique de cette dernière leur a longtemps fait privilégier le Conseil de l'Europe dont les compétences apparaissaient plus en phase avec leurs préoccupations en matière de droits de l'homme ou de questions sociales. L'accroissement et la diversification des

[26] L'analyse se concentre ici sur l'articulation du politique et du religieux et sur ses effets macro-sociaux au plan européen. Cela ne conduit pas pour autant à nier la pertinence du niveau local en matière d'action sociale, de gestion des conflits sur les signes religieux et des relations entre communautés de croyances, d'aménagement des lieux de culte, etc. Le niveau « infra » entre le local et le national peut également trouver sa justification si le facteur religieux délimite une territorialité productrice d'effets politiques (revendication autonomiste, différenciation identitaire, etc.).

politiques européennes dans les années 1980 suscitent toutefois un intérêt et un investissement croissant des acteurs religieux à Bruxelles.

L'étape décisive dans la reconnaissance des Eglises sur le plan institutionnel survient en 1994 avec la création par la Commission de la structure *Une Ame pour l'Europe*. Il s'agit d'une initiative lancée par Jacques Delors pour, comme son nom l'indique, "donner une âme à l'Europe" et conférer à l'intégration européenne une spiritualité et une signification sans laquelle, selon Delors, elle serait condamnée à péricliter[27]. Les Eglises et les humanismes sont invités à se concerter avec les institutions européennes dans le cadre d'un dialogue politique sur des questions de société et d'opérations de communication visant à promouvoir l'identité européenne.

Une Ame pour l'Europe survivra tant bien que mal à son fondateur. Elle s'autonomise mais continue à être financée par la Commission sous les présidences Santer et Prodi. Elle tend néanmoins à se focaliser sur des enjeux de court terme qui ne satisfont pas pleinement les acteurs religieux impliqués ; elle subit les tensions entre Eglises et humanismes dont la cohabitation au sein d'une même arène de délibération n'est pas toujours harmonieuse ; enfin, elle suscite de nombreuses critiques du Parlement européen pour la confusion qu'elle opère entre dialogue politique et communication. Ces raisons motivent la dissolution d'*une Ame* par le collège Barroso début 2005. Cette première institutionnalisation de la question religieuse au niveau européen témoigne de la tentation – ancienne, mais tardivement réalisée – d'une recherche de légitimation normative plus ou moins directe de la construction européenne par la caution des Eglises. Elle illustre aussi d'emblée les difficultés politiques d'une telle entreprise. Même si tout « appel à la transcendance » pour fonder une Europe chrétienne fut réfuté dès le départ, l'ambiguïté (alimentée par le choix de l'appellation *Une Ame pour l'Europe*) a subsisté sur le plan politique, devenant de plus en plus difficile à gérer, au point de transformer progressivement la structure initiale en organe banalisé de partenariat avec la société civile avant de signer sa disparition.

Cette étape institutionnelle et les prolongements qui s'en esquissent sont à lier avec deux dimensions essentielles dans l'établissement d'une politique publique : la délimitation des compétences légales des autorités et les structures d'opportunité qui s'offrent à ces dernières en termes de soutien ou d'opposition dans la prise en charge d'un nouveau domaine d'action publique.

En matière religieuse, l'Europe n'a pas la compétence de ses compétences. Son champ potentiel d'action est strictement borné par le principe de subsidiarité. Le Traité constitutionnel exprime explicitement que l'Union européenne « respecte en ne préjuge pas » le statut des Eglises et des humanismes selon le droit national[28]. Cela signifie notamment que la reconnaissance et la régulation des religions restent du ressort exclusif des Etats membres, moyennant évidemment le respect des libertés fondamentales exigées par le droit communautaire.

Pratiquement, l'UE est circonscrite dans le type d'action qu'elle peut mener, mais aussi dans l'identification même de son objet. Elle ne peut déterminer ce qui relève du religieux et ce qui n'en relève pas. Dès lors, l'attitude face aux phénomènes sectaires constitue un cas épineux. L'exemple illustrant le mieux le flou persistant sur ce point est celui de l'Eglise de scientologie, interdite par certains pays, tolérée ou pleinement reconnue par d'autres, et qui mène ouvertement sa stratégie d'exposition à Bruxelles sans que les fonctionnaires de la Commission en charge des relations avec les communautés de croyance et de conviction acceptent de dire explicitement le statut qui lui est réservée.

Ces restrictions importantes qui pèsent sur le champ d'exercice de l'Union européenne en matière religieuse peuvent d'ores et déjà remettre en cause l'existence d'une politique publique religieuse européenne digne de ce nom. Johannes Laitenberger, conseiller politique du président Barroso sur cette question, abonde en ce sens lorsqu'il définit son rôle :

« *On ne peut pas parler d'une véritable politique publique religieuse européenne. Simplement parce qu'on n'a pas de compétence réelle en la matière. Notre tâche ici, c'est la concertation, la délibération. Je suis surtout un facilitateur. C'est très différent par exemple de la politique de la concurrence où la Commission a un pouvoir de contrainte directe. Ce n'est pas le cas pour la religion.* »[29].

L'apparition du dossier religieux sur l'agenda communautaire n'entraîne donc pas de transferts de compétence. La Commission, cheville ouvrière en la matière, se cantonne dans un registre délibératif en vue de mobiliser le soutien des communautés de foi et de conviction et d'élargir sa base démocratique dans le cadre de la « bonne gouvernance », mais se montre peu soucieuse d'empiéter sur le domaine hautement polémique des affaires du culte ou des questions éthiques précises. Ses agents s'attachent plutôt à minorer la dimension politique de son action[30]. De leur côté, les Eglises les mieux établies au niveau national oeuvrent pour la préservation du *statu quo* afin de protéger leurs avantages acquis (position politique, régime fiscal, etc.), développant un lobbying aussi défensif que revendicatif à Bruxelles. Tous les acteurs s'accordent donc tacitement pour demeurer dans le cadre existant.

Cela explique qu'une potentielle politique publique religieuse européenne ne dispose que de structures d'opportunité médiocres pour prendre son essor. Car outre le fait que les prérogatives nationales sont jalousement gardées et peu remises en cause, l'hypothèse d'une extension d'activité à l'échelle proprement supranationale est également très loin de faire l'unanimité. Les Eglises, et notamment l'Eglise catholique, prétendent certes se faire entendre et intervenir dans le processus décisionnel européen. Il s'agit là d'une demande ancienne relayée par le Vatican et les

---

[27] Rapport d'Activité d'Une Ame pour l'Europe, 2003. La formule éponyme est tirée du discours de Jacques Delors aux Eglises, Bruxelles, 14/04/1992.

[28] L'article I-52 du Traité constitutionnel s'énonce comme suit : « L'Union européenne respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les Etats membres. L'Union européenne respecte également le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les organisations philosophiques et non confessionnelles. Reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations ».

[29] Entretien avec Johannes Laitenberger, membre du cabinet du président Barroso, Bruxelles, 06/07/2005.

[30] Johannes Laitenberger souligne ainsi que les institutions européennes ont peu de compétences sur les sujets à conflit, comme la politique de la famille ou les problèmes de mœurs. S'il peut survenir des tensions sur des dossiers traités au niveau communautaire tels que la recherche et l'éthique, c'est surtout parce que des débats qui se nouent au niveau national peuvent « transpirer » par porosité au niveau européen. Mais même dans ce cas, c'est principalement le Parlement, arène de confrontation des points de vue partisans, qui est en première ligne. La Commission est rarement impliquée en tant que telle. (*Ibid.*)

différents lobbies avec une grande constance. Le traité constitutionnel (s'il entre un jour en vigueur) leur a donné satisfaction en établissant par son article 52 « un dialogue ouvert, transparent et régulier » avec la Commission, dialogue distinct de celui prévu dans les mêmes termes avec les autres organisations de la société civile au nom de la « contribution spécifique » des Eglises. Ce statut exorbitant au droit commun entérine en grande partie la pratique actuelle et n'a guère rencontré d'opposition dans les milieux politiques. Il a par contre suscité des prises de position très virulentes des humanismes dénonçant une manœuvre détournée des institutions religieuses pour retrouver auprès des pouvoirs publics une capacité d'influence qu'elles ont perdue dans la vie sociale[31]. L'enjeu de la controverse porte finalement sur la pertinence sociale de l'objet religion aujourd'hui dans une Europe sécularisée. Le déclin des pratiques encadrées et l'individualisation du croire militent contre la représentativité des hiérarchies religieuses traditionnelles et leur légitimité à produire un discours normatif autorisé.

L'impossibilité au cours de la Convention à dégager une solution consensuelle concernant la mention de l'héritage chrétien de l'Europe comme source de civilisation a souligné le caractère toujours conflictuel de la référence religieuse. Des Etats comme la France et la Belgique ont, comme lors de la préparation de la Charte des droits fondamentaux, adopté des positions sans concession (Willaime, 2004 118-122). Des discours alarmistes sur les atteintes à la laïcité se sont faits entendre lors de la campagne référendaire française en mai 2005, même s'ils ont peu pesé sur les votes selon les enquêtes. Au regard de ces oppositions, le gain potentiel en termes de légitimation auprès du grand public semble restreint.

Sur le plan fonctionnel, les Eglises proposent leur médiation[32], médiation entre la puissance publique et certains secteurs de la société dans le domaine de l'aide sociale par exemple, ou médiation entre l'entité européenne et certaines régions du monde où elles jouissent d'une audience importante. Ce truchement religieux auquel ont volontiers recours les Etats ne se révèle cependant guère utile à une Union européenne qui ne dispose pas de véritable politique sociale ou éducative en propre et dont la diplomatie reste embryonnaire et subordonnée à celle de ses membres. Le seul usage dans lequel les Eglises ou associations confessionnelles sont véritablement sollicitées est la politique d'information, afin de diffuser le message européen dans le cadre propice d'une communauté de foi en s'appuyant sur un discours de valeurs à forte charge affective. *Une Ame pour l'Europe* finançait ainsi des conférences œcuméniques organisées par des acteurs religieux dans la mesure où les événements concourraient à la promotion de l'identité européenne. Mais c'est précisément ce mélange entre communication, politique et croyances qui a soulevé des réticences aboutissant finalement à la dissociation claire de ces registres.

L'étendue de l'action communautaire en matière religieuse est donc limitée tant par des données juridiques que par les stratégies des acteurs et les fonctions politiques européennes. Son impact sur les pratiques nationales est dès lors faible. Si l'européanisation verticale entendue comme transfert de compétences au niveau supranational n'est pas vérifiée, l'européanisation horizontale comprise comme standardisation des pratiques entre Etats membres ne l'est pas davantage.

Le dialogue entre autorités politiques et religieuses au niveau européen consacré par le Traité constitutionnel n'est pas une innovation au sens où il existe sous des formes plus ou moins intégrées dans l'ensemble des Etats membres. Même en France, bastion présumé d'une laïcité sourcilleuse, le premier ministre Lionel Jospin a établi à partir de 2002 un contact régulier au plus haut niveau de l'Etat avec les instances religieuses, pratique reprise par les gouvernements suivants, alors qu'il menait bataille simultanément au plan communautaire contre la référence à la religion dans la Charte des droits fondamentaux (Willaime, *op. cit.* 108-109). De manière générale, les problèmes à prendre en charge apparaissent communs à tous les niveaux et dans tous les pays mais les réponses apportées y sont chaque fois différentes. Ainsi de l'identification d'interlocuteurs institutionnels pour parler au nom de l'islam. A Bruxelles comme dans nombre de capitales nationales, la puissance publique tente d'établir un partenariat avec des instances suscitées souvent *ex nihilo* par elle-même ou par la société civile selon l'ornière historique des relations entre religions et Etat.

La reconnaissance des Eglises n'est pas par conséquent une modalité *sui generis* du jeu politique communautaire. Le schéma n'est pas celui d'une politique publique religieuse européenne émergente entraînant des réformes en cascade au niveau national. On ne peut parler d'une tendance à l'homogénéisation ou à la centralisation. Bien au rebours d'être un vecteur de transformation, la gestion communautaire du religieux considérée comme secteur d'action publique semble plutôt suivre par mimétisme des « recettes » élaborées à partir d'autres réalités sectorielles. Dans leurs revendications, les Eglises se coulent dans le moule général de la bonne gouvernance et de la démocratie participative et tentent simplement de l'aménager à leur profit. Cela passe notamment par l'acceptation des règles de l'œcuménisme et par la renonciation à tout discours prétendant au monopole de la vérité. Ce mode de présentation de soi est néanmoins d'ores et déjà imposé par la réalité d'un marché du religieux dans lequel la différenciation se fait surtout entre ceux qui croient et ceux qui ne croient pas davantage que par appartenance confessionnelle. Dès lors, les dispositifs de participation de la société civile à la délibération permettent aux Eglises de disposer de canaux d'influence supplémentaires dans lesquels elles entendent faire valoir leur particularisme historique. Elles continuent par ailleurs à utiliser d'autres moyens de se faire entendre comme le lobbying, la prise de parole publique ou la sensibilisation des partis politiques à leur cause. La stratégie de l'Union européenne vis-à-vis des religions apparaît donc doublement « indolore », au sens où elle est dotée d'une faible spécificité sectorielle vis-à-vis des autres domaines d'action publique communautaires et où elle n'introduit guère de modification des pratiques des acteurs tant politiques que religieux en son sein.

---

[31] Contribution de la FHE au Livre blanc sur la gouvernance européenne, "Valeurs, Etat de droit-Société civile- Science et société-Rôle du secteur public", Mars 2002, pp. 4-5 ; La même ligne argumentative est reprise dans la contribution de la FHE à la Convention européenne "Les Communautés de foi et de conviction et l'Union européenne" (juin 2002).

[32] Cette fonction de médiation sous-tend toute l'argumentation de la Comece, la Commission des conférences épiscopales à Bruxelles, lorsqu'il s'agit de définir le rôle des catholiques à l'échelle européenne. Cf. Comece, « Le Devenir de l'Union Européenne et la responsabilité des Catholiques », Bruxelles, mai 2005, 60 p.

Enfin, la prise en charge du religieux au niveau communautaire, parce qu'elle reste somme toute limitée sur le plan juridique et fonctionnel, ne s'accompagne pas de façon patente d'une reconfiguration territoriale. L'articulation du temporel et du spirituel a été au long des siècles un vecteur souvent déterminant de délimitation des frontières réelles ou imaginaires des pouvoirs et des identités. La question s'est posée ouvertement lors du débat sur l'héritage chrétien de l'Europe dans le processus constitutionnel. La reconnaissance d'un fondement civilisationnel de l'Europe lié à une appartenance confessionnelle ouvrait la voie à des interprétations séparant ceux qui en procédaient de ceux qui n'en participaient pas. Le fait qu'aucun consensus n'ait pu être trouvé et que le silence soit apparu comme la seule réponse possible montre bien que la religion saisie par le politique ne peut dessiner une territorialité légitime dans l'Europe d'aujourd'hui. Il serait pour autant tout aussi vain de feindre qu'elle n'ait aucune incidence en la matière, le cas turc en étant la meilleure illustration. L'adhésion de la Turquie est rejetée par une majorité d'Européens et suscite les réserves d'un nombre croissant de leaders politiques pour des raisons qui s'énoncent rarement en termes explicitement religieux mais qui y renvoient parfois sous la forme d'« incompatibilités culturelles ». En sens inverse, la dimension religieuse sert parfois à justifier la candidature turque du fait des bénéfices politiques et géopolitiques pour l'UE de se doter d'une porte ouverte sur le monde islamique vis-à-vis de ses minorités et de son voisinage. De manière plus instrumentale, la religion comme objet de politique publique est un terrain délicat sur lequel l'Etat turc est fréquemment rappelé à l'ordre par la Commission européenne et les Eglises au nom des entraves à la liberté de croyance et de culte.

II REFONTE de la compétition politique ?

Les compétences, les fonctions et les territoires de l'action publique en matière religieuse changent peu. Partant, les conditions et les acteurs de la compétition politique ne vont pas être modifiées radicalement. Le contexte de l'intégration européenne va offrir de nouvelles ressources aux niveaux transnational ou supranational mais ne va pas bouleverser les hiérarchies et les rapports de force. On verra successivement ce qu'il en est des luttes politiques à travers le mode d'allocation principal du pouvoir qui demeure le vote (A) ; des entreprises politiques visant à mobiliser à travers l'action sociale ou la prise de parole médiatique (B) ; des possibilités offertes par la démocratie participative et la représentation d'intérêts (C).

A/ Le religieux dans les urnes et l'intégration européenne : persistance, déclin et disparités

Les derniers scrutins ont souligné à la fois la persistance et le déclin du facteur religieux en tant que déterminant du vote. Comme le montre Pierre Bréchon (Bréchon, 2005 : 581-586), l'intégration plus ou moins poussée à un système religieux se traduit systématiquement par des attitudes plus traditionnelles, plus conservatrices et plus à droite. Cela est valable pour le catholicisme, le protestantisme et l'orthodoxie. La religion reste donc une force de détermination politique, mais les tendances à la sécularisation qui apparaissent dans toute l'Europe, avec de très grandes disparités nationales, contribuent à éroder ses effets. Dans le cas particulier des anciens pays du bloc de l'est, il se vérifie que le communisme n'a pas réussi à l'éradiquer car le nombre d'athées convaincus n'est pas supérieur à celui du reste de l'Europe ; *a contrario* la thèse d'un « retour du religieux » n'y est pas non plus attestée de façon évidente. La sécularisation y est aussi à l'œuvre, chaque génération étant moins croyante et pratiquante que la précédente. L'influence de la religion sur la politique demeure dans ces pays difficile à décrypter car la structuration du champ partisan est récente, encore incertaine et mouvante. La place de la religion comme référence et comme force constituée est dans une large mesure toujours en définition.

Dans le rapport à l'intégration européenne, le référendum français de mai 2005 a confirmé l'importance de la pratique religieuse pour le oui à l'Europe. Selon les sondages à la sortie des urnes[33], 66 % des catholiques pratiquants réguliers ont voté oui contre 44 % des non-pratiquants. Les pratiquants ont aussi beaucoup plus pensés à la construction de l'Europe au moment de voter (73% contre 59 % des non-pratiquants). Au-delà de la variable « croyance », il faut y voir la corrélation avec l'identification politique à des formations de droite qui soutenaient dans leur ensemble et de façon relativement unitaire le oui. On peut aussi noter en passant que le soutien de la majorité des hiérarchies religieuses, musulmanes comprises[34], au traité n'a pas fait pencher significativement la balance. Lors des élections européennes de 2004, la non-mention de l'héritage chrétien de l'Europe dans le traité n'a pas été un objet de campagne majeur ailleurs qu'en Pologne et le rejet de la candidature turque au nom des « valeurs chrétiennes » n'a pas constitué une ressource rhétorique assurant à ceux qui en ont fait le plus usage (tel Philippe de Villiers en France) le succès électoral. La religion reste donc une variable à prendre en compte, une variable à comprendre dans son articulation avec d'autres facteurs mais une variable non décisive en elle-même.

B/ Des entreprises politiques de second rang

Les enjeux religieux au niveau européen suscitent des entreprises politiques, entendues ici au sens de projets de mobilisation de ressources et de soutiens autour d'une cause. Des réseaux transnationaux tentent d'influencer l'agenda institutionnel et médiatique de l'Union européenne avec un succès inégal. Leur fonctionnement tend cependant à ramener aux logiques nationales des espaces publics.

La structuration du débat sur la mention constitutionnelle de l'héritage chrétien de l'Europe est riche d'enseignement. Parmi les initiatives qui se sont faits jour à cette occasion, la pétition lancée par Elisabeth Montfort constitue un exemple intéressant. Cette député européen, anciennement proche de Philippe de Villiers puis membre du PPE, a d'abord vu sa proposition en faveur de la reconnaissance de l'héritage chrétien de l'Europe écartée au Parlement européen[35]. Elle a alors entrepris, à la tête d'un groupe d'élus de même obédience et avec le soutien de mouvements

[33] *Libération*, 02/06/2005, « Les cathos emballés par la constitution ».

[34] *Le Monde*, 10/05/2005, « Les organisations musulmanes de France en majorité pour le oui »

[35] L'amendement d'Elizabeth Montfort proposait qu'après la mention des héritages religieux de l'Europe dans le préambule de la constitution figurent les mots « notamment chrétiens ». Le Parlement européen a écarté cette demande le 24/09/2003 par 283 voix contre 211 et 15 abstentions. Il est à noter que la pétition s'inscrit dans la continuité d'une série d'actions de cette élue, comme par exemple l'organisation d'un colloque en avril 2003 au Parlement européen sur le thème « Dieu a-t-il sa place en Europe ? » au terme duquel a été signé un « manifeste de Bruxelles » qui demande le « respect du droit à la vie » de tout être humain, visant explicitement l'avortement et l'euthanasie (*Le Monde*, 12/10/2003).

associatifs, d'en appeler aux citoyens. Le texte de la pétition revendique « la légitimité des représentants de la société civile européenne » contre « la société institutionnelle » et martèle à plusieurs reprises le caractère inacceptable de l'oubli de « l'indéniable réalité historique » du patrimoine chrétien. A la remise du document à la présidence italienne du Conseil européen le 10 décembre 2003 juste avant la CIG, le succès de l'opération apparaît sujet à caution. Elizabeth Montfort[36] souligne les avancées obtenues. L'objectif affiché était le million de signatures, chiffre doté d'une valeur symbolique propre et d'une signification juridique puisqu'il s'agit du seuil permettant à une pétition de déclencher un référendum d'initiative populaire selon le projet constitutionnel. Le total des signatures en février 2004 s'élevait à environ sept cent mille, avec une campagne de collecte qui se poursuivait à un rythme décroissant (trois cent mille en septembre 2003, six cent cinquante mille lors de la remise de la pétition à la présidence italienne le 10 décembre 2003). Au-delà des signataires individuelles de la pétition, le texte engagerait par le truchement des organisations qui l'ont approuvé (syndicats, associations, etc.) près de quarante millions de citoyens. Mais le principal gain serait d'avoir maintenu le sujet de la référence à l'héritage chrétien sur l'agenda politique. D'une configuration où une poignée d'Etats se déclaraient favorables à une telle prise en compte de la religion, on est passé à une autre où seules la France et la Belgique camperaient sur une position de refus. L'opération aurait permis une prise de conscience sans précédent de la dimension spirituelle de la construction européenne et ouvrirait la voie à des actions ultérieures en s'appuyant notamment sur les réseaux constitués à la faveur du recueil des signatures. Néanmoins, les acteurs du débat, tant fonctionnaires que représentants des groupes d'intérêt confessionnels ou laïcs, manifestaient pour la plupart leur ignorance de la pétition ; les retombées médiatiques sont demeurées rares ; la décision politique n'a pas été influencée dans le sens voulu. La pétition souligne de fait d'une part la faible capacité des députés européens à se faire entendre et à entraîner l'opinion ; d'autre part la difficulté à forcer les limites habituelles de l'information portant sur les problématiques de l'intégration (Garcia, Le Torrec, 2003 ; Baisnée, 2003 ; Dacheux, 2003 ; Mercier, 2003). Les travaux portant sur la sphère publique européenne, même lorsqu'ils envisagent la notion de manière normative et optimiste, s'accordent le plus souvent pour en relativiser la réalité. Elle est caractérisée comme élitiste du fait de sa circonscription à la presse de qualité et de la faible européanisation des médias de masse comme la télévision (Landfield, 2006). Cet accès étroit à la médiatisation lorsqu'il s'agit d'Europe se fait au bénéfice des acteurs exécutifs gouvernementaux et des groupes d'intérêt capables de se faire entendre directement au détriment des instances représentatives et des acteurs de la société civile les moins puissants. Cela contribue donc à renforcer les inégalités initiales (Koopmans, 2006). Enfin, l'européanisation de l'information demeure très asymétrique entre pays. Elle est beaucoup plus forte en France où l'intégration européenne fait consensus parmi les élites et où les institutions communautaires sont visibles et objets de revendications directes de la part des groupes sociaux qu'en Grande-Bretagne, où l'Europe reste un enjeu de conflits entre élites et où l'ordre institutionnel européen demeure perçu comme très marginal (Statham, 2006). Au final, les débats sur les dossiers religieux restent prisonniers de l'ornière des pratiques de communication restreinte et des audiences spécialisées qui sont traditionnellement celles de l'Europe. La religion n'est à cette aune pas en mesure de contribuer au développement d'une sphère publique européenne comprise comme lieu de délibération efficiente et partagée. Elle n'offre pas non plus véritablement matière à de nouveaux acteurs de mener des stratégies de subversion leur permettant de contourner l'emprise des forces dominantes au niveau national pour accéder à la reconnaissance en passant par l'échelon européen.

C/ La représentation d'intérêts comme ressource cumulative plus que substitutive

La représentation d'intérêt constitue, dans le secteur religieux comme dans les autres secteurs européens de politique publique, une dimension essentielle du « policy-making » et de la légitimation de l'UE. Un conseiller politique du président de la Commission affirme être en contact avec environ cent cinquante communautés de croyance et de conviction, dont une cinquantaine disposent d'une représentation à Bruxelles[37]. L'Eglise catholique est de loin l'acteur le mieux doté et le plus investi dans les affaires européennes. La Nonciature apostolique est, avec le bureau de l'Ordre de Malte, la seule structure à jouir d'une assise juridique du fait d'un traité international passé avec la Commission. Comme à l'ONU, le statut d'Etat du Vatican lui assure un avantage stratégique par rapport aux autres religions par le jeu des relations diplomatiques. Les catholiques sont par ailleurs représentés par de nombreuses autres instances, notamment les grands ordres monastiques (les jésuites disposent ainsi de quatre bureaux différents). La plaque tournante des rapports avec les institutions européennes reste la Commission des Episcopats de la Communauté européenne (COMECE), qui constitue la voix des hiérarchies ecclésiales nationales en liaison avec Rome. Les protestants sont présents auprès de la Commission principalement à travers la commission Eglise et Société de la Conférence des Eglises Européennes (CEC ou KEK), organisation où, bien que largement majoritaires, ils côtoient notamment les orthodoxes, ce qui accroît les contraintes de concertation interne. Les humanismes sont la troisième grande force parmi les communautés de conviction. La Fédération Humaniste européenne (FHE) regroupe des associations laïques de toute nature. Cette hétérogénéité ne l'empêche pas de prendre des positions de pointe dans les débats européens, l'unité se faisant souvent en son sein dans l'opposition aux Eglises. Les autres interlocuteurs réguliers de la Commission apparaissent moins structurés et moins actifs. Les orthodoxes sont dispersés entre la KEK et d'autres instances. La communauté juive se fait entendre principalement par le truchement de la *Conférence des rabbins européens*. Elle est décrite comme relativement peu impliquée, davantage préoccupée de sa vie interne que des débats, même si des instances alternatives semblent en voie d'émergence[38]. De la même façon, le *Conseil musulman de coopération en Europe* (qui n'a pas non plus présenté de contribution à la Convention), sis a Strasbourg et non à Bruxelles, ne se pose pas en instance de représentation d'une religion sans hiérarchie unifiée et peu engagée dans le jeu politique communautaire. Au total donc, le champ des intérêts religieux à Bruxelles met en scène la prépondérance des catholiques et à un degré nettement moindre des protestants, les humanismes se faisant entendre dans une fonction d'opposition et les autres communautés de foi étant réduites à la portion congrue. Cela a notamment été le scénario des débats sur la référence à l'héritage

[36] Entretien par téléphone avec Elizabeth Montfort, député européen PPE, 10/02/2004.

[37] Entretien avec Michael Weninger, conseiller du président de la Commission pour les relations avec les Eglises et les organisations religieuses et humanistes, Bruxelles, 30/03/2005.

[38] Entretien avec Win Burton, coordinatrice de l'Association "Une âme pour l'Europe", Bruxelles, 19/11/2003.

chrétien et sur l'article 52 consacré à la participation des Eglises, l'alliance COMECE-KEK étant confrontée à l'activisme de la FHE. On est en présence d'un schéma pluraliste inégalitaire et pas totalement fluide, des positions acquises tendant à perdurer.

Il se vérifie que les acteurs religieux les plus engagés et les plus entendus à Bruxelles sont ceux qui le sont le plus aussi au niveau national. On retrouve là un phénomène avéré dans tous les domaines d'action publique et collective. Le lobbying tend d'ailleurs à se faire toujours d'abord auprès de son Etat, au niveau national, puis au niveau européen par le truchement du Conseil et du Parlement simultanément ou préalablement à la Commission. Cela tient tant à la nécessité de jouer de tous les vecteurs d'influence possible qu'au dispositif décisionnel communautaire et qu'à la structures des lobbies religieux à Bruxelles qui prennent en partie la forme de « fédérations » dont les composantes agissent de façon autonome tout en participant à la synthèse de points de vue collectifs à défendre ensuite de manière organisée.

L'européanisation de la représentation des intérêts ne modifie pas en profondeur les hiérarchies établies dans les appareils religieux. Jacques Delors rapporte ainsi dans ces *Mémoires* comment la mise en place du dispositif de consultation avec les Eglises a été longtemps différée par la volonté du Vatican de voir le Nonce apostolique conserver la primauté de la représentation catholique alors que la Commission lui préférait un représentant de la Comece jugé plus compétent. Le seul moyen de concilier respect des préséances et logique d'expertise fut finalement une représentation double (Delors, 2004). Cette européanisation des intérêts peut cependant offrir aux niveaux intermédiaires des hiérarchies religieuses un espace d'affirmation. Bénédicte Massignon souligne combien les épiscopats nationaux dotés d'une nouvelle autonomie par Vatican II ont pu devenir des artisans actifs de la présence catholique à Bruxelles (Massignon, 2005). Finalement, le phénomène de professionnalisation qui distingue les acteurs sensibilisés aux réalités du *modus vivendi* bruxellois de ceux qui restent dans une logique intergouvermentale et nationale semble opérer au sein de chaque structure (par exemple à la fois au sein de la Comece et de l'administration pontificale) plutôt que strictement entre antennes bruxelloises et centres des capitales nationales[39]. Quand aux « usagers » de la religion que sont les croyants, ils n'ont pas attendu que la Commission prône l'œcuménisme et la relativité aux Eglises pour imposer à ces dernières de s'adapter à l'éclatement du croire et au « pix and mix » spirituel (Grace Davie). La configuration de l'action publique communautaire en matière religieuse ne fait donc ici encore qu'épouser les réalités sociologiques et structurelles du secteur concerné.

III Une reconfiguration de l'Etat ?

Le changement d'échelle du religieux, ou à tout le moins l'ajout de nouveaux échelons, suggère une nouvelle idée de l'Etat. Reste à établir si l'on doit raisonner en termes de dessaisissement et de déclin de la puissance publique ou de quelque chose qui oscillerait entre résistance et restauration.

Le diagnostic d'un « retour du religieux » a été un moyen de crier au « retour de l'Etat ». Au cours du processus constitutionnel européen, l'invocation d'une référence religieuse a été dénoncée comme la tentation de repasser une légitimité politique vermoulue au vernis de la tradition et de la spiritualité. En d'autres termes, la puissance publique était accusée de s'accrocher au pinceau du religieux alors même que l'échelle de la souveraineté se dérobait sous elle. L'établissement d'un dialogue privilégié avec les Eglises au nom de leur contribution spécifique à la gouvernance est apparu comme une remise en tutelle artificielle de la société civile par des institutions religieuses et politiques en déshérence recherchant dans la restauration de leur partenariat historique une solution à leur commune faiblesse[40].

Au-delà de la rhétorique institutionnelle célébrant les vertus de la démocratie participative, de nombreuses analyses ont pointé l'ambiguïté de la notion de gouvernance. L'analyse tant de sa logique intellectuelle sous-jacente que des pratiques qu'elle inspire montre que la délibération rationnelle et pluraliste fonctionne souvent comme un mécanisme de sélection et d'habilitation des acteurs comparable à tout discours de pouvoir (Hermet, 2004). Il en va particulièrement ainsi de la bonne gouvernance européenne (Foret, 2005). Le statut fait aux Eglises au niveau européen n'est donc pas neutre, au sens où l'on a vu qu'il profitait aux croyances les mieux établies et qu'il pouvait de facto sembler restreindre ou au moins subordonner à des critères peu transparents la prise en compte de religions moins conventionnelles.

Ce rôle dévolu aux Eglises au plan européen et ses conséquences pour le modèle étatique n'est cependant pas si inédit. D'une part, il entérine une pratique existante ; d'autre part, il est souvent très proche des logiques à l'œuvre dans les ordres politiques et les espaces publics nationaux. En France, la philosophie exigeante de la laïcité et de la citoyenneté universaliste peut entraîner des rigidités conceptuelles que la réalité dément souvent (Jolly, 2005). Dans d'autres pays comme l'Allemagne, la religion est historiquement du côté de la modernité et de la construction de l'identité nationale et non pas contre elles. Les Eglises y sont reconnues contributrices au bien commun et exercent des fonctions de quasi service public, leur place dans la délibération et l'action publique apparaît beaucoup plus évidente.

Etat, Eglises et espace public évoluent plus ou moins de concert. Dans ce changement, les dynamiques sociétales endogènes et les pressions de la globalisation semblent au moins aussi importantes que les effets de l'intégration européenne. Deux exemples sont cependant particulièrement intéressants, ceux de la Pologne et de la Grèce. En Pologne (Urban, 2004), l'Eglise catholique jouissait au sortir de la période communiste d'un prestige considérable du fait d'avoir incarné la résistance nationale à un totalitarisme venu de l'étranger. Ce crédit fut toutefois mis à mal par les

[39] Le clivage entre les deux catégories d'acteurs et son caractère diffus au sein de chaque organisation s'est illustré par leurs réactions aux grands enjeux du processus constitutionnel selon un conseiller du président Barroso. Les « professionnels de l'Europe », ceux qui ont « un contact direct et journalier avec les institutions européennes et pour qui les enjeux ont des implications concrètes immédiates » se sont surtout attachés aux modalités du dialogue Eglises-Commission et se sont satisfaits de l'article 52. Les autres, ceux qui « s'inscrivent plus dans l'ordre du symbolique » se sont focalisés sur le silence du texte concernant l'héritage chrétien de l'Europe et sont demeurés insatisfaits. Entretien avec Johannes Laitenberger, membre du cabinet du président Barroso, 14/06/2005.

[40] Georges Liénard, reprenant l'argumentaire de la Fédération humaniste européenne dont il est le secrétaire général, dénonce le « danger de la volonté politique de donner du sens aux choses » en cherchant à combler la « perte de valeurs » par le truchement d'un interlocuteur religieux de référence, au besoin reconstruit de toutes pièces. Il y voit une initiative obsolète en contradiction avec les évolutions de la société et de sa « revendication d'auto-assumer les valeurs ». Entretien avec Georges Liénard, Secrétaire Général de la Fédération Humaniste européenne, Bruxelles, 20/11/2003.

interventions politiques de la hiérarchie catholique tentant de faire passer un certain nombre de mesures par un lobbying direct sur les autorités publiques en contournant la voie parlementaire (introduction de l'éducation religieuse à l'école, interdiction de certaines pilules contraceptives), dévoilant aux Polonais un conservatisme incapable de refléter la diversification croissante de la société. S'ensuivit entre 1993 à 2000 une période de disette électorale pour les forces politiques soutenues par le monde catholique. En réponse à cette crise, on assista à la montée en puissance au sein de cet univers de laïcs et d'intellectuels relativisant l'autorité de la hiérarchie religieuse, mais contribuant dans le même temps à rendre à l'Eglise une audience perdue en abandonnant toute prétention autoritaire et en s'insérant dans le jeu pluraliste.

En Grèce (Chrysoloras, 2004), l'Eglise orthodoxe a vu sa position magistérielle sur le corps social très ébranlée par la modernisation accélérée du pays dans le contexte de l'intégration européenne. Les tensions culminèrent avec la suppression de la mention de la religion sur la carte d'identité en 2000 sous contrainte juridique communautaire, alors même que l'orthodoxie avait été depuis la naissance de la Grèce moderne le vecteur et le garant de l'identité nationale. Le déclin a semble t-il néanmoins été enrayée par une nouvelle génération de leaders religieux qui ont tiré les leçons de l'échec des ingérences directes en politique et ont su instrumentaliser les formes modernes de communication en multipliant les apparitions médiatiques et les pétitions, en empruntant des registres rhétoriques émotionnels pour célébrer la conscience nationale et en désignant des boucs émissaires consensuels comme la Turquie, voire l'UE dans ses volets culturels[41].

Dans les deux cas, la religion périclite quand elle s'obstine dans une recherche d'emprise politique obsolète et refleurit – ou ralentit son déclin – quand elle emprunte les formes et les voies d'influence en phase avec les ressources de la démocratie participative et la démarche d'un Etat et d'institutions supranationales en quête de partenaires. Cela confirme que la religion n'est plus en mesure de fonctionner comme appareil d'autorité et corpus de valeurs normatif au plan sociétal. Mais elle peut maintenir une pertinence sociale non négligeable si elle remplit de nouvelles fonctions, notamment celle de résistance ou d'adaptation au changement (Wallis, Bruce, 1992 : 17-19). De par sa légitimité traditionnelle et sa richesse symbolique, elle est susceptible de fournir un répertoire de représentations et de modes d'expression nourrissant la défense de l'identité nationale ou sa reformulation face aux exigences d'un contexte international de plus en plus pressant ou d'une norme supranationale qui met à rude épreuve la souveraineté et les allégeances dans le cadre de l'Etat-nation. L'Eglise polonaise a ainsi repris à son compte la théorie de « l'échange des dons » pour souligner qu'à l'Europe communautaire qui stimule – et contraint – la Pologne sur la voie de la modernisation et du progrès, cette dernière peut en retour apporter un « supplément d'âme », du fait de sa spiritualité religieuse plus vivace que sur le reste du continent et de sa vertu morale éprouvée par sa résistance au communisme et incarnée à l'échelon planétaire par Jean-Paul II. De la même manière en Hongrie, la référence à la religion a joué un rôle important dans la refonte de l'identité collective entre ajustement à la tutelle communautaire et exaltation de la spécificité nationale à travers les débats sur les jours fériés et les symboles nationaux ou dans la manière dont la Hongrie est présentée comme la « forteresse » historique protégeant la civilisation européenne contre les menaces venus de l'Est (Heller-Soignet, 2006).

Objet des changements d'échelle de l'action publique au niveau européen, la religion est par conséquent aussi un vecteur qui facilite ou entrave l'affirmation de l'entité communautaire en l'intégrant ou pas dans un schéma culturel qui en fait une part intégrante de l'identité nationale. Plutôt que de parler d'un christianisme matrice d'une conscience européenne commune ou terreau d'un espace communicationnel partagé dans lesquels un ordre politique autonome puisse se fonder, il faut donc plutôt raisonner en termes de références spirituelles largement vidées de leur contenu sacré pour fonctionner comme mémoire et pouvant éventuellement contribuer à rendre l'Europe plus acceptable dans une version nationalisée.

Conclusion

L'idée d'une véritable politique publique religieuse européenne semble encore sujette à caution, nonobstant la présence récurrente et les effets de la religion sur l'agenda européen. Si référentiel partagé il y a, il est constitué par une communauté de problèmes mais une diversité de réponses, une renonciation consensuelle à aller plus loin au plan supranational au nom de la subsidiarité et une sécularisation croissante.

Le changement d'échelle en la matière ne semble donc pas flagrant, et en tout cas pas inédit. Lorsqu'on en venait à parler de religion, le national a toujours été questionné dans ses frontières par une puissance tutélaire (exemple du Vatican) ou des solidarités avec des corelegionnaires d'autres pays. Ce que l'on connaît aujourd'hui ne constitue donc que la réitération – amplifiée ? – d'un phénomène somme toute pas si nouveau. Le défi du transnational posé par des sectes, des minorités confessionnelles tournées vers l'extérieur, des mouvements prosélytes empruntant les techniques de communication les plus modernes ou les spiritualités hors structures organisées fait certainement davantage pour la « mise à l'épreuve » de l'Etat que la montée en puissance de l'Europe sur le plan institutionnel ou identitaire dans la régulation des cultes et des croyances. Bien plus, on peut faire l'hypothèse que les religions historiques des sociétés européennes, lorsqu'elles renoncent à toute prétention à l'hégémonie et à l'exclusivité dans la vie politique, sont sur la même ligne que l'Etat dans la défense de ses prérogatives, de ses allégeances et de ses arrangements avec ses corps intermédiaires. Jusque dans les débats lancés sur le thème de « l'Europe chrétienne », on voit se répéter et peut-être se réactiver des conflits (entre libres-penseurs et croyants, entre croyances, entre conservateurs et réformistes au sein d'une même croyance) bien assoupis dans les espaces nationaux. La religion ne fait pas l'Europe, et l'Europe ne fait pas grand-chose à la religion, sauf à lui offrir une scène paradoxale où s'illustrent les incertitudes des deux termes de la relation. Scepticisme généralisé, complexité et incomplétude, il est vrai que c'est assez proche de ce que l'on a coutume d'appeler

[41] L'Eglise et la religion orthodoxes jouent ce rôle d'acclimatation du changement ou de résistance quand les transformations sont perçues comme portant atteinte à la culture nationale de façon similaire dans tous les pays de cette confession, même si les modalités diffèrent selon l'histoire particulière des relations entre pouvoir politique et religieux. Cf. Dimitra Massoula, « Culture orthodoxe et pouvoir politique en Grèce, en Russie et en Serbie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, « Dieu et César », vol. 7, n° 2, automne 2000, pp 415-433.

l'esprit européen… Reste à savoir s'il y a là matériau à constituer, à défaut d'échelles bien rectilignes, un système politique viable.

Bibliographie

- Baisnée O., *La production de l'actualité communautaire. Eléments d'une sociologie comparée du corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne*, thèse de doctorat, Université de Rennes 1, 2003.

- Bréchon P., « Religion (poids de la variable religieuse dans le comportement électoral européen) » in Deloye Y. (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005.

- Chrysoloras N., « Religion and Nationalism in Greece », Contribution to the Second Pan-European Conference on the EU Politics "Implications of a Wider Europe: Politics, Institutions and Diversity", SGEU, ECPR, Bologna, 24-26/06/2004.

- Dacheux E. (dir.), *Construire l'Union européenne. L'espace public européen en question*, Saint-Etienne, Presses Universitaires de Saint-Etienne, 2003.

- Delors J., *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.

- Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

- Foret F., Schlesinger P., « Political roof and sacred canopy ? Religion and the EU constitution », *European Journal of Social Theory*, vol. 9, n° 1, 2006.

- Foret F., Schlesinger P., « Religion and the European Public Sphere », in Schlesinger P., Fossum J.E. (eds.), *One EU – Many Publics ?*, London, Routledge, 2006.

- Foret F., « Un discours sans maître ? Livre blanc sur la gouvernance et rhétorique politique européenne » in De Lasalle M., Georgakakis D. (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne : les usages politiques d'un concept*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005.

- Garcia G., Le Torrec V. (dir.), « L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne », *Cahiers politiques*, Paris, L'Harmattan, 2003.

- Heller-Soignet M., "The European Union, Accession and the Hungarian Public Sphere" in Schlesinger P., Fossum J.E. (eds.), *One EU – Many Publics ?*, London, Routledge, 2006.

- Hermet Guy, « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n° 1, février 2004.

- Jolly C., « Religions et intégration sociale », *Les cahiers du Plan*, n° 8, Commissariat général Plan, Paris, 2005.

- Koopmans R., "Who Inhabits the European Public Space? Evidence from Claim-Making in German Print Media, 1990 – 2002" in Schlesinger P., Fossum J.E., *One EU – Many Publics ?*, (titre provisoire, à paraître), London, Routledge, 2006.

- Landfield C., "The emergence of a European public sphere" in Schlesinger P., Fossum J.E. (eds.), *One EU – Many Publics ?*, London, Routledge, 2006.

- Massignon B., « La construction européenne : un laboratoire de gestion de la pluralité religieuse et philosophique. Clivages nationaux et confessionnels et dynamiques d'européanisation », thèse de doctorat, Paris, EHESS, juin 2005.

- Massoula D., « Culture orthodoxe et pouvoir politique en Grèce, en Russie et en Serbie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, « Dieu et César », vol. 7, n° 2, automne 2000.

- Mercier A. (dir.), *Vers un espace public européen ?*, Paris, L'Harmattan, 2003.

- Mény Y., Muller P., Quermonne J.L. (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

- Statham P., "A "Europeanisation" of the Public Sphere in Britain: Path dependent or Conflict driven?" in Schlesinger P., Fossum J.E., *One EU – Many Publics ?*, (titre provisoire, à paraître), London, Routledge, 2006.

- Urban I., « Quel Polonais, quel catholique ? Privatisation de la religion et identité nationale en Pologne », Communication au colloque « Itinéraires européens : nation(s) et religion(s) à l'épreuve du pluriel », Paris, CERI, 27-28/01/2004.

- Wallis R. and Bruce S., "Secularization: The Orthodox Model", in Bruce S. (ed.), *Religion and Modernization. Sociologists and Historians Debate the Secularization Thesis*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

- Willaime J-P., *Europe et religions. Les enjeux du XXIe siècle*, Paris, Fayard, 2004.

PROGRAMMES TRANSFRONTALIERS ET PATRIMOINE CULTUREL. LA « MOSAÏQUE MERVEILLEUSE » DE L'UNION EUROPEENNE

Marie-Anne Guérin

Le patrimoine culturel suscite depuis une vingtaine d'années, en France et chez ses voisins européens, un intérêt renouvelé : développement local, tourisme, lien social, identité, esthétique sont présentés comme autant de raisons pour les pouvoirs publics, à tous les niveaux de s'investir dans un champ longtemps cantonné à l'administration centrale. Le patrimoine culturel ne renvoie plus aujourd'hui aux seuls Monuments Historiques. La notion de patrimoine s'est élargie, diversifiée, anthropologisée, popularisée et territorialisée au cours du XXe siècle. L'évolution de la notion de patrimoine montre que le patrimoine – « héritage des Pères » - n'est pas une donnée qui nous vient du passé, mais est le fruit de processus de patrimonialisation effectués par des acteurs selon des choix de la mémoire situés dans le temps. On définira ainsi le patrimoine comme ce qu'un groupe considère comme son bien commun hérité des Pères qu'il se doit de transmettre. L'avènement du « tout patrimoine » s'est accompagné non seulement d'une ouverture du champ des objets patrimonialisés mais aussi des acteurs de la patrimonialisation qu'ils soient privés, publics ou associatifs.

Le changement d'échelle de l'action publique patrimoniale apparaît ainsi flagrant : alors que l'Etat se présente, en France, jusque dans les années 1980, comme le principal si ce n'est l'unique acteur du champ patrimonial, ce dernier est investi depuis une vingtaine d'années par de nombreuses associations (Saez, Glevarec, 2002) et par d'autres niveaux d'acteurs publics – les communes (Gotman, Léger, 1988) et les départements (Musée dauphinois/OPC, 1993 ; Guérin M-A, 2002), mais aussi les communautés de communes, d'agglomération (Faure, Négrier, 2001) etc. Dans cette perspective, le changement d'échelle de l'action publique patrimoniale apparaît se caractériser par une multiscalérisation. Mondial, national, régional, départemental, « local », le patrimoine revêt une géométrie variable selon la collectivité qui désigne, conserve et valorise ce qu'elle considère comme son bien commun. Dans cette perspective, on peut émettre l'hypothèse que l'Union Européenne est elle aussi engagée dans des processus de production d'un « patrimoine européen ».

Le changement d'échelle de l'action publique patrimoniale nous conduit à nous interroger sur les raisons de l'action publique patrimoniale et à formuler à partir des travaux d'historiens une *problématique politique* des processus de patrimonialisation. A partir des travaux de Dominique Poulot, Anne-Marie Thiesse, Benedict Anderson sur la construction des identités nationales au XIXe et Xxe siècle, on considérera que les processus de patrimonialisation participent à la légitimation (Lagroye, 1985) des territorialités politiques.

A partir de cette interprétation politique de l'action publique patrimoniale, on peut émettre l'hypothèse que l'action patrimoniale développée et encouragée par l'Union Européenne entre, à l'instar des Etats-nations, dans une stratégie plus ou moins affirmée de légitimation de l'UE. Ainsi on émet l'hypothèse que le changement d'échelle ne change pas le sens profond de la politique patrimoniale. Nous partons ici avec le présupposé que le sens de l'action patrimoniale demeure fondamentalement politique même si cette dernière a évolué et semble marquée par une hybridation des raisons de l'action publique (notamment avec l'intégration de raisons économiques).

Comment l'Union européenne fabrique-t-elle du patrimoine européen ? Cherche-t-elle ce qu'il y a de commun entre toutes les nations, des héritages « transnationaux » comme le christianisme ou l'héritage greco-romain ? Comment prend-elle en compte l'existence des Etats-nations, de leurs identités, de leurs temporalités (tous ne se sont pas formés au même moment), de leurs patrimoines ?

Observer le changement d'échelle de l'action patrimoniale de l'Etat à l'UE interroge la construction de l'objet de recherche (Hassenteufel, Surel, 2000) : comment observe-t-on l'action patrimoniale européenne ? Nous laisserons volontairement de côté l'action « directe » et éminemment symbolique de l'Union européenne à travers l'édification d'un Musée de l'Europe (Pomian, 2004 : 97), pour une approche « par le bas » de l'intégration communautaire avec une exploration de la place des processus de patrimonialisation dans les programmes européens transfrontaliers. Dans son article « Cultiver l'Europe. Eléments pour une approche localisée de l'« Européanisation » des politiques culturelles », Thomas Hélie rappelle la « sensibilité » de la question culturelle en évoquant « la base juridique retenue dans les articles 128 du Traité de Maastricht puis 151 du Traité d'Amsterdam [qui] révèle la circonspection des Etats membres puisqu'elle soumet les décisions relevant de l'action culturelle à l'adoption d'une prise de position commune au Conseil de l'Union (unanimité) et à la consultation du Parlement européen ; [il souligne que] le refus d'entériner la procédure de la majorité qualifiée lors du Conseil européen de Nice (…) illustre clairement la « sensibilité de la question culturelle » (Hélie, 2004 : 66). Thomas Hélie remarque néanmoins qu'avec l'article 151 du Traité de l'Union « la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun ». La politique patrimoniale européenne trouve ici une assise claire mais qui doit être comprise dans une logique de subsidiarité (Pongy, 1997), l'action culturelle européenne ne pouvant se concevoir qu'en termes de plus-value ou de valeur ajoutée (Hélie, 2004 : 67).

La culture et le patrimoine sont des domaines sensibles que l'Union européenne ne peut elle même manier directement sans susciter la méfiance des Etats-nations et s'opposer au principe de subsidiarité, mais l'UE peut conduire « indirectement » des processus de patrimonialisation. Si « les fonds structurels sont les principaux pourvoyeurs de fonds culturels » (Hélie, 2004 : 67), on peut émettre l'hypothèse qu'ils sont largement consacrés à la valorisation du patrimoine et qu'il en est de même pour les programmes Interreg sur lesquels portera notre étude. Alors que les Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) ont été largement investis par des actions patrimoniales locales et transfrontalières, nous nous interrogerons sur la promotion par l'UE de processus d'identifications collectives et territoriales alternatives à celles des Etats-nations.

En montrant que le patrimoine se présente comme une construction symbolique forte (I), nous nous interrogerons alors sur les modalités du récit identitaire alternatif porté par l'Union (II).

I. Patrimoine et changement d'échelle. Lorsque l'UE rencontre l'intérêt des collectivités locales

De monumental et national, le patrimoine a été investi par tous les niveaux de l'action publique. Ainsi les collectivités locales participent à la « mise en valeur » du patrimoine. Au-delà d'argumentaires économiques et culturels

récurrents, nous nous attacherons à travers l'histoire de la notion de patrimoine à sa dimension politique afin de comprendre les enjeux d'une politique européenne dans ce champ culturel.

Le patrimoine, d'une politique d'Etat…

Pour les historiens français, c'est au moment de la Révolution française de 1789 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. Jusqu'au XVIIIe siècle, la légitimité de droit divin est le principal déterminant de la souveraineté du Prince sur le peuple et le territoire. Le siècle des Lumières, remettant en cause cette légitimité, invente le concept de nation comme « une communauté politique imaginaire, et imaginée comme intrinsèquement limitée et souveraine » (Anderson, 1992). Il promeut l'Etat-nation comme forme de gouvernement idéal. Mais comment passer de la notion du peuple uni par son assujettissement à l'autorité du Prince à la Nation, communauté politique ? A la Révolution, le mot patrimoine acquiert alors une dimension culturelle et renvoie à une dimension collective double : d'une part il établit une communauté des biens à la fois matérielle et idéelle, d'autre part, il crée une filiation commune et donne sens à la « grande famille » qu'est la Nation. Le patrimoine qui illustre le génie de la nation est de la responsabilité de l'Etat. L'invention du mot patrimoine, dans un sens culturel, au moment de la Révolution, révèle la nature fondamentalement politique du patrimoine : *le patrimoine est le bien commun qui symbolise l'unité nationale.*

La diffusion de la notion de patrimoine s'inscrit en Europe dans la construction des Etats-nations. Pour Anne-Marie Thiesse, « tout le processus de formation identitaire [national] a consisté à déterminer le patrimoine de chaque nation et à en diffuser le culte ». Benedict Anderson dans son chapitre « Recensement, carte, musée » de *L'imaginaire national, Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Dominique Poulot dans son ouvrage *Musée, nation et patrimoine*, Anne-Marie Thiesse dans *La création des identités nationales* ont mis en avant le rôle des processus de patrimonialisation dans la construction des identités nationales en montrant le caractère doublement *politique* du patrimoine, premièrement comme *choix* d'un ensemble d'objets sensés **représenter** la nation, c'est-à-dire **la *communauté politique nationale***, et deuxièmement sur **l'ensemble du *territoire national***. Ces historiens ont ainsi analysé l'invention du patrimoine national comme **la construction d'un bien commun territorialisé symbolisant l'unité de la collectivité nationale et son emprise sur l'ensemble du territoire de l'Etat-nation**. La construction des identités nationales s'est appuyée sur la patrimonialisation des monuments (avec l'invention des Monuments Historiques), mais aussi dans nombre de pays d'Europe sur celle de la culture populaire (avec le développement de musées comme le *Heimatmuseum*, ou le *skansen* - musée de plein air). Cette patrimonialisation nationale a été effectuée par l'entremise d'administrations spécifiques – l'Administration des Monuments Historiques en France - organisées en secteur avec leurs codes, leurs normes et valeurs marqués, en particulier en France, par l'excellence, le génie et la monumentalité.

... à la multiscalérisation et l'hybridation de l'action publique patrimoniale

A partir des années 1980, la notion de patrimoine s'est fortement étendue, anthropologisée, popularisée, territorialisée. Si à la fin du XIXe siècle et dans la plus grande partie du XXe siècle, le patrimoine est principalement national, au cours du XXe siècle, la notion de patrimoine culturel a évolué : ce qu'on désigne comme patrimoine ne renvoie plus nécessairement à la Nation ou aux Monuments Historiques. Le patrimoine recouvre ainsi un ensemble fluctuant et indéterminé d'objets matériels et immatériels, si bien qu'il n'apparaît plus comme une classe d'objets organisés ni comme une catégorie intellectuelle normalisée.

Avec les guerres et leurs destructions, l'intervention des instances internationales, la fin de la civilisation paysanne traditionnelle (Mendras, 1967) et la crise des industries traditionnelles (Andrieux, 2002), la notion de patrimoine change au cours du XXe siècle : le patrimoine est ainsi qualifié, à partir des années 1980, de petit, ethnologique (Chiva, 1990), rural, industriel. Chapelles, moulins, ponts mais aussi savoir-faire culinaires, productions fromagères (Faure M., 1998), paysages anthropisés (Dubost, 1994) sont considérés comme patrimoines. On parle dès lors de « nouveaux patrimoines ».

Le patrimoine n'est plus nécessairement national. L'Administration des Monuments Historiques conserve son monopole sur la désignation et la gestion des Monuments Historiques même si elle offre aux collectivités d'en devenir propriétaire[42]. Mais si le « grand patrimoine national » (en général des monuments) subsiste et est fortement défendu par l'administration étatique (loi sur l'archéologie préventive n° 2004-804 du 9 août 2004, loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France), le monopole patrimonial n'est plus.

Anthropologisée, popularisée, territorialisée, économicisée (Greffe, 1990 ; Neyret, 1992), la notion de patrimoine ne renvoie plus seulement à la célébration de l'Etat-nation. Les acteurs de la patrimonialisation ne sont plus seulement les conservateurs, archéologues, inspecteurs des monuments historiques et l'Administration des monuments historiques. Les associations (Saez, Glevarec, 2002), les sociétés savantes, mais aussi les chargés de mission ou les conservateurs et les attachés de conservation des collectivités locales fabriquent eux aussi du patrimoine. La territorialisation de l'action publique locale se caractérise par une forte *hybridation* de ses raisons. Des villes étaient déjà inscrites depuis le XIXe siècle dans des procédures de patrimonialisation notamment par le biais de musées. Mais ces musées étaient surtout des instruments pédagogiques et de prestige. Depuis le début des années 1980, les finalités de l'action publique patrimoniale locale ont changé. Les argumentaires développés par les pouvoirs locaux montrent qu'ils se positionnent dans le champ patrimonial pour plusieurs types de raisons (Guérin, 2004) : la conservation du patrimoine (idée d'un devoir), la diversification de l'offre culturelle et touristique, la réponse à une quête anthropologique de racines, le lien social (Béghain, 1998), l'image de la collectivité (souvent balancée entre patrimoine et modernité et la volonté de se différencier), la qualité du cadre de vie… Ces territoires sont en effet soumis à une concurrence accrue qui les conduit à se différencier pour être identifiées comme des destinations enviables que ce soit pour les touristes comme pour les entreprises (Guérin, 2004) ou par leurs propres habitants.

Les valeurs des nouveaux patrimoines se distinguent de celles de l'Administration des monuments historiques qui renvoient à celle de la « haute culture » ou de la culture légitime en France (universalité, excellence, prestige,

[42] le « rapport Rémond » de novembre 2003, envisage de céder des monuments historiques aux collectivités qui en font la demande. Seuls les plus « importants » doivent rester dans le « pré carré » inaliénable…

grandeur pour simplifier) : le patrimoine « nouveau régime » est porteur d'une représentation « anthropologique » de la culture où la valeur du populaire (au sens de culture populaire/culture savante) et du local priment. L'objet patrimonialisé est considéré comme un bien commun par la collectivité locale s'il est porteur de sens dans l'histoire, dans la culture ou dans les usages locaux.

Patrimoine et légitimation des territorialités politiques

Au-delà de l'hybridation des raisons de l'action publique patrimoniale et du poids normatif de l'argument économique, une constante demeure : on peut émettre l'hypothèse que, comme pour les Etats-nations en construction, les processus locaux de patrimonialisation participent également à la production et à la légitimation des territorialités politiques locales. Les anciennes collectivités comme les communes et les départements, ou les nouvelles - comme les régions mais encore plus dans le cas des « nouveaux territoires » comme les EPCI[43] - doivent légitimer leur existence : les anciens territoires comme les départements sont menacés par la montée en puissance des nouveaux, et ces derniers doivent justifier et donner du sens au regroupement d'anciens territoires et imposer leur leadership.

Territorialisable et territorialisant, le patrimoine se présente comme un outil plastique, à géométrie variable qui permet de produire le récit réflexif de la collectivité, de la donner à voir à travers une histoire, des objets ou des savoir-faire. On désignera par patrimonialité, le produit patrimonial réflexif de la collectivité publique sur elle-même. Le patrimoine permet en effet à toute collectivité de se dire, de se raconter en tant que collectivité à travers un bien commun territorialisé. La patrimonialisation apparaît ainsi comme une production et un mode de légitimation de la collectivité par la mise en évidence, en spectacle d'un bien commun territorialisé qui ancre la collectivité dans le Temps et dans l'Espace, qui donne à voir une filiation, une communauté d'intérêt et un destin commun dans les trois dimensions du Temps, c'est-à-dire le passé, le présent et le futur. Par le fait qu'il désigne à la fois *une filiation et un bien commun*, le patrimoine participe à la définition du collectif qui « possède » ce bien en commun et affirme sa légitimité en tant que successeur. Le patrimoine apparaît comme un élément identifiant et légitimant permettant de penser une identité collective territorialisée. Si l'on ne peut considérer les processus de patrimonialisation locaux comme des produits d'une forme de nationalisme principalement parce qu'ils ne sont pas portés par de quelconques revendications politiques de ce type (Gellner, 1983), la territorialisation des processus de patrimonialisation indique un désir de différenciation territoriale et de légitimation des collectivités territorialisées.

Comme les pouvoirs locaux anciens chargés de nouvelles compétences (communes, départements) et les nouveaux territoires issus des regroupements de communes, l'Union Européenne apparaît confrontée à la question de sa légitimation (Lagroye, 1985). Celle-ci est analysée sous différents angles par les observateurs : efficacité (Kritzinger, 2005), identité (Belot, Smith, 1998 ; Charillon, 2003 ; Postel-Vinay, 2005), citoyenneté (Habermas, 1992 ; Deloye, 1998), intégration économique, approches néoinstitutionnelle et microsociologique (Pasquier, Weisbein, 2004). Tous s'accordent sur la question de la légitimation de l'UE. L'Union Européenne souffrirait d'un déficit d'identification et de légitimité lié d'une part à la complexité de ses institutions et à son processus même de construction. Les élargissements successifs de l'Union (dont le dernier épisode réside dans la question de l'entrée de la Turquie dans l'UE) posent à chaque fois le sens politique de cet « Objet Politique Non Identifié », de sa légitimité ou encore de sa légitimation (Lagroye, 1985). « Où commence et où finit l'Europe ? Si le problème de l'élargissement s'est posé avec force après la chute du mur de Berlin, cela ne tient [pour Karoline Postel-Vinay] pas uniquement à la soudaine demande d'adhésion des pays ex-communistes. La fin de la guerre froide a mis en évidence de manière indiscutable ce qui était déjà vérifiable depuis quelques décennies : la dimension tout à fait régionale, et non globale, de l'expérience européenne. Retranchés dans le limites d'une sorte de provincialisme international, les Européens ont alors été confrontés à l'énigme de leur identité » (Postel-Vinay, 2005). Dans cette perspective, comment le projet européen impose-t-il son ordre politique ? Comment envisage-t-on l'acceptation plus ou moins intériorisée de la domination politique ?

Parmi les modes de problématisation évoqués, deux grandes perspectives peuvent être avancées : la première – postnationale - est celle du « patriotisme constitutionnel » de Jürgen Habermas (Habermas, 1992). L'acceptation de la domination politique de l'Union européenne résulterait d'une volonté, d'un pacte rationnel envers un ensemble de valeurs et de normes politiques et économiques qui rassemblerait les différentes composantes de l'Union. La seconde renvoie à la construction des Etats-nations au XIXe siècle : la domination est dans cette perspective acceptée au nom d'une histoire, d'une culture, d'une identité communes qui fondent la communauté imaginaire nationale (Anderson, 1992).

L'action patrimoniale de l'Etat renvoie à la construction des identités nationales au XIX et XXe siècle et à la problématique de la légitimation de l'Etat-nation. Cette problématique apparaît susceptible d'être transférée à l'UE dans la mesure où l'Union fabrique du patrimoine et rencontre cette même problématique de la légitimation de son autorité politique. Alors que la construction « classique » d'un patrimoine européen apparaît comme une gageure, quelles sont les marges de manœuvre de l'UE pour produire un sentiment d'appartenance européen ? Par quels interstices l'UE peut-elle produire une identité européenne face à des identités et des territorialités nationales riches d'au moins un siècle de construction symbolique ?

II. Valoriser les « identités culturelles des territoires transfrontaliers » : vers une mosaïque merveilleuse de l'UE ?

Les Programmes d'Initiative Communautaire nous sont apparus comme un mode alternatif de construction identitaire culturelle pour l'UE. Les objectifs annoncés des programmes Interreg à l'aune d'exemples alpins posent la question de la production pragmatique d'un récit identitaire « interstitiel » de l'UE.

Parmi les PIC, les programmes Interreg apparaissent comme un terrain d'observation privilégié. Les programmes Interreg concernent les « territoires transfrontaliers ». Pour Guy Saez et Michel Bassand, l'objet « territoires transfrontaliers » « brasse une série de mythes politiques fondateurs » dont la frontière, l'Etat-nation, mais aussi la recherche d'une communauté culturelle européenne (Saez, Leresche, Bassand, 1997 : 25-26). Avec les programmes

[43] EPCI : établissements publics de coopération intercommunale.

Interreg et le concept de « territoires transfrontaliers » (qui se rapproche d'un oxymoron), l'UE semble se donner l'ambition de participer à la réorganisation des relations transfrontalières. Guy Saez et Michel Bassand rappellent la suppression des barrières douanières, le débat sur les accords de défense commune, la mise en place de l'espace Shengen mais aussi le rôle des programmes Interreg. L'UE agit alors dans le domaine si délicat de la culture et de l'identité culturelle.

La place accordée à la culture et au patrimoine dans les objectifs de l'initiative Interreg s'est progressivement accrue avec une montée en puissance dans l'Interreg III. Dans l'Interreg I (1990-1993), la culture était comprise de façon restrictive dans l'axe II « Valoriser les activités économiques et le patrimoine ». Dans l'Interreg II (1994-1999), un axe complet était consacré à « valoriser le patrimoine frontalier », ce qui supposait qu'on identifie ou « invente » ce patrimoine frontalier, ce dernier n'existant pas en soi mais par le regard et le discours qu'on peut porter sur des objets. Dans Interreg III (2000-2006), l'axe II « renforcer l'identité transfrontalière dans le cadre de la citoyenneté européenne » compte une mesure intitulée « Culture » dont les axes sont :

- « protéger et valoriser le patrimoine artistique et culturel »,
- « renforcer l'identité culturelle des territoires transfrontaliers »,
- « interpréter les héritages culturels à travers le maintien de la mémoire collective »,
- « offrir de nouveaux produits intégrés sur le marché du tourisme culturel »[44].

Excepté le dernier axe « à la mode » permettant en quelque sorte de « faire passer la pilule », le programme Interreg III innove en énonçant de nouvelles expressions comme « l'identité transfrontalière » ou encore « l'identité culturelle des territoires transfrontaliers ». Le territoire transfrontalier est dans cette perspective définie par une « identité culturelle » commune. La culture prime sur le territoire, c'est elle qui lui donne sens.

Rien n'apparaît plus flou que l'idée de « territoire transfrontalier » ou d'« identité transfrontalière », mais ces énoncés se présentent néanmoins comme de nouveaux cadres de pensée et d'action proposés par l'UE. Cette dernière offre une programmation à la fois conceptuelle et pragmatique nette : elle attend des acteurs locaux qu'ils produisent, qu'ils donnent à voir une « identité culturelle » transfrontalière. On s'aperçoit dès lors que la politique patrimoniale de l'UE cherche à jouer sur des interstices, sur des actions très concrètes, à petite échelle. Il s'agit dès lors d'observer sur le terrain comment les acteurs se saisissent dans la pratique de ces cadres normatifs pour s'interroger sur les discours et les valeurs portés par les programmes Interreg.

Les Alpes, laboratoire du changement d'échelle

Les Alpes constituent un riche terrain d'observation dans le cadre d'une réflexion sur les changements d'échelle de l'action publique patrimoniale : en effet, les Alpes ont été l'enjeu d'une recomposition territoriale relativement récente avec le démantèlement des Etats de Savoie, l'Unification italienne et le rattachement des comtés de Nice et Savoie à la France en 1860. Les changements d'échelle de l'action publique patrimoniale apparaissent ainsi favorables à la mise en mise en exergue de patrimoines historiques communs entre des territoires qui appartenaient il y a un peu plus d'une centaine d'années à la même organisation politique. De plus, d'un point de vue « patrimoine ethnologique » et non plus historique, les Alpes ont été fortement investies dès la fin du XIXe siècle par les représentations du tourisme mais aussi des ethnologues (Barberi, 1992) ce qui a conduit à des phénomènes de patrimonialisation à la fois complexes et anciens (Morand, 1991 ; Cuaz, 1994). Il existe ainsi de part et d'autre des Alpes (francophones dans nos exemples) de nombreuses institutions patrimoniales anciennes (Musée Savoisien à Chambéry en Savoie, Musée Dauphinois à Grenoble en Isère, Musée d'Histoire et d'Ethnographie à Sion en Valais…) qui ont été renforcées dans les années 1980-90 du boom patrimonial par l'émergence de nombreuses associations et de nouvelles institutions publiques (Bureau Régional pour l'Ethnologie et la Linguistique en Vallée d'Aoste, Conservation du Patrimoine en Isère et en Savoie…). Les Alpes frontières « naturelles » et historiques se présentent ainsi comme un terrain favorable à la recomposition des configurations patrimoniales.

« Sentinelles des Alpes » et « Paysages à croquer », exemples de programmes Interreg dans les Alpes

Dans les Alpes francophones, le Valais, la Vallée d'Aoste et les Savoie se sont engagés dans de nombreux partenariats avec des programmes Interreg I, II, III[45]. Les Conseils généraux de la Savoie et de la Haute-Savoie ainsi que ceux des Alpes de Haute-Provence et des Alpes Maritimes, les Régions Rhône-Alpes et Provence-Côte-d'Azur ont ainsi collaboré de 2000 à 2004 avec la Région Piémont et la Région Autonome de la Vallée d'Aoste sur le programme Interreg III intitulé « Sentinelles des Alpes » dont le but affiché était de réhabiliter et de valoriser le patrimoine fortifié alpin. Le chef de file en était la Région Piémont avec comme partenaire principal le Conseil général de la Savoie par l'entremise d'une association para-départementale, la Mission Développement et Prospective.

En choisissant de patrimonialiser les forts[46] de part et d'autre de la frontière franco-italienne dans un même programme d'action publique, la procédure européenne Interreg a contribué à la construction européenne en enlevant la signification historique « d'hostilité » de ces forts, pour en faire un bien commun, objet d'un tourisme débonnaire. Le processus de patrimonialisation tend à présenter ces fortifications comme des témoignages de l'histoire de territoires emboîtés : la Savoie, les Alpes, l'Europe. Les processus de patrimonialisation consistent alors à « réécrire l'histoire » selon un conservateur du patrimoine du Conseil général de la Savoie impliqué dans le programme[47]. En effet, le peu de

[44] http://www.interreg3.com

[45] comme « Et l'Homme créa le Mont-Blanc », Centre Alpin et Rhodanien d'Ethnologie, Centre d'Etudes francoprovençales René Willien, Centre Régional d'Etudes des Populations Alpines. - *Et l'homme créa le Mont-Blanc. Six métiers traditionnels dans les Savoie, en Valais et en Vallée d'Aoste*. – Grenoble : Glénat, 1999.

[46] Programme « sentinelle des Alpes » cf. infra

[47] Entretien avec M. Philippe Raffaeli, historien, conservateur à la Conservation départementale du patrimoine, Conseil général de la Savoie, 25/05/00, Chambéry.

recherches existantes et l'interprétation donnée de ces fortifications étaient très marquées par le fait national français et italien. Or à l'heure européenne, de barrière de défense, elles deviennent « bien commun ». Ce changement d'échelle territoriale et temporelle n'est pas évident : en effet, en France comme en Italie, la représentation du patrimoine fortifié est très marquée par le fait national et par l'idée que les frontières sont sur la ligne de partage des eaux (frontières dites « naturelles »). Du côté français, la tradition du génie militaire, Vauban, la ligne Maginot et le nationalisme ont gommé dans les mémoires les spécificités des fortifications savoyardes bâties pour se protéger… des Français. C'est le cas de l'impressionnante Barrière de l'Esseillon. Le conservateur du Conseil général de la Savoie impliqué dans le programme de valorisation qui a accompagné le programme Interreg explique qu'il a fallu ainsi créer une méthode d'approche, un cadre interprétatif encadré par un discours critique : pour lui, « il fallait recomposer quelque chose qui n'existait pas ». L'enjeu de la patrimonialisation résidait dans la capacité à transcender l'aspect militaire, guerrier, voire patriote de ce patrimoine particulier pour faire émerger, au-delà des histoires nationales, l'histoire commune des hommes de chaque côté des frontières. Le processus de patrimonialisation des forts et châteaux tente de faire passer ces bâtiments de marqueurs territoriaux de différenciation et de distanciation à des éléments d'un « territoire transfrontalier ».

Cet exemple peut apparaître à certains points de vue assez particulier dans la mesure où de nombreux programmes Interreg ne traitent pas d'histoire avec un grand h mais plutôt d'archéologie (temps a-historiques), d'ethnologie ou de culture populaire régionale : on cherche alors à mettre en avant les pratiques, les us et les coutumes communs, comme dans le cas de l'actuel Interreg III « "Paysages à croquer - valorisation culturelle des paysages agricoles patrimoniaux" - Projet Interreg IIIA 2000-2006 Italie (Vallée d'Aoste) - France (Savoie et Haute-Savoie) ». Ici, les processus de patrimonialisation consistent en des inventaires des anciennes races autochtones d'arbres fruitiers et des procédures de valorisation (expositions, films documentaires, publications scientifiques et de vulgarisation). La référence nationale est également « transcendée » dans la mesure où l'on aborde la culture au sens anthropologique du terme et qu'on cherche des correspondances entre des micro-territoires (vallées, massifs etc.) de chaque côté de la frontière, démontrant alors sa perméabilité.

Favoriser des identités et des solidarités transfrontalières

Ces exemples de coopération montrent que le patrimoine n'est pas liée à une donnée historique ni à une territorialité politique fixe. Au contraire, la plasticité des processus de patrimonialisation offre l'opportunité de construire des patrimonialités à géométrie variable, permettant de se dégager des frontières nationales actuelles et de mettre en avant le caractère commun et européen d'un patrimoine que l'on construit selon les problématiques sociales, économiques et les opportunités politiques du moment.

Les nouvelles normes de l'action publique expliquent en partie le double intérêt de l'Union et des acteurs locaux pour le patrimoine culturel : ce dernier est perçu principalement comme un facteur de développement local par la redynamisation et le renouvellement de l'offre touristique. Néanmoins au-delà d'une rhétorique politique et institutionnelle classique sur le développement touristique locale, l'action patrimoniale locale pose, d'un point de vue purement politique, la même question que pour l'Union européenne quand elle se donne à voir dans un musée : celle de la production et de la légitimation des collectivités territorialisées.

En contribuant - certes essentiellement financièrement – à l'action patrimoniale locale, l'Union participe à la territorialisation des normes, des codes et des valeurs de l'action publique. Les programmes Interreg fonctionnent grâce à une territorialisation de l'action publique et collective patrimoniale préalablement observable. Des acteurs locaux, publics et associatifs impliqués dans le champ patrimonial existaient avant l'arrivée des programmes Interreg. Mais les programmes Interreg ne se greffent par simplement sur la territorialisation de l'action publique patrimoniale en lui apportant des fonds qui vont lui permettre de se développer. Ils lui apportent également une légitimité nouvelle, et des horizons problématiques et territoriaux nouveaux. Le système d'acteurs s'élargit : les acteurs patrimoniaux locaux, notamment les associations et les professionnels du patrimoine territoriaux (conservateurs de la fonction publique territoriale) ne sont plus nécessairement dans une logique de partenariat avec des agents français, notamment avec les professionnels du patrimoine tels que les conservateurs d'Etat.

L'exemple de ce programme Interreg « Sentinelles des Alpes », mais aussi des « Paysages à croquer » montrent que les codes, les normes et les valeurs imprimés par l'administration des Monuments Historiques et les professionnels du patrimoine depuis plus d'un siècle sont en partie remis en cause par d'autres valeurs, d'autres normes, d'autres codes et d'autres acteurs : la communauté imaginaire visée n'est plus la nation, les valeurs de l'excellence, du prestige, du génie national, le marquage symbolique du territoire national ont laissé place à d'autres valeurs comme l'exemplarité de la culture locale.

En travaillant avec des conservateurs ou des associations de l'autre côté de la frontière, les agents de la patrimonialisation font l'apprentissage d'autres valeurs, d'autres modalités d'action et d'autres rapports centre-périphérie (Flora, 1999), qui peuvent leur renvoyer en miroir le système d'acteurs dans lequel ils évoluent. Les Savoyards peuvent par exemple se rendre compte du rôle central accordé au franco-provençal dans les politiques patrimoniales de la Région Autonome de la Vallée d'Aoste ou encore de l'ancienneté des institutions patrimoniales valaisannes.

En co-produisant ces patrimoines locaux, l'Union « travaille » l'imaginaire territorial local en promouvant d'autres acteurs et d'autres valeurs que celle de l'Etat. On peut émettre l'hypothèse que l'Union peut trouver dans ces processus de patrimonialisation locaux une manière de valoriser le local et ainsi de contourner les identités nationales très prégnantes qui limitent la légitimité de l'Union. En mettant en valeur les identités locales ou régionales, l'Europe favorise déjà un changement d'échelle et elle contribue à remettre en cause le référentiel national.

Vers une mosaïque merveilleuse européenne ?

Avec les Interreg, les collectivités locales ont l'opportunité de jouer à saute-frontières et peuvent profiter de la manne européenne pour recomposer un bien commun pré-national. L'Union Européenne privilégie ainsi une recomposition territoriale régionale symbolique qui réinterprète le passé à l'aune de la volonté politique européenne. Au-delà de ces exemples, il apparaît que les programmes Interreg produisent des identités « saute-frontières » qui tendent à nier (et non pas à renier) le fait national : que ce soit parce qu'ils traitent de l'histoire pré-nationale ou qu'ils ne

prennent pas en compte la temporalité stato-nationale en favorisant la reconnaissance d'une culture (ici alpine) commune, les programmes Interreg participent à l'émergence d'un sentiment régional qui dépasse les frontières des Etats-nations. Dans cette perspective, les programmes Interreg pourraient avoir pour objet de produire des identités régionalisées partagées en favorisant progressivement l'émergence de frontières-coutures (Courlet, 1988).

Le poids de l'histoire, des guerres, des drames, l'imprégnation des identités nationales et des temporalités nationales sont tels que produire une identité européenne transnationale par l'entremise d'un Musée de l'Europe apparaît comme une gageure. Dans cette perspective, l'action patrimoniale européenne peut être lue comme une manière alternative de produire non pas une identité européenne mais des identités partagées ou encore une identité européenne de type « mosaïque merveilleuse » (Thiesse, 1997) comme sous la Troisième république française. La mosaïque merveilleuse transcenderait alors les frontières nationales en valorisant la reconnaissance d'une diversité culturelle harmonieuse et complémentaire. Ainsi, comme la France sous la Troisième République s'efforçait de promouvoir des identités gigognes et la représentation d'une France à la fois composite mais complémentaire, l'Union européenne pourrait à travers les programmes Interreg marquer à la fois la continuité et la diversité de ses composantes culturelles au-delà des frontières nationales. Cette idée d'une « mosaïque merveilleuse » est à comprendre non pas comme un patchwork d'identités nationales mais comme l'expression de solidarités régionalisées transfrontalières qui favorisent un « bon voisinage » par l'intermédiaire de coopérations culturelles susceptibles de favoriser d'autres coopérations (économiques, industrielles, communications…).

Conclusion

Avec la fin du monopole patrimonial de l'Etat, les pouvoirs locaux comme l'Union Européenne se sont saisis d'un mode de production d'un bien commun territorialisé, la patrimonialisation. L'observation de l'action de l'UE dans ce domaine montre une entrée très pragmatique de cette dernière qui offre aide financière et cadres cognitifs et normatifs pour promouvoir l'identification et la promotion de « l'identité culturelle des territoires transfrontaliers ». Ainsi avec les programmes Interreg, l'Union Européenne peut favoriser la composition de configurations patrimoniales inédites avec des réseaux d'acteurs et des processus de patrimonialisation qui chevauchent les temporalités, les patrimonialités et les territorialités nationales. En faisant émerger une identité européenne s'appuyant sur la représentation d'une « mosaïque merveilleuse », l'Union proposerait certes une identité de type nationale et une légitimation nationaliste du pouvoir (Gellner, 1983), mais elle préserverait la diversité et peut-être une certaine « ouverture » à d'autres cultures que celles marquées par le christianisme. Faute de pouvoir énoncer un grand récit géostratégique où l'Union se positionnerait dans le concert des Etats-nations en mettant en récit son propre rôle dans les relations internationales (Postel-Vinay, 2005), l'Union se recentrerait sur la mise en sens au niveau local de son territoire et de son autorité politique. La patrimonialisation des territoires transfrontaliers permettrait dans cette perspective la promotion de solidarités transfrontalières, favoriserait ainsi un « bon voisinage » et une identification culturelle pragmatique à l'Europe.

Bibliographie

Anderson Benedict (1992), *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 212 p.

Andrieux J-Y. (2002), *Le patrimoine industriel*, Paris, PUF, Que sais-je ? n°2657.

Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert dir. (1998), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, Ed du CERAT, 446 p.

Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert dir. (1999), *Les nouvelles politiques locales,* Paris, Presses de Science po, 477 p.

Barberi Sandra (1992), *Jules Brocherel. Alpinismo, etnografia, fotografia e vita culturale in Valle d'Aosta fra Ottocento e Novecento*, Ivrea.

Béghain Patrice (1998), *Le patrimoine : culture et lien social,* Paris, Presses de la FNSP, 115 p.

Belot C., Smith A. (1998), « Europe and identity : a challenge for the social sciences », in Hedetoft U. (ed.), *Political symbols, symbolic politics. European identities in transformation*, Aldershot, Ashgate, pp. 83-104.

Bérard Laurence, Marchenay Philippe (1998), « Les procédures de patrimonialisation du vivant et leurs conséquences », pp.159-170 in Poulot Dominique ed., *Patrimoine et modernité,* Paris, L'Harmattan, 311 p.

Bercé Françoise (2000), *Des MH au patrimoine : du XVIIIe siècle à nos jours ou « les égarements du cœur et de l'esprit »*, Paris, Flammarion.

Bessière Jacinthe (2001), *Valorisation du patrimoine gastronomique et dynamiques de développement territorial : le haut plateau de l'Aubrac, le pays de Roquefort et le Périgord noir,* Paris : l'Harmattan, Logiques sociales, 364 p.

Briquet J-L, Sawicki F. (1989), « L'analyse localisée du politique. Lieu de recherche ou recherche des lieux », *Politix*, n°7/8, pp. 6-16.

Charillon Frédéric (2003), « La difficile définition de l'identité européenne », pp.17-37, in : Notes et Etudes documentaires, n°5174-75, août 2003.

Chiva Isac (1990), « Le patrimoine ethnologique : l'exemple de la France », pp. 229-241, *Symposium 1990 « Les enjeux », Encyclopedia Universalis.*

Collet Isabelle (1987), « Les premiers musées d'ethnographie régionale en France », et « Le monde rural aux expositions universelles », in *Muséologie et ethnologie*, Paris, Réunion des Musées nationaux pp. 68-100.

Courlet Claude (1988), « La frontière : coupure ou couture ? », *Economie et humanisme*, 301.

Cuaz Marco (1994), *Valle d'Aosta, storia di un'immagine. Le antichità, le terme, la montagna alle radici del tourismo alpino*, Roma-Bari, Laterza et figli.

CRESAL (1993), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat,* Paris, l'Harmattan.

Deloye Yves (1998), « De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européennes : quelques éléments de conceptualisation », *Swiss political Science Review*, 4 (4), p. 169-194

Dubost François (1994), *Vert patrimoine. La constitution d'un nouveau domaine patrimonial*, Paris, MSH.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », pp. 580-623, *Revue française de science politique*, volume 46, n°4, août 1996.

Faure Alain, Négrier dir. (2001), *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La Documentation française, 202 p.

Faure Muriel (1998), « Patrimonialisation des productions fromagères dans les Alpes du Nord : savoirs et pratiques techniques », pp. 51-61, *Revue de Géographie Alpine, Patrimoine, montagne et biodiversité*, N°4, Tome 86.

Flora Peter ed. (1999), *State formation nation-building and mass politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*, Oxford, Oxford University Press.

Gellner Ernst (1983), *Nation et Nationalisme,* Paris, Payot.

Glevarec Hervé, Saez Guy (2002), *Le patrimoine saisi par les associations*, Paris, La Documentation française, 412 p.

Gotman Anne, Léger Jean-Michel, Vanhoutte Jean-Marc (1988), *L'entreprise municipale de patrimoine*, CNFPT, 144 p.

Guérin Marie-Anne (direction scientifique Guy Saez) (2002), *La place du patrimoine culturel et de l'architecture dans les politiques des Conseils généraux*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 103 p.

Guérin Marie-Anne (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 Marie-Anne (2005), « Départements et patrimoine culturel : différenciation désirée, altérité redoutée. La territorialisation comme construction symbolique d'un territoire d'action publique », pp. 155-172, in FAURE Alain, Douillet Anne-Cécile dir. (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : PUG, 300 p.

Greffe Xavier (1990), *La valeur économique du patrimoine : la demande et l'offre de monuments*, Paris, Anthropos-Economica, 250 p.

Greffe Xavier (1999), *La gestion du patrimoine culturel,* Paris, Anthropos, 253 p.

Habermas Jürgen (1992), « Citoyenneté et identité nationale », pp. 17-38, in Lenoble Jacques, Dewandre Nicole dir., *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie,* Paris, éditions Esprit.

Hassenteufel Patrick, Surel Yves (2000), « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », pp. 8-24, *Politique européenne* n°1, 2000.

Hobsbawm (2001), *Nations et nationalisme depuis 1780 : programme, mythe, réalité*, Paris, Gallimard, Folio Histoire, 371 p.

Jeudy Henri-Pierre dir. (1990), *Patrimoines en folie,* Paris, Ed. de la Maison des sciences de l'Homme, 297 p.

Jeudy Henri-Pierre, Curnier J-P (1990), *Patrimoine et développement*, colloque au Sénat, novembre 1990.

Kritzinger Sylvia (2005), "European identity building from the perspective of efficiency", *Comparative European Politics*, 2005, 3, (50-75)

Lagroye Jacques (1985), « La légitimation », in Grawitz, Leca, *Traité de science politique*, Paris, PUF.

Léniaud Jean-Michel (1992), *L'utopie française : essai sur le patrimoine,* Paris : Mengès.

Maure Marc (1993), « Nation, paysan et musée. La naissance des musées d'ethnographie dans les pays scandinaves », pp. 147-157, *Terrain*, 20.

Mendras Henri (1967), *La fin des paysans. Innovations et changement de l'agriculture française*, Paris, Seddeis, 358 p. (Mendras Henri (1991), *La fin des paysans : suivi d'une réflexion sur la fin des paysans 20 ans après,* Arles, Acte Sud ; Bruxelles, Labor ; Lausanne ; l'Aire, 436 p.)

Micoud André (1999), « Chapitre 3 Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », pp. 53-65, in : Gerbaux Françoise dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, éditions de l'Aube, 189 p.

Morand Marie-Claude (1991), « L'invention du Valais comme « pays à part » », in : *Valais où vas-tu ? Un autre regard sur un canton en mutation : 700è en Anniviers : catalogue de l'exposition « Altitudes », le Valais à l'Aube de l'an 2000*, Tour d'Anniviers, Vissoie.

Musée dauphinois, Observatoire des politiques culturelles (1993), *Les départements et la gestion du patrimoine : nouvelles missions, nouvelles structures, nouveaux réseaux /Actes du séminaire organisé par l'Observatoire des politiques culturelles et le Musée Dauphinois à Grenoble, les 16 et 17 février 1993*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 83 p.

Neyret Régis dir. (1992), *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL.

Nora Pierre dir. (1997), *Les lieux de mémoire, Quarto 2*, Paris, Gallimard, 3014 p.

Pasquier Romain, Weisbein Julien (2004), « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n°12, hiver 2004, p. 5-21

Pongy Mireille (1997), « L'effet subsidiarité : de la socialisation communautaire des référents de l'intervention publique dans la culture », in Faure Alain dir., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, l'Harmattan, pp. 203-223.

Poulot Dominique (1997a), « Introduction générale », pp. 15-34, in : Grange Daniel J. & Poulot Dominique, *L'esprit des lieux : le patrimoine et la cité*, Grenoble, PUG.

Poulot Dominique (1997b), *Musée, nation, patrimoine. 1789-1815*, Paris, Gallimard, 406 p.

Postel-Vinay Karoline (2005), *L'Occident et sa bonne parole. Nos représentations du monde, de l'Europe coloniale à l'Amérique hégémonique*, Paris, Flammarion.

Rautenberg M., Micoud A., Bérard L. [et al.] (2000), *Campagnes de tous nos désirs : patrimoines et nouveaux usages sociaux*, Paris : Editions de la Maison des sciences de l'homme, 191 p.

Saez G, Leresche J-P., Bassand Michel dir, (1997), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, l'Harmattan.

Sawicki F. (2000), « Les politistes et le microscope », pp. 143 –164, in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF.

Surel Yves (2000), « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiqes », Revue Française de Science Politique, n°2, vol 50.

Thiesse Anne-Marie (1997), *Ils apprenaient la France : l'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris, éd. De la Maison des sciences de l'homme, Mission du patrimoine ethnologique, Collection Ethnologie de la France, 130 p.

Thiesse Anne-Marie (1999), *La création des identités nationales. Europe XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Seuil, 302 p.

Tilly Charles (ed.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, 1975.

LA MULTIGOUVERNANCE DES PROGRAMMES TECHNOLOGIQUES DE SECURITE ET DE DEFENSE EN EUROPE : VERS DE NOUVELLES MODALITES D'INTERVENTION DE L'ETAT NATION

Valérie Mérindol

Au cours de la Guerre froide, le développement des programmes technologiques de Défense a été caractérisé par le rôle central des Etats. La puissance publique représentait le prescripteur de normes et de règles pour les marchés d'armement et d'exportation des matériels militaires. Il constituait aussi le client principal des entreprises maîtres d'œuvre des grands programmes. L'Etat occupait même parfois une fonction de producteurs via les arsenaux militaires. La notion de complexe militaro-industriel caractérisait une relation particulièrement étroite entre l'Etat client – la Défense – et un nombre restreint de grandes entreprises de hautes technologies (Hooks, 1990 ; Carroué, 1997). Au cours des années 1990, les politiques de grands programmes d'armement ont connu des transformations radicales qui ont considérablement modifié le rôle de l'Etat dans la production des systèmes de Défense. Cette période a été marquée par la réduction des budgets d'équipements des forces armées. Les Etats, en particulier en Europe, ont été contraints de restreindre les moyens en matière de politique industrielle de Défense. Ils ont progressivement mis en œuvre des réformes de leurs politiques de recherche et développement (R&D) et d'acquisition de systèmes d'armes afin de mieux prendre en compte le rapport coût/qualité des programmes. De plus, l'internationalisation des entreprises comme la « *civilinisation* » du marché de la Défense via la diversification vers le civil des maîtres d'oeuvre industriel des programmes d'armements ont radicalement transformé les relations entre l'Etat et le secteur privé. L'introduction de nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les équipements des forces a encore accentué ce phénomène. Les Etats nationaux occupent un rôle de moins en moins central dans la structuration des secteurs industriels de l'aérospatial et de la Défense. Cette évolution introduit une véritable crise de légitimité de l'intervention publique.

En Europe, ces transformations ont conduit à une évolution importante dans la manière de concevoir les politiques publiques relatives aux programmes technologiques de Défense. Elles ont entraîné un changement d'échelle dans le traitement des enjeux politiques et économiques. Les années 1990 ont été marquées par l'émergence des projets relatifs à l'Europe de l'armement. La remise en cause des modèles antérieurs d'action publique résulte de leur constat d'inefficacité dans le traitement des problèmes. Plusieurs illustrations peuvent illustrer ce phénomène : la communication de la Commission européenne de 1996 justifiant la nécessité de la création d'un marché européen de l'armement, la constitution en 2004 d'un livre vert par la Commission sur les marchés publics de Défense[48], l'européanisation des entreprises de l'aérospatial et de la Défense, la création de l'agence européenne d'acquisition d'armement l'Occar[49] et enfin les progrès récents de la Politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Toutes ces initiatives ont progressivement conduit à affirmer que le niveau national ne constituait plus l'échelon pertinent de la définition de l'action publique. Par ailleurs, l'introduction de la notion de « Sécurité » comme nouveau thème de politiques publiques dans l'espace européen a modifié la représentation de la Défense comme politique sectorielle. Cette dernière devient une composante d'un ensemble plus large qui vise à garantir à nos sociétés modernes la sécurité face à une très grande diversité de risques politiques, militaires, économiques, sociales, écologiques….Avec les attentats du 11 septembre 2001 et du 11 mars 2002, les enjeux de Sécurité sont devenus un domaine d'action prioritaire pour l'Union européenne. Les grands programmes technologiques sont de plus en plus envisagés dans le cadre d'une dimension « sécurité » qui regroupe les aspects d'action publique tant civils que militaires. L'ensemble des institutions européennes s'est saisi de ce sujet comme le montre l'initiative de la Commission européenne pour le financement d'une action pour les projets de R&D de sécurité ou encore le lancement du programme de navigation par satellites Galiléo[50].

La perte de centralité de l'Etat, la multiplication des réseaux d'acteurs publics et privés comme la dimension européenne de la production des politiques publiques conduisent de plus en plus à analyser la politique de grands programmes technologiques de Défense et de Sécurité comme un système de gouvernance dimensionné de plus en plus à l'échelle européenne.

La notion de gouvernance renvoie généralement à deux caractéristiques majeures dans la conduite de l'action publique. La première est relative à la définition de l'autorité dans la prise de décision et la conduite de l'action publique. La notion de gouvernance se substitue à celle de gouvernement pour mettre en évidence l'existence d'une autorité officielle plus floue qu'auparavant voire l'absence d'autorité (Rhodes 1998 ; Paquet, 2001 ; Kjaer, 2004). La seconde caractéristique renvoie à un changement profond dans la définition et la conduite de l'action publique. En effet, la gouvernance est associée à l'intégration d'un ensemble d'acteurs dans le système de politiques publiques (Rhodes 1998 ; Michalsky & al, 2001 ; Kjaer, 2004). Michalski & al (2001) évoquent une distribution moins hiérarchisée de la capacité d'action accompagnée d'une redistribution des responsabilités décisionnelles et des compétences au sein des sociétés modernes. En passant d'une dimension nationale à une dimension européenne, les programmes technologiques de Défense et de Sécurité recouvrent les deux caractéristiques majeures associées à la gouvernance.

La gouvernance caractérise une action publique moins dépendante de l'Etat, mais requérant de trouver davantage une cohérence dans l'action collective entre une variété d'acteurs publics et privés. Baslé (2002 : 129) considère la gouvernance comme un processus d'association entre les acteurs publics et privés pour la mise en œuvre des politiques publiques. Si la dimension collaborative est essentielle, la notion de gouvernance renvoie surtout à la variété des acteurs dans le processus. Rhodes (1998) et Kjaer (2004) évoquent la diversité des réseaux d'action publique. Il ne s'agit pas d'évincer l'Etat de l'analyse mais plutôt de considérer celui-ci comme un acteur plus ou moins central dans l'élaboration et la conduite de l'action publique et qui interagit nécessairement avec des acteurs publics et privés. On peut s'interroger sur la nouveauté de ce phénomène dans le secteur de la Défense. Les interactions entre acteurs publics

[48] COM (2004) 608 final du 19/07/2004 sur les marchés publics de Défense.
[49] Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.
[50] Communications de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM (2004) 112, « Etat d'avancement du programme Gallileo au début de l'année 2004 », 18/02/2004 et COM (2004) 65, « Surveillance mondiale pour l'environnement et la Sécurité (GMES) : mise en place d'une capacité GMES d'ici 2008 », 3/02/2004

et privés ont toujours été essentielles dans l'élaboration des grands programmes technologiques (Cohendet & Lebeau, 1987 ; Serfati, 1995). Pendant la Guerre froide, la notion de complexe militaro-industriel est associée à des relations denses et restreintes entre l'Etat, le monde scientifique et l'industrie. Mais comme dans d'autres secteurs, ce qui devient nouveau concerne la variété des réseaux concomitante à une réduction apparente du rôle de l'Etat. Pal (1997) présente ce phénomène comme une conséquence de l'internationalisation des économies, de la dispersion de l'information et des connaissances comme de la rapidité des changements et la complexité des problèmes à résoudre. Chaque acteur doit prendre part à un dialogue sur une série de problèmes ciblés de politique publique et apporter ses « briques » de connaissances (Paquet, 2001). La gouvernance se caractérise donc par la coexistence de multiples interactions et de formes de coordinations verticales et horizontales entre des acteurs hétérogènes (Rhodes, 1998 ; Kjaer 2004 : 49). Le problème de la relation entre la hiérarchie, les réseaux et le marché conduit à mettre en perspective la complexité de l'analyse des réseaux en raison de leur diversité et de leurs spécificités liées à des contextes différents d'émergence (numéro spécial sous la direction de Le Gales & Thatcher, 1995). La gouvernance renvoie donc à un problème fondamental qui concerne l'analyse des formes de production des politiques publiques, associée à de l'existence d'une variété plus ou moins grande d'acteurs dépositaires d'une partie des connaissances et des ressources indispensables à l'action publique. La dimension cognitive de l'action publique devient centrale. Elle renvoie à l'analyse de la cohérence de l'action collective. Il s'agit de comprendre comment se « fabriquent » les politiques publiques (Muller, 2000a). La gouvernance renvoie à un second problème fondamental : quelle est la centralité et l'influence de l'Etat dans les réseaux ? Quelle est son autonomie dans la conduite de l'action publique ? Ces questions fondamentales nécessitent d'analyser la nature des échanges entre l'Etat et les autres acteurs au sein réseaux ainsi que les compétences et savoirs faire de l'acteur public.

Cette contribution a deux objectifs. Le premier est d'analyser le (ou les) modèle(s) de gouvernance associé(s) aux programmes de Défense et de Sécurité au niveau européen. Les programmes ont pour particularité de combiner à la fois des enjeux portés par les institutions militaires et les institutions civiles ainsi que de reposer sur des dimensions à la fois politique et économique. Cette double caractéristique a une incidence directe sur le processus d'européanisation : les réseaux d'action publiques sont nombreux, variés et les logiques qui fondent l'action collective se révèlent souvent peu lisibles. Le deuxième objectif est de comprendre le nouveau rôle de l'Etat dans le développement des programmes technologiques de Défense et de Sécurité. Il s'agit d'appréhender sa place dans les actions collectives européennes dans des domaines traditionnellement associés aux compétences régaliennes.

Cette contribution propose une approche en termes de production des informations et des connaissances. La gouvernance s'appuie sur des modes spécifiques de création, d'acquisition et de diffusion des connaissances entre des acteurs hétérogènes. Cette communication mettra en évidence que ces logiques spécifiques peuvent être abordées en caractérisant à la fois le référentiel d'action publique, les réseaux et les formes de gestion des connaissances qui sont associés à la gouvernance. La notion de référentiel d'action publique renvoie aux travaux de Muller (1989 ; 2000b) pour mettre en évidence les représentations partagées par les acteurs partis prenantes à l'élaboration de la politique publique. Les réseaux et les formes de gestion des connaissances et des informations seront abordés à partir des concepts issus de l'économie de la connaissance (numéros spéciaux de la revue d'économie industrielle de 1999 et 2003). Ceux-ci reposent sur la distinction fondamentale entre les notions d'information et de connaissance. Réalisée par Machlup (1983), cette distinction conduit à définir l'information comme un flux de messages et la connaissance comme un « stock » qui résulte du flux informationnel mais qui en résulte en partie seulement. Les connaissances sont constituées d'un processus humain dynamique justifié par la croyance des individus dans ce qu'est la vérité/réalité. Tout dépend des comportements cognitifs et des capacités d'apprentissage des agents. Les informations et les connaissances sont donc de natures différentes (Garrouste, 1999 : 146-147) : la connaissance permet de donner une signification au sein d'un système de classification des informations et de rendre intelligible le monde en développant des hypothèses et en les appliquant. Les connaissances peuvent engendrer de nouvelles connaissances ou savoirs alors que l'information reste un ensemble de données éventuellement formatées et structurées mais qui n'engendrent pas elles-mêmes de nouvelles connaissances. Au cœur de ces concepts, l'analyse de la production des connaissances permet de comprendre les dynamiques de l'action collective (Dibbiaggio, 1999). L'économie de connaissance considère que les modes d'acquisition, de capture et d'usage des connaissances permettent de comprendre les phénomènes d'apprentissage individuel et collectif comme d'étudier la performance des organisations (Foray, 2004 : 207).

Les concepts de l'économie de la connaissance sont riches et ouvrent la porte à une nouvelle analyse des réseaux. Ceux-ci permettent d'étudier comment s'échangent et se diffusent les connaissances (Cohendet, Kirman & Zimmerman, 2003). Plus largement les réseaux s'inscrivent dans un ensemble de réflexions sur la manière de coordonner l'action collective et d'appréhender les interactions stratégiques entre des acteurs hétérogènes. Les concepts développés par l'économie de la connaissance à partir des réseaux dits « sociaux » s'intéressent davantage aux interactions entre groupes, communautés ou réseaux qu'aux interactions individuelles. La notion de réseaux sociaux permet de faire le lien entre les individus et les organisations (Amin & Cohendet, 2004 : 77). Les réseaux et les communautés constituent les organisations et en même temps les relient au monde extérieur par une série de liens forts et de liens faibles entre individus. Les liens faibles sont riches en contenu informationnel. Ils impliquent l'explicitation des connaissances détenues par les individus pour pouvoir les transférer sur des supports dématérialisés ; Les liens forts sont riches en échanges et en transformation de connaissances. Ils s'appuient sur les notions de communautés définies comme un ensemble d'individus unis par des liens sociaux forts et des relations fréquentes. Les concepts de l'économie de la connaissance peuvent permettre de mieux cerner les formes d'action collective et de production de l'action publique.

Afin d'étudier les modèles de gouvernance européens et le rôle de l'Etat dans les programmes de Défense et de Sécurité, cet article propose d'étudier dans une première partie les référentiels d'action publiques. L'existence de deux référentiels émergents et concurrents permettra de mettre en évidence un modèle de multigouvernance associé aux programmes de Défense et de Sécurité. Dans une deuxième partie, la diversité des réseaux d'action publique associée à chacun de ces référentiels sera étudiée. Il s'agira de mettre en évidence la nature des communautés qui émergent progressivement et les formes diverses d'interaction entre ces communautés. Tout au long de cette contribution, le positionnement de l'Etat sera abordé et permettra de mettre en évidence son approche de l'émergence des référentiels

d'action publique, sa place dans les réseaux d'action publique, la dynamique dans lequel il se situe en matière de gestion des connaissances. L'analyse des problématiques spécifiques liées à la France et au Royaume-Uni sera plus particulièrement retenue. Le poids de ces deux pays en matière de Défense, en particulier pour la production d'armement, rend particulièrement pertinent de les retenir dans une approche comparée. Ce travail s'appuie sur la réalisation d'une quinzaine d'entretiens auprès d'industriels, de représentants gouvernementaux français et de représentants de la Commission européenne.

I - Les référentiels d'action publique en europe : de la gouvernance à la multigouvernance européenne

La gouvernance renvoie à l'existence de formes d'action collective reposant sur des réseaux structurés par des règles communes et orientés vers un objectif commun (Kjaer, 2004). Elle suppose l'existence d'un « collectif » composé de l'ensemble des règles, normes et représentations collectives qui sont à la fois le produit des interactions au sein des réseaux et en même temps le cadre qui permet aux acteurs d'interagir et de fonder leurs anticipations. La cohérence des réseaux s'articule donc autour d'un socle de connaissances et de croyances collectivement reconnues comme efficaces et qui encadrent les comportements individuels (Dibbiaggio, 1999 : 123). Reste que la définition de ce socle de connaissances et de croyances partagées est extrêmement complexe à définir dans l'analyse des politiques publiques. Cette partie propose d'utiliser la notion de référentiels d'action publique développée par Muller pour étudier le système de connaissances collectives associé aux modèles européens de gouvernance pour les programmes de Sécurité et de Défense (1.1) et le positionnement de l'Etat face à la production de ces croyances collectives (1.2).

1.1 des rerentiels en construction aux reférentiels en compétition

Muller (2000b) définit le référentiel d'action publique comme l'ensemble des normes et des croyances qui permettent une représentation collective de la réalité. Le référentiel est porteur d'un schéma qui va guider l'action. Il est un construit social provenant de l'interaction entre les acteurs. Par conséquent, il est indissociable de l'analyse des réseaux et communautés d'acteurs. Jouve (1995) décrit le référentiel comme un ensemble de normes et de connaissances qui permettent de donner du sens à l'action publique. Le référentiel d'action publique permet d'opérer une hiérarchisation des priorités de politique publique. Il est tout d'abord constitué d'un processus de catégorisation qui permet à un secteur de se situer par rapport à l'ensemble des politiques publiques (Surel, 1995). Le référentiel constitue ensuite un cadre cognitif commun à un ensemble d'acteurs hétérogènes qui vont se reconnaître dans la politique publique et agir en conséquence (Warrin, 1995 : 96-97). Il est constitué de trois composantes associées à la définition de schémas de pensée et des théories de l'action publique (Muller, 2000b). La première dimension fournit des interprétations causales des problèmes à résoudre. Muller évoque la notion d'algorithmes. La deuxième dimension est associée à la définition des valeurs et représentations fondamentales par lesquelles l'action publique trouve une légitimité. La troisième dimension est instrumentale et normative ; elle permet d'identifier les principes d'action devant orienter la politique publique.

Les programmes de Défense et de Sécurité reposent sur un ensemble de réflexions et d'actions à l'échelle européenne qui ont progressivement été conduits au cours de la décennie 1990-2000 dans des contextes institutionnels différents (Cardot, 2003). Morth (2000 : 173-174) souligne les différences importantes associées à l'action publique européenne concernant les entreprises et les programmes liés à la Défense. Le cadre de référence, le processus de légitimation et d'interaction entre les acteurs comme la manière de mobiliser les savoirs reposent sur des logiques parallèles voire concurrentes. Au niveau européen, les programmes de Défense et de sécurité peuvent être associés à deux référentiels distincts d'action publique, parce qu'ils recouvrent inextricablement à la fois une dimension économique et une dimension politique et stratégique. Depuis les origines de la construction de l'Union européenne, ces deux dimensions ont toujours été scindées. Chacune d'entre elles est aujourd'hui associée à un ou des référentiels porteur(s) d'un modèle particulier de gouvernance.

Le premier référentiel est fondé sur la méthode communautaire associée au Premier Pilier de l'Union européenne. Il repose sur l'intervention de l'Union européenne dans le champ économique. Les valeurs et représentations essentielles sont associées à l'intégration économique européenne. L'action communautaire est indissociable de la réalisation du marché commun (Peterson, 1997). Les algorithmes s'appuient sur le principe de libre concurrence et des bénéfices attendus de la régulation par le marché. Ils sont porteurs d'une vision minimaliste de l'intervention publique dans l'économie. Powell (1997) évoque un référentiel dominant porté sur des politiques de régulation et des mesures « négatives » axées sur l'élimination des barrières à l'entrée des marchés. La première communication sur les industries de défense et les marchés d'armement de la Commission européenne de 1996 comme celle de 2003 contient une analyse de la situation et des propositions d'action publique entièrement fondée sur ce référentiel. Les principes d'action publique du référentiel communautaire sont associés aux rôles majeurs accordés à la Commission européenne et la Cour de Justice en tant que garants de l'intérêt communautaire. La segmentation dans le processus de décision est très marquée (Peterson, 1997). Les phases de définition du problème, de propositions d'action comme leur adoption sont clairement séparées. La formulation des problèmes et des propositions d'action repose essentiellement sur la Commission européenne via la consultation d'experts publics et privés. Cette consultation est au cœur de la légitimité de l'action publique européenne et de l'acceptabilité des normes (Muller 1995 ; Commission européenne 2001 ; Robert, 2003). La phase d'adoption relève de la responsabilité du Conseil des ministres européens. Celui-ci est associé au Parlement européen selon les procédures définies par les différents traités de l'Union européenne. Le Premier Pilier est donc supporté par un ensemble de valeurs, normes et algorithmes dominants et qui structurent fortement l'action publique. Progressivement une approche sectorielle sur les programmes liés à la Défense et la Sécurité émerge. La communication de 2003 de la Commission européenne sur le marché de l'armement prend davantage en compte la spécificité des enjeux stratégiques associés à la sécurité d'approvisionnement technologique des Etats en matière de Défense et de Sécurité. Par ailleurs, depuis la réalisation du rapport *Star 21* définissant les enjeux de l'aérospatial et de la R&D de Sécurité pour le futur de l'Europe, la Défense s'inscrit dans une logique sectorielle plus large autour de la Sécurité. Parmi les premières mesures concrètes adoptées, l'action préparatoire des projets de R&D de Sécurité constitue un enjeu important. Il s'agit d'une initiative lancée en 2003 conjointement par la Direction générale de la Recherche et la Direction générale Société de l'information de la Commission européenne. L'objectif est d'utiliser explicitement

l'expérience communautaire de gestion de programmes de R&D (les PCRD) pour développer des projets répondant à des fonctions de Sécurité[51]. D'une durée de 3 ans, cette action préparatoire vise à permettre le lancement un véritable programme de recherche sur la Sécurité de deux milliards d'euros pour l'année 2007. Cette action préparatoire a permis d'établir les règles de fonctionnement et les objectifs du programme sur la Sécurité.

Le deuxième référentiel est associé au 2ème Pilier fondé sur la PESC. Officiellement institué par le traité de Maastricht, le Deuxième Pilier concerne les champs d'action politique et stratégique. La conférence franco-britannique à St Malo en 1998 a réellement permis son développement. Le Deuxième Pilier constitue donc un cadre institutionnel extrêmement récent. La caractéristique fondamentale du référentiel est associée à la définition des principes d'action : le Deuxième Pilier repose sur des logiques et processus intergouvernementaux. Il suppose des normes associées à la préservation de la souveraineté nationale dans la prise de décision collective[52]. Les autres aspects du référentiel restent encore incertains et sur bien des points peu lisibles. Les valeurs fondamentales sont récentes et restent génériques. La doctrine de Sécurité adoptée par l'Union européenne en 2003 repose sur l'émergence d'une vision collective de la représentation du monde et des valeurs fondamentales qui doivent progressivement guidées les actions de la PESC. Mais le Second Pilier ne porte pas encore les normes et valeurs de référence permettant de hiérarchiser des priorités d'action publique. Le positionnement de l'Europe comme acteur politique, la perception de ses alliances internationales et de son rôle dans la préservation de la sécurité sur le continent européen restent encore un débat (Howorth, 2002). Ainsi en matière d'équipements des forces, l'Union européenne hésite entre une démarche purement capacitaire, position supportée par le Royaume-Uni à une vision plus politique de l'achat d'équipements, approche largement incitée par la France (Nivet, 2004)[53]. La définition des algorithmes est aussi inexistante au sein du Deuxième Pilier. Le référentiel est donc émergent : les principes, valeurs comme les algorithmes ne sont pas stabilisés. Cette situation explique la variété des structures ad hoc comme l'OCCAr et la *Letter of Intention* (LoI) qui se sont développées en dehors de l'Union européenne. Initiatives intergouvernementales entre un groupe restreint de pays européens, ces initiatives devraient progressivement rentrer dans le Deuxième Pilier au fur et à mesure que son référentiel d'action publique se précise. Ceci est particulièrement vrai pour la LoI qui constitue une initiative lancée par six pays européens (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne et Suède) afin de promouvoir une série de règles communes nécessaires à l'élaboration d'un marché européen de l'armement.

Muller (1995) considère que la dynamique des changements associés aux référentiels d'action publique repose sur des conflits qui portent *sur* le référentiel et *dans* le référentiel. Le conflit *sur* le référentiel correspond à la transition entre deux visions dominantes alors que le conflit *dans* le référentiel concerne davantage une évolution de la répartition des pouvoirs et des ressources entre les acteurs. A l'échelle européenne, pour les programmes de Défense et de Sécurité, chacun des deux Piliers est associé à des conflits *dans* et *sur* le référentiel. Morth (2000) met bien en évidence comment la définition des propositions d'action sur les industries de Défense au sein du Premier Pilier a été supportée par deux directions générales de la Commission européenne : la DGIII et la DGIV en charge d'aspects spécifiques reliés aux politiques de l'entreprise. En 1996, chacune d'elles était en relation étroite avec certains Etats membres de l'Union Européenne et était porteuse de logiques d'action très différentes sur la communautarisation des marchés de Défense. Comme dans d'autres secteurs, ces logiques d'action sont parfois en contradiction avec le référentiel dominant. Le Deuxième Pilier est aussi caractérisé par des conflits *sur* le référentiel en particulier pour la définition des valeurs et des représentations fondamentales (Buchet de Neully, 2005). Ces conflits *sur* les référentiels sont porteurs de conflits *dans* le référentiel : à chaque vision dominante est associée une certaine représentation de la répartition des pouvoirs. Les conflits *dans* les référentiels sont accentués par le nombre croissant d'acteurs intervenant dans le système politique européen.

Les conflits *sur* et *dans* le référentiel ne constituent pas une spécificité européenne pour les programmes technologiques liés à la Défense et Sécurité. L'Europe constitue un système de marchandage entre plusieurs acteurs et à ce titre l'action publique est en constante évolution. La gouvernance européenne est considérée comme un processus d'apprentissage qui permet constamment de faire émerger de nouvelles actions et de transformer le comportement des acteurs (Cram, 1998 : 76-77). Le leadership européen est associé aux acteurs capables de rythmer le processus de création/transformation de normes et de croyances. Le référentiel européen évolue en même temps que les acteurs publics et privés structurés autour de schémas d'action différents interagissent régulièrement. Les conflits *sur* et *dans* le référentiel dominant entraînent la constitution de référentiels émergents, en particulier pour les programmes de Sécurité et de Défense, sujet récemment inscrit sur l'agenda politique européen.

Ce qui se révèle plus original dans le secteur de la Défense et de la Sécurité concerne l'existence d'un conflit *entre* deux référentiels qui se développent en parallèle. Morth (2000) souligne cette compétition entre deux modèles pour proposer la définition d'action publique à l'échelle européenne pour les industries de Défense. En fait, le Premier et le Deuxième Piliers envisagent de manière différente à la fois la définition des problèmes et leurs modes de résolution pour gérer et développer les programmes technologiques de Défense et de Sécurité. Entre les deux, la tension s'exprime principalement autour de la dimension instrumentale et normative de l'action publique. Pour les tenants du Second Pilier, ce qui doit primer concerne l'intérêt des Etats et la préservation d'une certaine conception de la fonction régalienne. La priorité est donnée aux enjeux politiques associés à l'acquisition des programmes technologiques. Les mécanismes de régulation par le marché ne doivent pas compromettre les enjeux associés à la sécurité d'approvisionnement technologique et industriel ou encore à la définition d'accords stratégiques internationaux. Pour le Premier pilier, la réalisation d'un marché européen constitue en soi un mécanisme fondamental associé à l'intérêt européen. En particulier, les politiques communautaires s'inscrivent dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui favorisent la libération des marchés et précisent les règles de non distorsion de la

[51] MEMO/03/192, Bruxelles 7 octobre 2003 : Questions fréquemment posées sur la recherche européenne en matière de sécurité.
[52] Dans ce domaine, les apports du traité constitutionnel européen étaient d'ailleurs faibles
[53] La vision capacitaire conduit à acheter sur étagère les technologies existantes, y compris en recourant à des producteurs étrangers notamment américains alors que la vision plus politique de l'acquisition d'armements conduit à considérer que la maîtrise sur le territoire européen des capacités technologiques et industrielles liées à la Défense est un facteur essentiel de l'autonomie européenne.

concurrence comme les restrictions aux subventions publiques. L'équilibre institutionnel est aussi fondamentalement différent. Pour le 1er Pilier, la Commission européenne (CE) a le monopole de l'initiative des propositions alors que pour le 2ème Pilier, le fonctionnement est essentiellement intergouvernemental[54]. Pour le 1er Pilier, le Parlement européen (PE) est étroitement associé à la prise de décision, et le système de vote du Conseil repose sur le principe de la majorité qualifiée alors que pour le 2ème Pilier, le rôle du PE est essentiellement consultatif et les décisions du Conseil sont généralement prises à l'unanimité. Le management de projets de R&D et de grands programmes est radicalement différent. Pour les projets associés au 2ème Pilier, les coopérations restreintes et le juste retour industriel constituent la règle[55] alors que pour les politiques communautaires les principes en vigueur sont composés de la non-discrimination des participants et de l'obligation de constituer des partenariats public/privé. On retrouve cette dimension de partenariats public-privé pour le projet de navigation par satellite Galileo. Ces partenariats sont présentés comme une dimension essentielle du projet même si sur le plan financier elles ont du mal à se concrétiser. Enfin, les projets communautaires sont soumis à de nombreuses et régulières évaluations par des groupes d'experts publics et privés, des évaluations dont le financement est même prévu dès le lancement du projet.

Les années 2000 ont été marquées par la recherche d'une cohérence entre ces deux modèles de gouvernance. Cette tentative repose sur la définition de termes et d'objectifs communs associés aux technologies répondant à des enjeux de Défense et Sécurité (Serreault, 2003). La rédaction du rapport *Star 21* constitue le point de départ de cette recherche de cohérence. Il s'agit d'une initiative commune des grands industriels européens et de la Commission européenne pour définir le concept de technologies de Sécurité comme une priorité pour l'Europe. L'objectif était de mettre en place un document de référence en la matière avec les principes clés qui devraient à l'avenir guider toutes actions européennes dans ce domaine. Pour autant, le concept de Sécurité n'a pas réellement permis d'aboutir à accroître la cohérence entre les deux Piliers en permettant la définition d'un référentiel sectoriel nouveau. Une nouvelle concurrence s'est instaurée entre deux référentiels autour des enjeux de technologies liées à la Sécurité. Elle a donné lieu à un redécoupage complexe des responsabilités institutionnelles dans la conduite des différents projets de R&D. Le 2ème Pilier a vocation à traiter les projets de R&D ayant une dimension essentiellement « militaire ». Pour tous les projets dont l'usage militaire est considéré comme premier ou exclusif, les projets auront alors vocation à être pris en compte par l'Agence de Défense créée en décembre 2003[56]. Le 1er Pilier de l'Union Européenne a vocation à s'occuper de deux types de projets de Sécurité. Tout d'abord, les projets qui ne seraient pas dédiés en priorité à des usages militaires à titre offensif, mais destinés à répondre aux missions de sécurité confiées à des acteurs institutionnels (civils et militaires). La préparation de ces projets est réalisée à travers les programmes spatiaux *Galileo* et *GMES* ainsi que par l'action préparatoire pour la R&D de Sécurité de la Commission européenne[57]. La Commission joue ainsi aujourd'hui un rôle central dans le secteur spatial. La coopération récente entre l'Agence spatiale européenne (ESA) et la Commission européenne s'opère sur une division nouvelle des tâches et responsabilités : l'ESA supporte la responsabilité technique du programme pour le compte de l'Union européenne et la Commission européenne est garante de la préservation de l'intérêt européen. Ensuite, le premier Pilier supporte les projets de R&D ayant une dimension sécurité relative essentiellement aux usages industriels et sociétaux (comme par exemple, l'environnement). Ces projets sont financés par le Programme Cadre de Recherche et de Développement (PCRD). La frontière entre ces différents projets de R&D est floue. Les enjeux associés aux technologies de Sécurité ont été repris par chacun des cadres institutionnels et sont l'objet d'une compétition pour prendre en charge les aspects les plus stratégiques de la gestion des programmes comme par exemple les négociations internationales ou les sujets transverses comme la normalisation.

1-2 l'Etat nation face aux référentiels européens d'action publique

La création des Piliers initiée par le traité de Maastricht est en quelque sorte le produit de l'histoire. Dès 1957, la constitution de l'Europe avait conduit à exclure la Défense du processus communautaire. Les Piliers correspondent à la volonté des Etats de doter l'Europe d'une identité politique mais ils résultent aussi des dichotomies politiques nationales dans le traitement des dossiers politiques et économiques au sein de l'Union européenne.

Alors même que les représentations collectives européennes se dissocient en deux grandes logiques, les référentiels nationaux sont porteurs d'une recherche de cohérence entre les enjeux économiques et politiques associés aux programmes de Défense et de Sécurité. La politique industrielle de Défense constitue une politique sectorielle à la fois du point de vue de la politique de Défense et du point de vue de la politique économique. Ce double rapport sectoriel/global pose le problème de la cohérence des interventions publiques en matière de développement des programmes de Défense et de Sécurité dans une période de bouleversement du contexte international économique et stratégique.

Tout d'abord, la politique industrielle de Défense constitue une composante de la politique industrielle nationale ; à ce titre les Etats ont du prendre en compte une rupture de la conception de l'intervention publique dans l'économie. La politique industrielle de Défense vise au développement et la compétitivité de secteurs industriels jugés stratégiques au regard des enjeux de Défense et de Sécurité (Versailles, 2003). Les réformes nationales au Royaume-Uni comme en France ont pour objet de favoriser de nouvelles formes de régulation reposant sur les mécanismes de marché (Mérindol, 2003 ; Mérindol 2004). Dans ce contexte, cette série de réformes s'inscrit en partie dans une dynamique associée au Premier Pilier à l'exception du Royaume-Uni qui avait initié de profonds changements sous le gouvernement de Thatcher dans les années 1980. A la différence de la France, les réformes britanniques s'inscrivent dans un processus davantage interne que poussées par la dynamique européenne. Paradoxalement, ces réformes l'ont conduit à développer

[54] Même si contrairement aux idées reçues la Commission européenne y joue un rôle important notamment via les mécanismes budgétaires. Cf voire Buchet de Neuilly 2005.
[55] Même si de nombreux aménagements on été définis pour améliorer la gestion économique des projets.
[56] Peuvent être énumérés ici les avions de combat, les chars de combat, les sous-marins et les missiles.
[57] Les thèmes privilégiés par cette initiative concernent les fonctions suivantes : amélioration de la reconnaissance des situations, optimisation de la sécurité et de la protection des systèmes en réseau, protection contre le bio-terrorisme, amélioration de la gestion de crise (y compris les opérations d'évacuation, la recherche et le sauvetage), amélioration de l'interopérabilité et des systèmes intégrés pour les systèmes d'information et de communication. COM (2004) 72 final.

un ensemble de références nationales qui rend ce pays assez septique vis-à-vis des politiques économiques initiées par l'Union européenne (Wallace 1995).

Ensuite, la politique industrielle de Défense est une composante de la politique de Défense. Les capacités technologiques militaires sont nécessaires à la crédibilité de la Défense. Pour la France en particulier, la recherche d'autonomie technologique et industrielle a guidé le développement des grands programmes depuis le début de la Guerre froide. La politique industrielle de Défense traduit aussi les alliances stratégiques internationales. Pour le Royaume-Uni, elle constitue un axe majeur de sa relation spéciale avec les Etats-Unis. Quelles que soit les orientations politiques, l'objectif principal est de garantir d'une manière ou d'une autre l'accès aux technologies et aux produits adaptés aux besoins militaires. Conçue comme un outil de la politique de Défense, la politique industrielle de Défense relève des prérogatives de la puissance publique. Mais depuis les années 1990, elle occupe une place nouvelle dans les priorités politiques. La hiérarchisation des enjeux économiques, sociaux et militaires est modifiée dans l'agenda politique. La Défense, et par conséquent la politique industrielle de Défense, est reléguée au deuxième plan. Au sein de la politique de Défense, la politique industrielle perd de son importance par rapport aux autres politiques sectorielles c'est-à-dire la politique de Défense dans la formulation de ses aspects géopolitiques et géostratégiques, et la politique des Armées qui couvre tous les aspects associés à la professionnalisation (Genieys & al, 2000 : 10). Enfin, dernière évolution majeure, l'apparition de nouvelles menaces entraîne une évolution des capacités militaires nécessaires à la mise en oeuvre de la politique de Défense. Les domaines technologiques et industriels prioritaires évoluent ce qui bouleversent les orientations stratégiques en la matière.

Face à l'ampleur de ces transformations à la fois économiques et stratégiques, les référentiels nationaux d'action publique restent encore en grande partie inachevés (Mérindol, 2003 ; Mérindol, 2004). La cohérence de l'action de l'Etat est d'autant plus difficile à trouver que le Premier et le Deuxième Piliers de l'Union européenne sont chacun porteurs d'une transformation radicale, potentiellement contradictoires, des politiques industrielles de Défense à la fois sur les aspects économiques et stratégiques. Chaque initiative à l'échelle européenne est le produit de la séparation des dimensions stratégique et économique, mais chacune d'entre elles devient progressivement porteuse de vision spécifique de la cohérence des enjeux politiques et économiques associés aux programmes de Défense et de Sécurité. Dans le domaine des programmes de Défense et de Sécurité, l'émergence de deux référentiels d'action publique pose un problème pour l'Etat de cohérence interne face à la construction européenne. Il s'agit ici d'une différence fondamentale de positionnement entre les Etats et les entreprises dans la multigouvernance européenne des programmes technologiques de Défense et de Sécurité. L'existence des deux référentiels européens constitue le produit des négociations entre les Etats membres de l'Union européenne alors que pour les entreprises la séparation des activités civiles et militaires ne se justifie que par rapport à des problèmes de rentabilité économique et de droits de propriété industrielle. Les grandes entreprises de l'aérospatial et de la Défense ont fusionné et réorganisé leurs représentations professionnelles européennes pour favoriser une meilleure cohérence des enjeux militaires et civils. Elles se situent dans un schéma d'action interpilier.

Les Etats, quant à eux, sont totalement imprégnés par le clivage entre le Premier et Deuxième Piliers. Les ministères « civils » sont habitués à travailler dans le cadre de la méthode communautaire ; ils sont imprégnés des mécanismes d'élaboration des politiques publiques à l'échelle européenne. En France, la perception du ministère en charge de l'économie et des finances sur les enjeux et des modes de résolution des problèmes associés aux industries de Défense rejoint fortement celle de la Commission européenne. Le maintien d'une organisation spécifique en matière de politique étrangère et en matière de Défense dans certains pays de l'Union européenne comme la France et le Royaume-Uni constituent des éléments importants expliquant la volonté de promouvoir un modèle européen différent de la structure communautaire (Buchet de Neuilly 2005 : 53). L'existence de priorités particulières en matière de Défense, appuyée par une expertise interne a favorisé les positions françaises et britanniques en faveur de mesures pour les industries de Défense, gérées en dehors des mécanismes communautaires. Dans les années 1990, l'essentiel de l'activité des ministères de la Défense se développait en dehors des mécanismes et principes communautaires. Ces ministères ont longtemps méconnu les logiques propres associées au Premier Pilier. Ce point est particulièrement marqué en France où les mécanismes de coordination interministérielle sont souvent moins bien éprouvés que pour le Royaume-Uni. Les Etats sont constitués d'un complexe d'arrangements institutionnels au sein desquels des individus titulaires de certaines fonctions exercent des activités régulières et permanentes et agissent sous contrainte (Rhodes & al, 1995 : 55). Or, les dynamiques du Premier et Deuxième Piliers supposent des logiques et contraintes d'action de nature différente. Par conséquent, la recherche d'une nouvelle cohérence de l'Etat nation face à la construction européenne en matière des programmes de Défense et de Sécurité implique de développer de nouveaux mécanismes de coordination des services.

Les référentiels d'action publique constituent un concept extrêmement pertinent pour appréhender l'ensemble des représentations associées aux modèles européens de gouvernance des programmes de Défense et de Sécurité. Ils sont le produit des interactions entre les acteurs publics et privés. La structure des réseaux d'action publique permet de mieux comprendre les dynamiques propres d'évolution des référentiels d'action publique, à travers les modes spécifiques de production et de diffusion des connaissances.

2 – Les réseaux d'action publique et la multigouvernance européenne

La dimension européenne des politiques publiques se traduit par l'émergence progressive d'une multiplicité de réseaux. La section 2.1 abordera la nature des communautés et leur rôle dans la production des référentiels et des politiques publiques. La section 2.2 tentera de mettre en évidence les nouveaux rôles de l'Etat nation au sein de ces communautés.

2.1 La combinaison des communautés émergentes à la fois hiérarchiques et autonomes

Le caractère stable ou émergent[58] des référentiels européens associés aux programmes de Défense et de Sécurité a une incidence directe sur la manière d'envisager la constitution des réseaux comme la production et la diffusion des

[58] Ces caractéristiques de stabilité et d'émergence sont empruntées à Callon (1999) qui étudie les réseaux associés à la diffusion d'un socle commun de connaissances entre le monde académique et les firmes industrielles.

connaissances. Les représentations et croyances collectives associées à l'élaboration d'un référentiel ne naissent pas universelles, elles le deviennent en fonction de l'évolution des interactions au sein des réseaux. Dans un référentiel stable, les réseaux d'action publique sont caractérisés par la stabilité des schémas d'action, des types de solutions apportées et par la manière d'envisager la représentation du monde. Les acteurs du réseau sont connus ; ils peuvent être en compétition les uns par rapport aux autres pour défendre leurs stratégies propres mais leurs compétences et leurs fonctions sont complémentaires et pérennes dans l'élaboration de l'action publique. Pour les référentiels émergents, les réseaux sont caractérisés par l'inexistence de schémas d'action éprouvés et/ou les acteurs ne partagent pas la même représentation de la réalité. Ils sont peu structurés et l'incertitude est totale. Ils sont caractérisés par une relative instabilité du nombre d'acteurs concernés. Les identités, les intérêts et les compétences sont le résultat de situations provisoires et expérimentales. Les acteurs peuvent se connaître mais leur rôle procède d'interactions et de règles nouvelles ; en ce sens un nouveau réseau émerge progressivement en même temps qu'un nouveau référentiel se structure.

De la stabilité du référentiel, découlent des modes différents de production et de diffusion des savoirs et des compétences. Pour les référentiels stables, la production des politiques publiques dépend de l'extension des structures du ou des réseaux, et de l'efficacité constatée des schémas d'action. Pour les référentiels émergents, la reproduction du « collectif » (les trois dimensions du référentiel : normes, valeurs et algorithmes) suppose l'émergence d'un processus d'apprentissage collectif et d'un mécanisme d'explicitation des connaissances propice à sa diffusion. L'existence de traducteurs (les médiateurs dans la terminologie de Muller) qui interagissent avec une variété d'acteurs du système d'action publique est essentielle à la formation d'un nouveau référentiel. Ils facilitent à la fois le processus d'apprentissage et de diffusion des normes et des valeurs associées au référentiel. Mais la réplication des connaissances est extrêmement complexe. Pour rendre explicites et utilisables des connaissances et savoirs faire au sein des réseaux, il faut construire un collectif approprié. On comprend pourquoi la diffusion de ce collectif et l'émergence des réseaux sont inextricablement liées. Plus les connaissances sont « contextualisées » et peu explicites, plus leur diffusion dépend de la structuration des réseaux. La stratégie d'action des acteurs se révèle lors des interactions répétées qui permettent progressivement de faire émerger des liens forts (les communautés) associés à la création d'une vision commune du monde et de la représentation des problèmes. Ce collectif ne précède pas leur participation aux réseaux : il se construit en même temps qu'eux.

Si les modes de gouvernance des programmes de Défense et de Sécurité reposent sur des référentiels émergents aussi bien dans le cadre du Premier que du Deuxième Piliers, de nombreuses spécificités sont associées à l'émergence progressive de liens forts entre les acteurs publics et privés. Ces spécificités se matérialisent à travers la multiplicité des combinaisons de communautés.

Pour le Premier Pilier, on retrouve progressivement une extension des pratiques développées dans d'autres secteurs. La formulation des propositions repose sur une variété de réseaux d'acteurs publics et privés constitués autour de la Commission européenne. La participation à ces réseaux repose sur des critères de sélection très flous voire occultes mais qui sont in fine à l'origine de la constitution d'une élite sectorielle. D'une manière générale, ces réseaux ont développé leurs propres langages, normes et codes mais les règles sont moins précises qu'au niveau national et donc le système apparaît plus ouvert (Muller 1995 : 22). Ces réseaux permettent à la Commission européenne de confronter les expertises sur des sujets complexes. Pour des secteurs comme la Défense et la Sécurité, pour lesquels les référentiels sont émergents, les critères de sélection se révèlent particulièrement instables. Progressivement les liens faibles se structurent en liens forts propices à l'échange et la production de connaissances. Les interactions entre les industriels et la Commission européenne sont de plus en plus fréquentes et régulières. Elles se matérialisent à travers les nombreuses réflexions comme par exemple celle concernant la production du rapport *Star 21* et la préparation à l'action préparatoire sur la R&D de Sécurité. Ainsi pour ce dernier projet, sur un groupe d'experts composés de près de 400 personnalités, les individus issus du monde de l'entreprise[59] représentaient un peu moins de la moitié de l'ensemble des membres, le restant se répartissant entre les représentants des Etats, des agences spatiales, de centres publics de recherche et de consultants. Tous les grands industriels européens participaient activement aux travaux. Progressivement, les Etats échangent aussi avec la Commission sur ces thèmes même si leur participation reste minoritaire et inégale selon les pays. Mais les interactions dans l'espace communautaire ne conduisent pas encore réellement à une confrontation des expertises publiques et privées.

La littérature scientifique considère souvent la gouvernance comme une combinaison spécifique entre des réseaux hiérarchiques et horizontaux (Rhodes 1998 ; Kjaer, 2004). Elle renvoie aussi souvent à l'existence d'un ensemble de réseaux caractérisés par des propriétés d'auto organisation (Kjaer, 2004 : 3). Amin & Cohendet (2004 : 76) définissent l'auto organisation comme la capacité d'acquérir de nouvelles propriétés permettant de s'organiser soi-même ou de modifier la ou les organisation(s) existantes. L'autonomie et l'identité propres des communautés sont deux éléments essentiels associés à l'auto organisation. Au niveau européen, celle-ci émerge progressivement via les consultations organisées par la Commission européenne. Elle renvoie en grande partie aux caractéristiques des communautés autonomes, généralement composées des communautés de pratiques (Wenger & Al, 2002) et des communautés épistémiques (Haas 1992). Les communautés de pratiques sont composées d'individus qui exercent leurs activités en partageant les mêmes pratiques et communiquent régulièrement sur leurs activités. Les individus sont soumis aux mêmes problèmes complexes ; leur objectif est d'en améliorer la résolution. Le concept de communautés de pratiques n'a jamais été appliqué aux réseaux de politiques publiques. Au niveau européen, il trouve pourtant facilement une application. La mise en œuvre progressive de l'action préparatoire de R&D de Sécurité repose sur l'émergence de telles communautés entre les industriels et la Commission[60] : il s'agit d'échanger sur les meilleures pratiques favorisant la résolution des problèmes complexes. Ces communautés ont aussi progressivement émergé dans le domaine spatial via des séminaires initiés par la Commission européenne. (Madders & al, 2004). Ces séminaires sont composés d'une grande variété de professionnels du secteur spatial pour favoriser les échanges sur les différentes pratiques et ainsi améliorer la

[59] Représentants de firmes individuelles et des groupements professionnels.
[60] Commission européenne, *les leaders industriels européens et les responsables politiques de l'UE se réunissent pour organiser la recherche en matière de Sécurité*. IP/03/1351, Bruxelles, 7 octobre 2003.

conduite des programmes spatiaux en Europe. Dans d'autres cas, on retrouve des communautés épistémiques. Celles-ci sont définies comme un réseau de professionnels reconnus pour leurs compétences et leurs expertises dans un domaine particulier. Elles sont constituées de personnes spécialisées dans des disciplines et professions et formations différentes. Elles sont porteuses de croyances communes et d'un raisonnement causal dont dérivent toutes leurs analyses. Ces communautés contribuent ainsi à la définition des problèmes et des solutions politiques. Haas (1992) considère que ces communautés épistémiques sont une manière d'aborder le rôle des experts dans le changement des orientations de politiques publiques. Dans le domaine des programmes de Défense et d'armement, de telles communautés sont apparues lors de l'élaboration du projet *Star 21* qui était porteur d'un changement majeur : la définition de priorités en matière d'action publique européenne dans les domaines de R&D de Sécurité et cela dans une logique interpilier.

L'expertise, l'expérience et la position institutionnelle des individus justifient leur présence au sein de ces communautés. On y trouve des représentants issus du monde industriel, des autorités nationales ou locales, des experts scientifiques et des consultants. Par conséquent, le développement de ces communautés tend à réduire progressivement la frontière entre le secteur public et le secteur privé. A travers l'usage de ces comités d'experts, la Commission exerce son monopole d'initiative (Radaelli, 1999 ; Verdun, 1999). Dans ce cadre, elle peut être considérée comme un animateur de communautés autonomes. Leur mode de sélection des membres ne repose que partiellement à des mécanismes hiérarchiques formels. Si la Commission est souveraine dans le choix des experts, les représentants des Etats sont généralement sélectionnés par consensus entre la Commission et les Etats. Pour les experts non gouvernementaux[61], la sélection s'opère exclusivement par la Commission. Chaque direction générale développe sa propre logique dans ce domaine. La sélection s'opère à partir des organisations et des individus qui se sont fait connaître auprès des institutions européennes ou sont jugés représentatifs d'un secteur particulier d'activités. Mais la participation s'opère sur la base de la participation volontaire et de la cooptation, fondée sur la reconnaissance d'une compétence, de l'expérience des individus et de leur représentativité. Il s'agit là d'une des caractéristiques fondamentales des communautés autonomes qui reposent sur le fait que la participation des individus fait l'objet de négociation entre les membres selon la définition des intérêts stratégiques de chacun.

La variété des réseaux d'action publique dans le modèle de gouvernance associé au Premier Pilier ne repose pas seulement sur des logiques d'auto organisation. Comme tout modèle de gouvernance, le Premier Pilier est associé à des formes spécifiques d'interaction entre un système hiérarchique et des réseaux horizontaux. Cette combinaison conduit à des logiques spécifiques de prises de décision publique (Rhodes, 1998 ; Krahmann, 2003). Kjaer (2004) met en évidence comment les réseaux hiérarchiques sont essentiels dans la prise de décision publique en particulier lorsqu'il s'agit de procéder à un arbitrage politique. L'économie de la connaissance définit les communautés hiérarchiques comme des communautés au sein desquelles les rapports entre les acteurs et leur degré de liberté sont définis de manière stable, et avec une perspective de rapport de contrôle et de division du travail formellement identifié. A l'intérieur de ces communautés peuvent être identifiés des groupes fonctionnels composés par des agents homogènes en termes de disciplines. Les modes de sélection et de recrutement des individus reposent sur des mécanismes hiérarchiques et la reconnaissance des diplômes et la spécialisation initiale de l'individu (Cohendet & Llerena, 2003). On retrouve de telles communautés dans le processus formel de décision au niveau de l'Union européenne. Tout d'abord, on le constate dans le processus d'adoption des communications au sein de la Commission. Ensuite, ces communautés sont essentielles dans la prise de décisions au niveau du Conseil européen, celui-ci constituant le sommet hiérarchique décisionnel. Au sein de ces communautés hiérarchiques, la frontière entre les acteurs publics et privés redevient prégnante. Les interactions directes entre les structures du Conseil et le secteur privé sont assez marginales. La production des initiatives de l'action publique autour de la Commission européenne repose donc structurellement sur des communautés autonomes, composées d'un ensemble d'acteurs publics et privés. Ces communautés sont associées directement à un mécanisme hiérarchique et formel dans lequel la Commission va développer son monopole d'initiative. La coordination des positions se fait aussi à l'initiative du Conseil mais par des consultations et séminaires qui reposent sur des groupes formels et hiérarchiques appelées « coordination communautaire ». Ce mécanisme permet de trouver une position politique commune sur des sujets difficiles.

La variété de communautés autonomes et hiérarchiques se caractérise par des modes spécifiques de production et d'échanges de connaissances. L'économie de la connaissance met en évidence que ces deux grands types de communautés se distinguent entre elles non seulement par le processus de sélection de leurs membres mais aussi par le caractère intentionnel de la production de connaissances (Cohendet & Llerena, 2003). Les communautés hiérarchiques sont adaptées pour appliquer, exploiter et accumuler des connaissances. Le principal mode d'apprentissage sollicité est l'apprentissage par imitation et par la pratique. Les communautés autonomes sont à l'origine des formes les plus dynamiques de création de connaissances. Les communautés de pratiques visent la création de connaissances associées à la résolution de problèmes connus mais extrêmement complexes. La création de connaissances n'entraîne pas nécessairement un changement des représentations fondamentales. Les communautés épistémiques conduisent davantage à la création intentionnelle de nouvelles connaissances fondées sur un nouveau raisonnement causal ; elles peuvent induire un changement du « collectif », et par conséquent du référentiel d'action publique.

Radaelli (1999) met en évidence comment la variété des communautés associées à la Commission européenne permet un processus d'innovation des actions publiques, en particulier pour les problèmes nouveaux ou extrêmement complexes à résoudre. Il s'agit de problèmes qui requièrent de la part des institutions européennes de mobiliser des connaissances spécifiques requérant un processus d'explicitation par des experts des enjeux associés à la résolution d'un problème. Les communautés épistémiques sont bien adaptées à un contexte de fortes incertitudes et à la volonté de diffuser de nouvelles idées et concepts (Haas, 1992). Les communautés de pratiques sont bien adaptées aux politiques publiques lorsque les données évoluent souvent on encore lorsqu'il est nécessaire d'améliorer les modes existants d'action. Dans les deux configurations, les connaissances et les informations ne sont souvent pas disponibles à faible coût pour les pouvoirs publics lors de leurs négociations avec les acteurs du domaine concerné. Les communautés autonomes constituent donc un mode de gestion des connaissances adapté à la Commission européenne qui doit continuellement

[61] souvent mentionné comme des experts de substance.

définir de nouvelles actions publiques ou de nouveaux schémas d'action. Ce mode de management des réseaux lui permet de se construire une légitimité d'action dans de nouveaux secteurs. C'est pourquoi les initiatives de la Commission pour les programmes de Défense et de Sécurité ressemblent beaucoup aux mesures initiées dans les domaines des politiques d'innovation dans les années 1980 (Drumaux et Mattjis, 1997) ou encore à celles initiées dans le secteur spatial avec le lancement du projet Galileo.

Au sein du Deuxième Pilier, les réseaux d'acteurs ont des caractéristiques fort différentes de celles qui sont associées aux réseaux initiés dans le Premier Pilier. La Commission y joue un rôle restreint dans l'émergence des communautés. Les réseaux sont essentiellement composés d'experts gouvernementaux et reposent sur des luttes d'influence entre les grands corps et les spécialités ministérielles (Buchet de Neuilly, 2005). Ces communautés reposent essentiellement sur des mécanismes hiérarchiques à partir de la création de nouvelles institutions comme par exemple le comité militaire de l'Union européenne. Les communautés hiérarchiques se développent aussi via le processus ECAP qui vise à associer les pays de l'Union européenne en groupes de travail pour définir les moyens de mutualiser les financements pour combler les lacunes capacitaires de l'Union européenne. La sélection des individus repose totalement sur des mécanismes de désignation hiérarchique combinés à des négociations politiques entre Etats.

Ces réseaux s'inscrivent donc dans une démarche très différente de la méthode communautaire. Ils sont restreints aux Etats les plus impliqués dans le processus politique ; les entreprises ne sont que faiblement impliquées. Progressivement, elles trouvent un interlocuteur auprès du Parlement européen à travers les commissions spécialisées sur l'espace, mais leur rôle reste limité dans l'élaboration des initiatives du 2ème Pilier. Les échanges d'informations et de connaissances sont sujets à de nombreuses restrictions entre les acteurs. Le processus d'innovation technique de l'action publique est moins marqué que dans le cadre du Premier pilier car les relations au sein des réseaux sont davantage concentrées sur des enjeux et clivages politiques. La création en décembre 2003 de l'Agence européenne de Défense pourrait modifier la nature des relations au sein des réseaux. Composée à terme de 80 personnes, cette agence devrait financer divers projets et programmes de Défense et animer des réseaux autour de ces projets à partir d'interactions nouvelles entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

La multigouvernance européenne en matière de programmes de Défense et de Sécurité a donc pour corollaire l'émergence de combinaison de communautés aux propriétés différentes. En particulier, la frontière entre le secteur public et le secteur privé, les modes de sélection des membres ainsi que les formes de production des connaissances sont spécifiques pour chacun des référentiels européens d'action publique. Les interactions interpiliers restent extrêmement limitées et sont aujourd'hui essentiellement circonscrites aux relations institutionnelles du Président de la Commission européenne, membre à part entière du *board* de l'Agence de Défense nouvellement créée.

2.2 L'Etat comme acteur des réseaux dans la multigouvernance europeenne

La position de l'Etat dans les réseaux d'action publique se révèle extrêmement variable. Cette caractéristique constitue sans aucun doute une des spécificités majeures de la multigouvernance européenne pour les programmes de Défense et de Sécurité.

Pour le Premier Pilier, les représentants gouvernementaux sont des acteurs parmi d'autres au sein des communautés autonomes. Ils sont en compétition les uns par rapport aux autres dans le processus de définition et de formulation des problèmes et des actions à mener à l'échelle communautaire. Généralement la Commission européenne consulte plus fréquemment les experts gouvernementaux que les experts non gouvernementaux. Pour les différentes directions de la Commission européenne, ces consultations auprès des experts étatiques visent à s'assurer l'obtention du consensus et de l'acception des normes et propositions communautaires par les Etats membres. Les consultations auprès des acteurs non gouvernementaux, notamment les firmes et les syndicats d'entreprises, ont davantage pour objet l'échange d'informations et la production de connaissances associés à la résolution d'un problème sectoriel spécifique. Dans le domaine de la Défense et de la Sécurité, les industriels ont joué un rôle majeur pour préciser à la Commission européenne les spécificités et les contraintes économiques associées au marché d'armement. De même pour le développement du système de navigation par satellites Galileo, le dialogue avec les entreprises est devenu très riche. Il a notamment permis à la Commission européenne de bénéficier d'une expertise pointue concernant les négociations avec les Etats-Unis sur l'usage des fréquences de transmission. Cette relation directe et fréquente entre la Commission et les entreprises modifie la position des Etats dans la conduite des programmes. En particulier, elle rend incertaine le rôle des différentes agences spatiales nationales (Von Kries, 2003).

Au sein des communautés hiérarchiques associées aux mécanismes de décisions politiques, les Etats sont en constante interaction à travers le triangle institutionnel qui comprend la Commission, le Parlement et le Conseil européens. Ils constituent les acteurs essentiels dans le processus de marchandage politique qui se développe, en particulier suite aux vagues successives d'élargissement de l'Union européenne. L'influence des Etats nécessite de préserver de nombreux liens nationaux dans les circuits européens de décision (Buchet de Neuilly, 2005 ; Joana & Smith, 2002).

Pour le Deuxième Pilier, les Etats nationaux constituent les acteurs de référence. Via les mécanismes de consultation et de négociation, ils sont au centre du processus d'échanges et de création de connaissances comme des prises de décision. Les relations des entreprises avec les échelons européens sont faibles. Très souvent, la gestion de la relation entre les secteurs public et privé est reléguée au plan national à travers les interactions entre chaque Etat et l'industrie implantée localement. Le cas le plus illustratif concerne les négociations associées à la *Letter of intention* (LOI). Cette initiative associe étroitement les industriels des pays concernés à travers une concertation nationale. Un négociateur est désigné au niveau de l'administration nationale. Il représente le « point focal » qui a pour mission de synthétiser et de coordonner les avis et positions étatiques. Il existe aussi un « point focal » pour l'industrie, désigné parmi les industriels nationaux ; celui-ci remplit la même fonction que le point focal de l'administration mais cette fois au profit des entreprises leaders du secteur. Au final, il n'existe plus qu'une seule position nationale qui est assurée via la représentation du négociateur de l'administration. Cette forme de consultation structurée sur une base nationale n'est pas toujours bien adaptée aux firmes multinationales dont les intérêts sont liés à plusieurs Etats participant à la LoI.

Le positionnement central de l'Etat dans les réseaux d'action publique associés au Deuxième Pilier ne correspond sans doute qu'à une période transitoire et ceci en raison de deux phénomènes. D'une part, comme dans d'autres secteurs (Asminwall & al 1999), le niveau national apparaît de moins en moins pertinent pour les entreprises afin de promouvoir des actions publiques. Les entreprises se restructurent en champion européen et tentent de trouver leur homologue public à ce niveau. Les initiatives des grandes firmes pour lancer *Star 21* en constituent une illustration majeure. C'est seulement après avoir noué de nombreux échanges au niveau de la Commission que les Etats ont été consultés dans le développement du projet. D'autre part, au sein du Deuxième Pilier, la constitution progressive d'un pôle d'expertise autour de l'agence européenne de Défense pourrait modifier le rôle des Etats dans le processus d'élaboration des initiatives car cette agence pourrait progressivement s'affirmer comme la structure d'interface entre des acteurs hétérogènes.

Face à ces différences de positionnement des pays au sein du Premier et Deuxième Piliers, la recherche d'une nouvelle forme de cohérence interne aux Etats pour mener leur propre action à l'échelle européenne se révèle indispensable. Lequesne (1995 : 145) met en évidence que tout transfert de pouvoir du niveau national à celui de l'Union européenne se traduit par un effet de compensation via des possibilités nouvelles de participation d'acteurs nationaux aux décisions et réflexions européennes. Une telle situation impose aux Etats de savoir tirer partie de leur position à l'intérieur d'une variété de réseaux européens (communautés hiérarchiques et autonomes) tout en animant leurs propres réseaux nationaux au profit de leurs réflexions.

L'influence de l'Etat dans les réseaux se révèle d'autant plus complexe à étudier qu'elle suppose la combinaison d'une variété de facteurs extrêmement difficiles à mesurer, en particulier pour les programmes technologiques de Sécurité et de Défense qui reposent sur des réseaux européens émergents. En étudiant l'évolution de la gouvernance dans la politique étrangère européenne, Krhaman Elke (2003) analyse l'influence des Etats nationaux à partir des relations de pouvoir. Celle-ci est constituée de plusieurs éléments. Tout d'abord, elle dépend de la position de la Défense dans le schéma institutionnel national. D'autre part, elle suppose l'existence de ressources matérielles associées au développement du secteur. Dans le cas précis des programmes de Défense et de Sécurité, il s'agit du budget de la Défense et en particulier celui d'équipements des forces Armées ainsi que des différents budgets qui peuvent être associés à des missions de Sécurité (comme par exemple le budget spatial). L'influence des Etats dans les réseaux européens dépend aussi du maintien des compétences en interne à l'administration, qui lui permettent d'interagir avec les acteurs publics et privés pour définir les problèmes et leurs modes de résolution. Hassentufuel (1995) rappelle l'importance des capacités organisationnelles internes à l'Etat pour comprendre la nature des relations interorganisationelles Ainsi en France, la tradition d'une longue expertise interne dans la production des politiques publiques réduit les mécanismes de consultation des acteurs publics et privés. La gestion du réseau et des ressources en informations et connaissances repose sur l'existence des grands corps. Cette logique est très prégnante dans le secteur de la Défense à travers les activités et fonctions confiées au corps des ingénieurs de l'armement (Geyneys & al, 2004). Krhaman (2003) rappelle la spécificité des relations entre l'Etat et l'industrie au Royaume-Uni. Depuis le mouvement de dérégulation des années 1980, ces relations sont souvent très informelles et conduisent l'Etat à rechercher une expertise nouvelle. Dans le secteur de la Défense, les relations entre l'Etat et l'industrie ont connu des transformations profondes. Après avoir donné la priorité aux relations de marché au cours des années 1980, le ministère de la Défense britannique a développé progressivement toute une variété de relations et d'échanges d'informations et de connaissances avec le secteur privé et le monde scientifique (Mérindol, 2004).

La variété des réseaux associés au 1er et au 2ème Piliers impose aux Etats de développer une capacité nouvelle d'absorption des connaissances et des informations produites à l'extérieur, et de les utiliser au profit d'objectifs individuels et collectifs. Le développement de la confiance au sein des communautés est donc indispensable. Elle est liée aux compétences préservées en interne à l'administration nationale c'est-à-dire à la confiance en ses propres capacités pour tirer bénéfices d'une variété toujours plus grande de partenariats (Malik & James, 2003 : 5).

On peut mettre en avant deux choix d'organisation. Le Royaume-Uni a su adopter très tôt une organisation interne permettant sa participation active à tous les niveaux d'élaboration des propositions dans l'espace européen. En France, l'implication est forte mais elle suppose davantage un positionnement à un niveau très politique des mécanismes de décisions européennes. Wallace (1995) et Lamoureux (1995) mettent en évidence les différentes pratiques nationales entre la France et le Royaume-Uni dans leurs représentations au niveau européen. Le Royaume-Uni a mis en place une vrai politique de coordination et de gestion des informations et des connaissances. Ainsi, la représentation britannique au niveau de l'Union Européenne réalise des échanges constants entre le niveau national et les institutions européennes. Elles rédigent des comptes-rendus d'entretiens qui circulent sans considération de hiérarchie. La capacité à initier très vite des propositions et contre propositions font du Royaume-Uni l'une des nations les plus consultées dans l'élaboration des propositions communautaires. Lamoureux (1995 : 173-174) met en évidence que l'administration britannique intervient tout au long du processus de formulation et d'adoption des mesures communautaires à travers un véritable investissement des services administratifs auprès de la Commission européenne. La stratégie publique britannique s'appuie sur une activité importante de veille qui permet d'anticiper sur les projets de la Commission. L'administration développe aussi une fonction d'assistance qui les amène à produire très vite des propositions et suggestions auprès de la Commission sur la manière de traiter le problème. Enfin, les services administratifs développent aussi une fonction de monitoring pour développer en interne une perception commune des problèmes entre les différents services nationaux. Le Royaume-Uni a développé une véritable méthode de coordination ministérielle afin d'être le plus réactif possible face au processus communautaire. Cette logique est aujourd'hui progressivement étendue au Département de la Défense britannique.

En France, le suivi des propositions et de l'adoption des mesures communautaires est plus difficile. Il s'appuie sur un mode de coordination interministérielle hiérarchique. (Lequesne, 1995 ; Buchet de Neuilly, 2005). Si ce mode de coordination est cohérent avec le modèle administratif français, il ne permet pas toujours un suivi régulier des propositions de la Commission ni une coordination très en amont de ces initiatives (Buchet de Neuilly, 2005). Le mécanisme de concertation est essentiellement tourné vers le Conseil européen car l'Etat français développe généralement une gestion plus politique des dossiers (Lamoureux, 1995). L'interaction entre l'Etat français et la

Commission européenne est fréquente dès lors qu'elle repose sur une relation politique forte c'est-à-dire lorsque des représentants français y occupent des postes décisionnels clés (Joana & Smith, 2002). Dans le domaine de la Sécurité et de la Défense, la coordination française est aussi principalement tournée vers le Conseil européen. La Défense reste encore peu au fait des problématiques associées aux activités développées par la Commission concernant la formulation des propositions.

Conclusion

Le changement d'échelle dans le traitement des problèmes associés aux programmes de Défense et de Sécurité a abouti aujourd'hui à un système de multigouvernance. Deux modèles émergent et sont en compétition. Chacun d'entre eux est porteur d'une cohérence propre au niveau des représentations collectives, des réseaux et de la dynamique de production de connaissances. L'étude du secteur de la Défense et de la Sécurité à l'échelle européenne apparaît particulièrement intéressante dans la mesure où il s'agit de modèles émergents, supportés par des dynamiques spécifiques de construction. Portés à la fois par des dynamiques interne et externe aux réseaux, les processus d'apprentissage collectif deviennent déterminants pour comprendre les transformations des modèles de gouvernance (Lapalombara, 2001).

L'Etat nation reste un acteur important dans cette dynamique européenne même s'il doit de plus en plus composer avec des logiques qu'*a priori* il maîtrise de moins en moins. Paradoxalement, l'analyse de la multigouvernance européenne associée aux programmes de Défense et de Sécurité permet de mettre en évidence deux positions extrêmes pour les Etats. La première est reliée à une paralysie de l'Etat nation : il a des difficultés à s'insérer dans les dynamiques de réseaux et à mettre en place une cohérence interne qui va au-delà des clivages entre le Premier et le Deuxième Piliers. La Seconde est reliée à l'acquisition progressive de nouvelles marges de manœuvre de l'Etat. En étant un acteur dynamique des réseaux et en développant un modèle de gestion interne des connaissances qui accroît ses performances, il sait tirer parti de toutes les configurations européennes. En ce sens, les deux modèles de gouvernance en concurrence pour l'élaboration des programmes de Défense et de Sécurité peuvent alors constituer un moyen pour l'Etat d'obtenir une nouvelle forme d'autonomie et de préserver la spécificité des objectifs nationaux.

Bibliographie

Amin A. & Cohendet P., *Architectures of knowledge : firms, capabilities, and communities*, Oxford University Press, New York, 2004.

Aspinwall M.& Greenwood J., "Conceptualising collective action in the European Union", chapter 1 in Greenwood J. & Aspinwall M. (ed. by), *Collective action in the European Union*, Routledge, London, 1998, pp. 1-30.

Baslé M., « Bonnes gouvernances publiques en Europe et évaluation : introduction à un débat de socio-économie politique de l'évaluation », *Economie publique*, vol 10/1, 2002, pp. 127-144.

Buchet de Neully Y., *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.

Callon M., « Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination : le cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques », *in* Callon M., Cohendet P., Curien N., Dalle J.M., Eymard-Duvernay F., Foray D., & Schenk E. (eds), *Réseau et coordination*, Economica, 1999, pp. 13-64.

Cardot P., « Quelle Europe pour quels enjeux ? », in Versailles D., W., Mérindol V. & Cardot P., *Recherche et technologie : enjeux de puissance*, Economica, Paris, 2003.

Carroué L., *Les industries européennes d'armement*, Dalloz, Paris, 1997.

Cohendet P & llerena P., "Routines and incentives: the role of communities in the firm", *Industrial and corporate change*, vol. 12 (2), 2003, pp. 271-297.

Cohendet P. & Lebeau A., *Choix stratégiques et grands programmes civils*, CPE- Economica, Paris, 1987.

Cohendet P., Kirman A. & Zimmermann J.B., "Emergence, formation et dynamique des réseaux : Modèle de la morphogenèse », *Revue d'Economie Industrielle* n°103, 2ème et 3ème trimestres, 2003.

Commission européenne, *Défense européenne – questions liées à l'industrie et au marché : vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de Défense*, COM (2003) 113 final, Bruxelles, 2003.

Commission européenne, *European Governance, White paper*, COM (2001)428 final, Bruxelles, 2001.

Cram L., "The EU institutions and collective action : constructing a European interest ?", chapter 3 in Greenwood J. & Aspinwall M. (ed. by), *Collective action in the European Union*, Routledge, London, 1998, pp. 63-80.

Dibiaggio L. (ed by) numéro spécial sur l'économie de la connaissance, *revue d'économie industrielle*, n°88, 2em trimestre 1999

Dibiaggio L., « Apprentissage, coordination et organisation de l'industrie, une perspective cognitive », *revue d'économie industrielle*, n°88, 2em trimestre, 1999, p.111-136

Drumaux A. & Mattijs J., 1997, « Organisation et légitimation de la politique industrielle européenne : le cas des programmes Esprit et Télématique », Politiques et Management public*, vol 15 (1), mars, 1997, pp 79-95.*

Foray D., *The Economics of Knowledge*, MIT Press, Boston, 2004.

Garrouste P., « Apprentissage, interactions et créations de connaissance », *Revue d'économie industrielle* n°88, 2em trimestre, 1999, pp.137-151

Genieys W. & Michel L., « Le Leclerc ou l'invention du meilleur char du monde » *in* GENEYS W. (eds), *Le choix des armes : théories, acteurs et politiques*, Collection CNRS science politique, CNRS édition, Paris, 2004.

Haas P., "Introduction : epistemic communities and international policy coordination", *International organization*, vol. 46 (1), 1992, pp.1-35.

Hassenteufel P. « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction", in Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995, pp.91-107

Hooks G., "The rise of the Pentagon and US state building : the defense program as industrial policy", *American journal of sociology*, Volume 96 (2), 1990, pp.358-404.

Horworth, "The CESDP and the Forging of a European Security Culture", in Irondelle B. & Venesson P. (sous la direction de), « L'Europe de la Défense : institutionnalisation, européanisation », *Politique européenne*, n°8, 2002, pp. 88-108.

Howorth J., "The CESPD and the Forging of a European Security Culture", *Politique européenne* n°8, automne, 2002, pp.88-108.

Joana J. & Smith A., *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

Jouve B., « Réseaux et communautés de politique publique en actions », in Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995, pp.121-139.

Kjaer M. A., *Governance*, Cambridge, Polity, 2004.

Krahamann E., *Multilevel networks in European Foreign Policy*, Ashgate publishing company, Burlington, USA, 2003.

Lamoureux F., « Les administrations nationales vues de Bruxelles », in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp.171-180.

Lapalombara J. « The undesrestimated contributions of political science to organizational learning », in Diekes M., Berthonantal A., Child J., Nonka I., *Hanbook f organizational learning and knowledge*, Oxford university Press, 2001, pp.137-161.

Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), 1995, *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995.

Lequesne C., « L'administration centrale de la France et le système politique européen : mutations et adaptations depuis l'Acte unique », in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. (sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995,, pp.143-153.

Madders K. & Wounters J., « Taking stock of Europe's developping space policy : from the European space policy workshops to the European policy forum », *Space policy* 20, 2004, pp.31-36.

Malik K. & James A., "Absorbing external knowledge throught collaborative research projects", *colloque R&D management*, Manschester, 2003.

Mérindol V. « Expertise, savoir faire et réseaux : la préparation du futur », in Versailles D., W., Mérindol V. & Cardot P., *Recherche et technologie : enjeux de puissance*, Economica, Paris, 2003.

Mérindol V., « Le Management des connaissances au service du mangement public : le cas des acquisitions de la Défense britannique », la *Revue Politiques et Mangement public* n°3, IUP de management public, Paris, 2004, pp. 99-116.

Michalski W., Miller R. & Barrie S., « La gouvernance au XXième siècle : les pouvoirs dans l'économie et la société mondiales du savoir », in *La gouvernance mondiale au XXi ème siècle*, coll. Etudes prospectives, OCDE, Paris, 2001, pp. 9-33.

Morth U, "Competing frames in the European Commission – the case of the defense industry and equipment issue", *Journal of European Public Policy*, 7 (2), 2000, pp. 173-89.

Morth U. "Competing in the European Commission – the case of the defense industry and equipment issue", *Journal of European Public Policy*, vol (7) 2, june 2000, pp. 173-89

Muller P, *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2000.

Muller P. « Un espace européen des politiques publiques », in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp. 11-24.

Muller P. *Airbus, l'ambition européenne : logique d'Etat, logique de marché*, collection logiques sociales, l'Harmattan, 1989, 254 pages.

Muller P., « numéro spécial sur l'approche cognitive des politiques publiques », *Revue Française de Science politique*, vol. 50 (2),2000a, avril.

Nivet B., " Le Royaume-Uni, la France et la PESD : entre co-leadership volontariste et ambiguïté cordiale », *Champs de mars* n°15, la Documentation française, 2004, pp. 79-94.

Pal L.A, *Beyond Policy Analysis, Public issue management in turbulent times*, International Thomson Publishing, 1997, 312 pages.

Paquet G. "La nouvelle gouvernance, la subsidiarité et l'état stratégique" in *La gouvernance au XXI ème siècle*, OCDE, Paris, 2001 pp.219-253.

Peterson J. « Prise de décisions dans l'Union européenne », Revue de Politique et management public, vol 15 (1), mars 1997.

Powell E. R « Les référentiels normatifs de l'action publique en France et en Grande-Bretagne : les transports ferroviaires dans le contexte communautaire (1965-1995), Politiques et management public, *vol 15 (1), mars 1997.*

Radaelli M. C. , "The public policy of the European Union whither politics of expertise ?", *Journal of European public policy* 65, 1999, pp. 757-774.

Rhodes R.A.W et Marsh D., « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), 1995, *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995, pp.31-68

Rhodes R.AW., *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*, library of Congress England, 1998.

Robert C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégiques d'alliances. », *revue Politique européenne* n°11, automne 2003, pp. 57-78.

Serfati C., « De la locomotive économique à l'entraîneur technologique : quelq changements dans l'industrie d'armement ? » *in* PENNROS R. (Eds) *Reconversion des industries d'armement*, la Documentation Française, Paris, 1995, pp.143-149.

Serreault B., 2003, « Les enjeux technologiques de la sécurité : technologies clés, besoins et cadres possibles d'intervention », in *Réalités industrielles*, décembre, annales des mines, pp. 51-56.

Surel Y. « Les politiques publiques comme paradigme », in Faure A., Pollet G. & Warrin P. (sous la direction de), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel,* coll. Logiques publiques, L'Harmattan n°29, 1995, pp. 125-151.

Union européenne, 2003, *Une Europe sûre dans un monde meilleur : stratégie européenne de Sécurité.*

Union européenne, *STAR 21 Strategic Aerospace review for 21 st Century*, European commission and Entreprise publications, juin 2002.

Verdun A., "The role of the Delors Committee in the creation of EMU : an epistemic community", Journal of European Public Policy 62, june, 1999, pp.308-328.

Versailles DW. " Le concept de base technologique et industrielle de Défense (BTID) : époques, approches, acteurs", in Versailles D., Mérindol V. & Car dot P. *La recherche et la technologie : enjeux de puissance*, Economica, Paris, 2003.

Von Der Durk F., "Towards one captain on the European spaceship – why the EU should join ESA", *Space policy* 19, 2003, pp.83-86.

Von Kries W., « Which future for Europe's Space agencies?", *Space policy* 19, pp. 157-161.

Wallace H. « les relations entre la communauté et l'administration britannique » in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp. 155-169.

Warin P., « Les politiques publiques, municipalités d'arbitrages et construction de l'ordre social » in Faure A., Pollet G. & Warrin P. (sous la direction de), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel,* coll. Logiques publiques, L'Harmattan n°29, 1995, pp85-101.

Wenger E., McDermott R. & Snyder W., *Cultivating communities of practice*, Haward Business School, Boston, 2002.

LA CONTINGENCE TERRITORIALE DE L'ETAT. UNE THEORIE DU CHANGEMENT D'ECHELLE

Emmanuel Négrier

Les efforts de théorisation sont, en matière de changement d'échelle, à la fois légion et profondément marquées par des orientations idéologico-pratiques[62]. Il en est ainsi du débat entre partisans de la *réforme*, pour lesquels les territoires institutionnels gagneraient, dans l'intérêt général, à s'adapter aux nouveaux contours de l'urbanisation (Woods 1958, Stephen et Wikstrom 2000), et ceux de la fragmentation métropolitaine, pour lesquels chacun gagne à s'inscrire dans une offre compétitive de localisation et de gestion urbaine (Ostrom, Tiebout et Warren 1961, Heinelt et Kubler 2005). Les théories les plus axiologiques du changement d'échelle achoppent généralement du fait qu'elles privilégient la monocausalité, alors qu'il s'agit, en l'espèce de phénomènes sociaux et politiques à pluralité de causes. On pourrait synthétiser le désappointement de la théorie à partir des cinq leçons suivantes :

La bonne échelle de gouvernement métropolitain n'existe pas en tant qu'optimum réaliste, dans la mesure où celui-ci est fonction de constructions politiques et sociales elles-mêmes conditionnées par des agents locaux en situation d'interdépendance. C'est la raison pour laquelle une théorie socio-démographique du changement d'échelle s'avère toujours décevante et parfois même aberrante.

La pression à laquelle sont soumis les gouvernements nationaux (par-le haut de la globalisation et par-le-bas des tendances à la décentralisation) conduisent ces derniers à rechercher de nouvelles opportunités de contrôle des ressources et modes d'action publique territoriale. L'institutionnalisation des aires métropolitaines, dans plusieurs pays européens, témoigne de ce regain de la « réforme ». Mais dans la mise en œuvre de ces changements, les États démontrent qu'ils sont également 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. À ces contradictions répondent en échos celles qui jalonnent les processus territorialisés du changement. Ces deux raisons militent pour priver de pertinence une théorie étatique ou institutionnaliste du changement d'échelle.

L'hypothèse d'un effondrement des capacités de l'État à survivre à ces différentes tendances correspondait au projet néo-libéral de lutte contre le *big government*. Mais 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, au principe de logiques visant la recherche de nouvelles échelles sur lesquelles s'appuyer. Cet argument milite pour invalider une approche localiste des recompositions en cours, et pour maintenir la question de l'État au cœur de la théorie du changement.

La transformation des échelles du gouvernement territorial n'est qu'une dimension possible des stratégies économiques touchant la ville, et peut conduire elle-même à des logiques politiques totalement opposées. Le changement d'échelle n'est ainsi qu'un des multiples aspects des nouvelles géométries politiques de l'urbanisation capitaliste. C'est la raison pour laquelle il est à la fois impossible de fonder une théorie économique des changements d'échelle et absurde de faire de ces derniers le nouvel et unique étalon des relations entre l'économique, le politique et le territoire.

L'enjeu de la réforme, au-delà de la simple reconfiguration formelle du pouvoir, se situe au niveau des enjeux de contenu des politiques publiques. Partout, la politique urbaine, l'intégration sociale, les infrastructures physiques et les enjeux de développement durable sont au cœur de l'agenda des nouvelles institutions, et sont parmi les arguments les plus populaires avancés pour convaincre les nombreux acteurs récalcitrants. À travers ces réformes, l'échelle métropolitaine, tout en étant résistible, apparaît comme une dimension majeure des enjeux sociétaux, ou comme espace d'avant-garde de la question sociale. Cette circonstance justifie l'examen combiné des variables tirées du jeu politique et de celles propres aux politiques publiques.

Au terme de ces leçons, il apparaît donc impossible de privilégier une lecture simple, monocausale, de ces phénomènes. Dans le même temps, les variables qui sont, prises isolément, sans pertinence absolue se révèlent toujours sensées dans le cadre d'une approche plus globale et politique, où chacun des facteurs interagit avec les autres. Cette montée en généralité est donc plus fidèle à un esprit d'agrégation que de dissolution. Elle suppose de manipuler des instruments d'analyse qui associent les différents champs de perception de ces changements. Le jeu autour des deux concepts d'échange politique et de configuration territoriale permet de telles associations. L'examen empirique de multiples phénomènes d'échange (matériel et symbolique) permet de révéler l'importance des ressources qui sous-tendent les conduites d'acteurs. Mais elle conduit en même temps à mettre à jour, par comparaison, la contingence de ces mêmes ressources en fonction des acteurs eux-mêmes et de leur position stratégique, d'une part, et du territoire où elle prend figure, d'autre part. Parmi de multiples phénomènes de contingence, on peut se référer à la plus inattendue pour la théorie institutionnelle : la contingence territoriale de l'État. L'irrégularité des processus d'échange, au sein même d'un dispositif global (comparons ici Madrid et Barcelone, Athènes et Thessalonique, Montréal et Gatineau, Marseille et Nantes, entre autres), conduit à intégrer l'État dans une approche plus territorialisée de ces enjeux politiques, où il rencontre d'autres facteurs, perceptions et ressources. Cet ensemble, que nous avons défini par la notion de configuration territoriale, permet de fonder une théorie des changements d'échelle qui est d'abord une théorie de la différenciation territoriale. Il conduit ensuite à préciser les contours d'une théorie politique de ces changements, en termes de domination et de gouvernement démocratique.

1. Une théorie de la différenciation territoriale

Une théorie de la différenciation territoriale ne peut être que relative et dialectique, pour les quatre raisons qui suivent :

[62] Le texte de cette communication est la reprise, à quelques notes près, de la conclusion de notre ouvrage : « *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale* » Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium, 2005. Pour les références qui sont faites à des terrains d'études (France, Grèce, Barcelone, capitales occidentales…), nous renvoyons donc le lecteur aux chapitres de cet ouvrage.

- la différenciation territoriale se caractérise par la complexification des interactions, qui induit une demande de nouvelles régulations : le territoire est conçu comme espace de ces nouvelles régulations nécessaires, notamment dans un contexte de globalisation, où émerge le double besoin de se protéger, par des outils maîtrisables, des conséquences néfastes de la compétition entre territoires, mais également jouer de cette compétition le mieux possible (Le Galès 2002). L'observation micro-territoriale des différences est ici rapportée aux transformations d'un contexte plus général. Les formes de réponse, économiques, politico-institutionnelles (comme les Communautés d'agglomérations) seraient multiples, mais fondées sur le même impératif programmatique : la recherche d'un mode de gouvernance.

- l'analyse de l'action publique territoriale met toujours simultanément en présence des formes objectives de différenciation (affaiblissement politique des États, pluralisation des contextes, des partenariats, des contractualisations) et des formes nouvelles de standardisation (rôle de l'expertise, de l'évaluation, professionnalisation, européanisation des normes…) (Duran et Thoenig 1996). La différenciation est ici perçue comme un jeu permanent d'isomorphisme et de distinction.

- la différenciation est également le fruit d'une évolution propre aux politiques publiques elles-mêmes. On est passé de politiques substantielles, dont le contenu était défini jusque dans les moindres détails, et où la négociation ne s'opérait qu'à la marge, à des politiques procédurales, où seuls sont présentés les cadres contraignants qui permettent d'approcher territorialement un contenu (Lascoumes et Le Bourhis 1998). L'analyse territorialisée suppose alors la prise en compte qualitative des registres d'action, et des valeurs qui les fondent et les justifient (Boltanski et Thévenot 1991). Ainsi l'intérêt général, de valeur pré-constituée et référée à la communauté nationale, devient contingent au territoire, se négocie et se transforme au sein d'arènes, de tournois, de la stabilisation d'un système d'échange. Dans cette perspective, le politique se définit dans une perspective relationnelle d'un pouvoir désormais négociable.

- Enfin, la montée en puissance de la territorialisation de l'action publique vient discuter la cohérence sectorielle des problèmes et des référentiels (Faure 2002). Elle invite à un double déplacement analytique. La prise en compte de ce qu'Alain Faure appelle le Rapport Territorial-Sectoriel, par opposition au Rapport Global-Sectoriel, forgé par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) pour l'analyse des politiques publiques « nationales », s'apparente aux formes déjà mises en évidence de contextualisation de l'action publique. En revanche, il insiste sur un autre type de décentrement de l'analyse politique et institutionnelle, en direction des dimensions anthropologiques et symboliques de l'identité territoriale. Par un certain parallélisme des formes, si l'on admet que la forme État ne se réduit ni à un appareil ni à un ensemble de fonctions, mais qu'elle est aussi, comme l'indiquait déjà Pierre Burdeau (Burdeau 1971), une idée, c'est-à-dire la construction d'une appartenance symbolique, alors le déplacement de cette forme au travers de la territorialisation doit faire l'objet d'une même analyse des appartenances symboliques, territoriales cette fois.

Parce qu'elle combine ces différentes entrées, la différenciation territoriale est une dimension majeure de toute théorie du changement d'échelle. C'est elle qui justifie le recours à la notion de configuration territoriale. Les questions d'agglomération, d'institutions métropolitaines, de fusion de communes mettent toujours en présence une pluralité d'acteurs régulièrement placés en situation d'interdépendance, et dont les renouvellements sociologiques sont lents. Elles suggèrent donc quatre enjeux d'analyse : ceux de la sédimentation historique, de la contingence territoriale, des formes d'apprentissage, et de la culture politique. Examinons-les tour à tour.

Sédimentation historique

A l'opposé des modèles fonctionnalistes, et d'une vision compassionnelle de ces pauvres autorités étatiques empêtrées dans les résistances à la modernisation, cette histoire est tout sauf simple, et l'évolution tout sauf linéaire. La stratégie étatique, pour peu qu'on lui donne, à un moment donné, quelque image d'unité, est, dans le temps, plus erratique et contradictoire qu'il n'y paraît. L'État grec en fournit un bon exemple où, selon les périodes, il a joué en faveur de la petite échelle ou de la grande, contribuant à chaque fois à la constitution de « territoires » aux délimitations ambiguës, sur fond de résistance du modèle trans-historique de la communauté de base. L'État espagnol, vu cette fois à partir de l'histoire de la métropolisation de Barcelone, n'apparaît évidemment pas davantage sous l'angle de sa cohérence historique. Au-delà des invariants de sa perception du cas barcelonais, on ne peut être que frappé par l'ambivalence de sa gestion des questions métropolitaines, entre la période de planification franquiste et les valses-hésitations qui marquent la période postérieure à la transition.

En dépit d'une certaine rhétorique, et d'authentiques velléités d'intervention, les États ont montré au XX^{ème} siècle toute l'ambivalence de leur perception des questions métropolitaines, que les cas d'Athènes et de Londres, aux côtés de Barcelone, illustrent assez bien. Parler de sédimentation historique, plus que de trajectoire, permet de ne pas induire l'idée, empiriquement démentie, d'un intérêt trans-historique des États à conforter la surface de leurs partenaires urbains. Mais c'est aussi indiquer que l'ensemble de ces processus ont des effets de long terme, qui expliquent la complexité des ré-ordonnancements. Le seul cas des agglomérations françaises pose bien le problème de la difficulté à sortir des flous partenariaux de l'État, entre les départements, confortés par la décentralisation, et les villes que l'on voudrait institutionnellement renforcer et étendre. Et il n'est pas très étonnant que l'Ile-de-France, là où ces deux catégories de partenaires sont tous deux de véritables puissances, soit un terrain particulièrement difficile pour faire avancer la politique des agglomérations.

Cette sédimentation historique, vue au travers des politiques étatiques, est bien sûr repérable à l'échelle des territoires politiques. Toute recomposition territoriale suscite des effets de perturbation des interdépendances que l'on range sous le vocable de *multi-level governance*. La réforme grecque pose bien ce problème de la modification du rôle de pivot que joue le *nomos*, concurrencé qu'il est par la possible mise en place d'une nouvelle coalition qui réunirait cette fois les nouvelles municipalités et les administrations régionales, au profil institutionnel incertain, mais aux contraintes politiques distinctes des « préfectures ». Analyser l'évolution des politiques intercommunales, métropolitaines, c'est donc simultanément mettre le modèle politique et institutionnel plus global en question (Kübler, Schenkel et Leresche 2003)

Cette situation nous rapproche du cas français, où les Conseils Généraux participent parfois activement à la mise en œuvre de contre-feux face à des projets d'agglomération par trop ambitieux. Parmi ces contre-feux, il y a la structuration de leurs territoires en intercommunalités (communautés de communes), dont les motivations « réactives »

et « défensives » sont parfois évidentes. À l'échelle d'une « région », en Catalogne, on voit bien se développer, à l'initiative de la Généralité, une politique alternative de constitution de *comarcas*, dont l'un des objectifs, au-delà d'une évocation historique singulière, est d'éloigner le spectre d'une gouvernance catalane par trop dominée par le poids de Barcelone. Naturellement, les contraintes de la *multi-level politics* s'expriment selon des intensités, des capacités d'action et des niveaux diversement distribués. Mais le fait est là : l'histoire des politiques territoriales, non linéaire, impose la présence de contradictions d'intérêts entre échelles constituées.

Le troisième stade de cette sédimentation est naturellement plus attentif aux espaces socio-géographiques où se projettent les nouveaux schémas collectifs, communautés aux contours incertains, ni forgés sur des variables démographiques (les aires urbaines par exemple), ni fondées sur des « projets politiques » préalablement délibérés. Et pour cause : les configurations territoriales visées sont le résultat d'un triple compromis historique : à celui passé avec l'État et avec les autres niveaux d'action publique s'ajoute en effet celui de l'identité locale. La réforme grecque n'y a pas été insensible, et le seul cas du petit *kinotis* d'Anoia suffit à l'illustrer. La présence de trois communautés d'agglomération dans la seule aire urbaine de Toulouse montre bien en France qu'il est impossible de ne pas tenir compte de ces éléments trop facilement rangés au rayon des contraintes résiduelles. Les levées de bouclier péri-montpelliéraines, par voie de référendum local, afin de « protéger » l'identité communale, peuvent être rapprochées de celles qui ont agité Montréal, Amsterdam ou Rotterdam au moment de remettre en question l'identité ou l'intégrité de la « ville-centre ». L'identité, même si on la considère comme une construction politique et sociale, est bien à l'origine de registres d'action publique, comme en témoigne la reproduction dans le temps de répertoires singuliers d'intervention, dans le cas de Barcelone, des premières expositions universelles au Forum des Cultures 2004 (Négrier 2005, Rius Ulldemolins 2005).

La nouvelle contingence territoriale

On peut faire l'hypothèse que les configurations territoriales occupent une part constitutive croissante dans l'innovation territoire. D'une part, la production du cadre institutionnel laisse une marge très importante d'appréciation aux protagonistes territoriaux. D'autre part les États, comme le montrent les comparaisons internationales sur les nouvelles formules d'action publique locale, continuent de produire des « dispositifs » dont la caractéristique est souvent d'être potentiellement rivaux et contradictoires entre eux.

Lorsqu'il s'agit d'États unitaires, ce phénomène pose au concret des problèmes de coordination renvoyés à l'échelle territoriale des relations centre-périphérie. Il en est ainsi de la co-occurrence des mises en œuvre de la loi Voynet de juin 1999, de la loi Chevènement de juillet 1999 et de la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain de la même période. Dans d'autres configurations nationales, plus fédéralisantes comme l'Espagne, cette co-occurrence laisse apparaître les contradictions potentielles entre les dispositifs-cadre engendrés par l'État et ceux des Communautés autonomes, qui disposent d'une capacité d'organisation territoriale. À cet égard, la mise en œuvre de politiques de « comarcalisation » (création d'un niveau intermédiaire d'action publique territoriale entre le niveau autonomique et celui des communes) par différentes Communautés Autonomes montre d'une part qu'elle est clairement conçue pour contourner l'autre pôle territorial d'intermédiation, de filiation stato-national (les provinces), et que les formules sont, au-delà de cette convergence « stratégico-politique », très différentes d'une région à l'autre.

Le phénomène nouveau n'est donc ni ici la disparition des États des dispositifs d'action territoriale, ni au contraire leur hypothétique retour en majesté, mais sans doute la mise en évidence du fait qu'ils engendrent à leur manière, par leur intervention ou absence d'intervention, des formes croissantes de différenciation. Ce faisant, quel qu'en soit la forme constitutionnelle, l'État demeure un lieu généraliste d'établissement des compromis territoriaux. Les arbitrages entre rapports de force concernent bien sûr les alternatives politiques à l'intérieur de l'État lui-même. Les « visions » opposées de l'aménagement du territoire sont forgées au sein d'administrations ou de groupes distincts et rivaux. Elle sont aussi, dans le temps, le fruit des changements politiques. Généraliste, car la recomposition permanente de sa propre « production » du territoire, par l'invention de nouveaux dispositifs, va de pair avec la dépendance croissante dans laquelle il se trouve pour en proposer l'application sur les différents territoires[63].

C'est que les conditions de réception font apparaître des spécificités croissantes qui ne sont plus seulement liées (hypothèse de la régulation croisée) à un différentiel de « modernité » des territoires, que l'on pourrait jauger à l'aune des « résistances et capacités de négociation notabiliaires », par exemple. Plus seulement, soulignons-nous, car contrairement à un certain discours scientifique prompt à vouer aux gémonies le modèle antérieur pour « placer » le caractère inédit du nouveau, le modèle de la régulation croisée et du système politico-administratif local continue à notre avis, près de trente ans après la parution du « Pouvoir périphérique » (Grémion 1976), à incarner avec un certain réalisme les modes de négociation des règles et des politiques les plus institutionnalisées. Mais il est vrai que l'examen de la conjugaison des effets d'analyse et des effets de réalité sur les différenciations territoriales nous donnent désormais une autre image de l'action publique territoriale. Certes, en ce qu'il supposait que les rôles, les fonctions, les ressources étaient connues d'avance et que cette distribution était valable uniformément sur le territoire national, y compris dans les versions actualisés du modèle (Dupuy et Thoenig 1985), la « régulation croisée » a subi les outrages du temps de la France décentralisée, et de la différenciation territoriale qui nous conduit, aujourd'hui, à parler de configurations. Mais il faut rappeler que d'autres types de critiques étaient déjà présentes alors même que la réalité que le modèle était censé décrire semblait lui être totalement congruente : la France gaulliste et pompidolo-giscardienne (Bourdieu 1990). Ces critiques n'ont rien à voir avec un quelconque « passéisme » supposé de la méthode face à une réalité qui se serait comme défilée. Elles affrontent au contraire les fondations épistémologiques de la régulation croisée, au temps idéal de sa pertinence comme dans la période de sa supposée décadence. En cela, d'une part ces critiques de fond restent fondées à alimenter le débat sur la pertinence du modèle à analyser le territoire, et d'autre part la méthode d'analyse en termes de régulation croisée reste, elle aussi, valable pour rendre compte de certains aspects de la France polycentrique. Simplement, fondée méthodologiquement, elle ne recouvre plus totalement cette réalité empirique, et nous conduit à la recherche de conceptualisations nouvelles.

[63] On trouvera une bonne analyse de ces enjeux appliquée à la procédure des Plans de Déplacements Urbains (P.D.U.), dans l'analyse que Jean-Marc Offner en forme de bilan des années récentes (Offner 2002).

C'est dire que l'analyse territorialisée, et comparative, conduit à la mise à jour de combinaisons des mêmes variables, plus qu'à la nécessité d'inventer, pour un terrain, des variables inédites ou inopérantes ailleurs. L'examen des variables physiques et fonctionnelles (la démographie, la dynamique intrinsèque des instruments juridiques ou financiers) nous a apporté une triple leçon. D'une part, ce sont de réelles variables, sur lesquelles s'appuient les acteurs en situation. Ensuite, on ne peut en comprendre le sens qu'en examinant leur « construction localisée », qui peut revêtir un sens radicalement différent. Enfin, ces variables sont interdépendantes avec d'autres dimensions, plus sociologiques ou politiques. Il en est ainsi de leur rapport aux formes d'apprentissage institutionnel, de culture politique territoriale, de *leadership*,

Apprentissage institutionnel, politique et culturel

La notion d'apprentissage institutionnel, nous l'indiquions d'emblée, correspondait bien à l'étude de politiques faites - aux niveaux centraux de la production des dispositifs comme à ceux, locaux, de leur constitution politique et territoriale - de tentatives, d'échecs et de multiples adaptations successives. Elle était en particulier fondée à décrire un travail en train de se faire, qui ne se limite certes pas à la manipulation politique ou à l'application automatique. On peut en effet avoir deux visions, à bien des égards opposées, de l'apprentissage institutionnel. La première se nourrit de l'analyse organisationnelle, en fait une dimension suffisamment autonome pour faire l'objet d'un luxe de descriptions stratégiques et fonctionnelles (Guéranger 2003). C'est pourquoi elle se rapproche de la notion d'isomorphisme. En tant que telle, cette première vision est très utile, mais elle est incomplète. La seconde vision de l'apprentissage l'apprécie de manière dialectique, dans son jeu avec la notion de configuration.

L'utilité de la première vision « organisationnelle » provient de sa bonne capacité de description et participe d'une forme d'horizontalisation des politiques publiques. L'introduction d'un nouveau dispositif provoque en effet de multiples stratégies de captation des règles, au double sens de capter : comprendre, s'approprier. Ces stratégies ne sont, à l'échelle nationale par exemple, que modérément coercitives. Pour que l'isomorphisme « coercitif » puisse fonctionner, on a vu qu'il faudrait que le dispositif initial comporte un degré de détail, d'anticipation, d'obligation qui sont, aujourd'hui, hors de portée d'agents généralistes. Fussent-ils les « bons élèves » de tel ou tel nouveau cadre en action, leur capacité de prescription demeure limitée. La dimension coercitive se trouve donc plutôt dans le « morphisme », c'est-à-dire l'invention de la forme, plutôt que dans son application sous contrainte. Cette discussion est néanmoins utile, en ce qu'elle nous permet de mettre à jour ce premier phénomène de « crise » de la verticalité, dans un contexte où tout porterait à donner crédit à la performance descendante d'un dispositif.

La problématique de l'isomorphisme mimétique, plus horizontale, est donc plus pertinente. L'imitation comporte une part de reproduction qui trouve, dans la période étudiée, plus de sens à l'intérieur des configurations territoriales : elle se rapproche des formes d'adaptation incrémentale, au sens institutionnel, qui participent de contraintes culturelles et d'échanges politiques généralement fondés sur le temps long des territoires. Dans un second temps, c'est-à-dire celui de la mise en œuvre des politiques publiques et des premières formes d'évaluation des chemins empruntés, la question de l'imitation se pose de manière plus diffuse. Les multiples processus qui y concourent (séminaires, transferts de personnels, progression des savoir-faire fiscaux et financiers, leçons tirées des premières politiques intercommunales) vont alimenter une matrice d'expériences diverses, dont l'originalité ne sera pas systématiquement réductible à une réalité territoriale unique.

L'incomplétude de cette première version de l'apprentissage institutionnel, en dépit de ce qui vient d'être dit, est qu'il s'agit d'une modalité d'explication qui est en général excessivement centrée sur elle-même. Comme si les mécanismes, stratégiques et d'adaptation, s'organisaient en boucle fonctionnelle et autonome. En réalité, même dans les terrains qui se prêtent le mieux (disons-le, les plus apparemment performants) à cette analyse neutralisée des apprentissages, l'influence d'une série de critères qualitatifs, politiques ou culturels, sur ces mécanismes est plus qu'une arrière-pensée. Certes ne faut-il pas renverser totalement la proposition, et faire de cette influence un conditionnement absolu. Luigi Bobbio (2002), s'intéressant à la mise en place des formes de démocratie délibérative ou participative, montre, à l'instar des travaux brésiliens sur ce point (Avritzer 2002 et 2003), qu'on ne peut affirmer qu'une « matrice de capital social » préalable soit la garantie totale de l'existence de ces formes et de leur éventuel succès. On peut au contraire faire l'hypothèse que le *design* institutionnel joue un rôle important sur ces dernières.

Cependant, à l'opposition entre deux explications (matricielle et temporelle d'un côté, fonctionnelle et institutionnelle de l'autre), nous préférons l'hypothèse dialectique d'un jeu d'influence réciproque. Cette dialectique de l'institution et du territoire est d'ailleurs dans la droite ligne de notre conception « ouverte » de la notion de configuration. Si l'on donne crédit à la dimension cognitive de l'apprentissage, contre son interprétation purement fonctionnaliste, il en découle logiquement que la « connaissance » construite sur les règles ne se limite pas à leur propre efficacité managériale, à la parfaite conscience de leurs vertus intrinsèques. Une approche cognitive de l'apprentissage considère nécessairement comme « espace de connaissance » les liens qui s'opèrent, au quotidien, entre cette dimension professionnelle et l'univers culturel et politique des possibles. En cela, elle est cohérente avec notre usage de la notion de *leadership* territorial et, plus globalement, avec ce qu'est notre analyse politique.

2. Une vision politique de la question métropolitaine

Changer d'échelle territoriale, c'est toujours et nécessairement interpeller politiquement le pourquoi et le comment. Il en va de la nature particulière de la délimitation territoriale, par rapport aux notions voisines que sont l'espace, le lieu, la zone, par exemple. Parler de territoire en sciences sociales sous-entend nécessairement parler de politique. Que cette donnée faussement naturelle ait été, au cours de l'histoire, rapportée au mode d'être de l'État (Alliès 1980), et, en droit, l'un des critères de la domination légitime, en a depuis longtemps constitué l'indice. Que le droit positif ait été ensuite revisité par une sociologie des normes, et que l'État, en tant que tel, ne soit plus le principe unique, voire même central, de la domination politique (Alliès 2000), ne change, bien entendu, rien à l'affaire.

Quant au pourquoi, notre passage en revue des explications fonctionnelles et des contraintes globales est proche de la litanie. Mais si ce sont presque toujours les mêmes motifs qui appellent le changement d'échelle (l'économie d'échelle, précisément, les marges de manœuvre qu'elles sont censées dégager pour une nouvelle action publique,

l'adaptation de l'institution aux phénomènes sociaux d'urbanisation), le cadre global dans lequel elles prennent sens et évolue. Les grandes espérances de la rationalisation du gouvernement urbain se fondaient sur le paradigme de la modernisation. Celles des années 1990 leur répondent comme en écho : gouvernance et globalisation. Entre temps, le débat entre réformateurs de l'échelle collective et libéraux de la niche individuelle ne s'est guère transformé. S'il est intact, c'est aussi parce qu'il est inerte, scientifiquement.

Entre temps aussi, il est une donnée qui est, en science politique, devenue presque indécidable : celle de la domination. Son explication provient sans doute pour partie de choix épistémologiques, revendiqués ou sous-jacents, dans l'analyse des changements, qui en font des approches plus volontiers inductives. Par opposition, les analyses en termes de domination sont généralement déductives : les courants marxistes et néo-marxistes en font une hypothèse de départ, qui présentent la fâcheuse tendance à éliminer en chemin les trouvailles contre-intuitives et les « détails dissonants » puisés dans l'analyse empirique ; la démarche bourdieusienne présente à notre sens les mêmes inconvénients qui, à quelques exceptions près[64], la rendent certes applicable, mais totalement décalée par rapport aux analyses du changement. La raison en est, notamment, le rôle central que joue la notion d'*habitus* dans cette approche, c'est-à-dire un concept propice au dévoilement des forces de conservation, mais comme inapte à penser le changement. Or il est non seulement possible mais nécessaire de rapprocher la théorie du changement d'échelle d'une conception affirmée de la domination. La seule évidence empirique d'un lien permanent entre logique de pouvoir et territoire suffit à le justifier, comme le montre le recours à la notion de *leadership*, d'une part, et l'agenda de recherche qui s'ouvre aujourd'hui sur ces questions de changement d'échelle.

Leadership politique et domination

Telle que nous l'avons successivement utilisée, la notion de *leadership* pourrait ne pas avoir de lien évident avec celle de la domination politique. En effet, dans l'approche comparée du *leadership* dans les métropoles, comme dans le rôle que l'on pouvait lui attribuer dans les processus de mise en œuvre des agglomérations, il a été beaucoup question des « fonctionnalités » du *leadership*. Si l'on prend en compte le changement d'échelle comme une illustration des conjonctures fluides, alors il n'est pas très étonnant que des velléités de pouvoir s'y inscrivent avec empressement. Mais la fluidité ne concernant que la conjoncture, et bien moins la structure, il s'en suit logiquement que le *leadership* est moins héroïque que cognitif, moins individuel que collectif, moins indépendant que relié d'une manière particulière à la configuration.

Le *leader*, même si on le travaille en tant qu'individu, comme dans l'étude du cas de Montpellier, n'incarne ce pouvoir particulier que pour autant qu'il s'inscrit dans un registre d'échange politique. L'incertitude du moment rend parfois crucial son rôle de « garant », très au-delà, ou en-deça, des règles juridiques elles-mêmes, dont la garantie ne fait l'objet d'aucune réelle croyance à ses vertus intrinsèques. Si ce rôle est tenable, c'est qu'il s'inscrit dans une configuration où il bénéficie certes d'un pouvoir d'incarnation symbolique, de ressources positionnelles le rendant incontournable, mais aussi qu'il puise dans cette configuration les ingrédients nécessaires pour maîtriser l'échange de contreparties politiques, un certain « sens » du projet collectif, voire une certaine « morale » (Borraz 2003) de l'action publique territoriale.

Il en découle aussi logiquement que la domination politique fait référence à ces structures de relations, en partie fondée sur la légitimité que confère le suffrage, en partie assise sur des apparentements informels, voire paradoxaux, au sein des sociétés locales. Les cas de Montpellier et de Barcelone en fournissent de bonnes illustrations. Par conséquent, l'image qui ressort de notre usage du *leadership* comporte le risque de désappointer fortement les partisans d'une loi générale de la domination politique. L'intensité, les formes, les origines sociales et les perspectives de dynamique de ces ingrédients de la domination dans les configurations, semblent différer de manière inéluctable. Quant au rôle du préfet en France, duquel on attendrait pourtant, sinon le signal de la fin de la récréation, du moins la garantie d'une certaine permanence verticale des jeux, il semble comme frappé du même syndrome configurationnel, modulant son trousseau au gré de protagonistes situés, avec lesquels il fait système.

Moins générale que dans certaines approches, la domination renvoie ici à une double acception. Elle allie le constat de la permanence de cet enjeu politique et celui de la contingence de ses formes. Elle subit les effets de différenciation territoriale maintes fois révélés au cours de ce travail. Moins abstraite aussi, elle désigne les logiques qui appartiennent à une configuration, et qui en expliquent les processus singuliers, les acteurs prédominants, les ressources pertinentes. Au reste, la mise en évidence de ces ingrédients particuliers, plus qu'un handicap pour penser la domination, en constitue au contraire l'une des conditions. Cela est vrai pour ce qui concerne la dimension « positionnelle » des groupes qui exercent aujourd'hui non seulement la direction des institutions visibles, mais maîtrisent les réseaux d'interdépendance collective et échanges politiques de ressource territoriale, par nature moins visibles. Mais cela concerne, on l'a vu, une autre dimension tout aussi importante de la domination politique, celle qui passe par la construction des problèmes et des alternatives d'action publique.

Analyser une politique publique, définie comme de la domination politique en actes, c'est donc, de plus en plus, passer par la variété de ses modes de construction territoriale. Cette démonstration a été faite pour un secteur seulement : les politiques culturelles, par ailleurs considérées généralement comme un fleuron « national ». Au-delà, nous pouvons en mesurer la pertinence pour la quantité croissante de politiques qui passent par leur « qualification locale » : développement économique, politique du logement, santé publique, enseignement…etc. À cet égard, le suivi des formes d'institutionnalisation et de mise en œuvre des politiques communautaires (d'agglomération) est une manière d'étudier la force, mais aussi les limites, de la différenciation territoriale.

[64] À commencer par Pierre Bourdieu lui-même, lorsque, fait relativement rare, il s'est engagé sur le terrain de l'analyse de l'action publique, en compagnie de Rosine Christin (Bourdieu et Christin 1990). Leur analyse est en effet bien plus sensible aux espaces d'incertitude et aux marges d'intervention stratégique. Stratégie qui, une fois n'est pas coutume s'avère ici « consciente ».

Quelle gouvernance démocratique métropolitaine ?

La gouvernance métropolitaine, c'est aussi par principe la mise en évidence d'interdépendances politiques, fonctionnelles, économiques entre des configurations urbaines, des niveaux provinciaux, régionaux, étatiques ou communautaires, mais aussi de multiples cartes hétéroclites et divergentes, nées de logiques sectorielles, de planifications partenariales ou de stratégies de firmes.

La coordination de ces ensembles flous demeure sur l'agenda scientifique, au-delà des controverses sur la notion même de gouvernance. La compétition entre territoires est-elle moins intense ou standardisée qu'il n'y paraît ? Mais les acteurs eux-mêmes se définissent de plus en plus en ces termes, pour dominer leur propre espace politique, pour s'émanciper de contraintes insolubles… Les villes européennes sont-elles moins soumises à l'économie concurrentielle « grâce à » la présence de transferts publics autrement plus substantiels qu'aux États-Unis ? Mais l'État lui-même est devenu l'espace de cette compétition pour la ressource, quand la garantie unilatérale perd de sa force. Les stratégies de localisation des firmes sont-elles moins fluides que redouté, et leur capacité d' *exit* territorial moins autonome ? Mais c'est pourtant sur cette ligne que se déploient les tapis rouges, exonérations et subventions en provenance de la DATAR, de l'Union Européenne et des pouvoirs locaux. Il y a dans la mise en évidence de ces phénomènes, mais aussi dans leur interprétation politique, une logique de domination à l'œuvre, fût-elle différenciée en fonction des territoires. C'est ce qui empêche de considérer comme une fatalité que toute nouvelle action publique serait nécessairement marquée, parce qu'elle serait « nouvelle », par les fort anciennes béatitudes de l'économie néo-libérale. C'est aussi ce qui interdit de s'arrêter en chemin, et ne pas voir combien les algorithmes du nouveau management public sont constamment informés, recodés et traduits en termes politiques. Ici, la force conjuguée de la gouvernance, des éléments de contexte et des enjeux qu'elle désigne, et de la configuration, avec les variations territoriales, ingrédients politiques et épaisseurs relationnelles et historiques qu'elle comporte, permet de dresser les contours d'un nouveau régime politique urbain en gestation.

Etudier de tels régimes renvoie d'abord aux aspects les plus institutionnels de la question. Si l'on prend l'exemple de la France, les hypothèses émises sur les régimes politiques d'agglomération (Le Saout 2000) trouveront matière à de nouveaux développements : parlementarisation, technocratisation, séparation des pouvoirs exécutifs et délibératifs, extension des commissions à la société civile urbaine… telles sont les lignes d'évolution qui sont aujourd'hui à l'examen.

Ces régimes sont ensuite soumis à l'analyse des transformations liées aux apprentissages institutionnels eux-mêmes. Ici, la controverse entre « néo-institutionnalistes » et « politico-culturalistes » a de beaux jours devant elle, à l'occasion des pas successifs liés à la mise en œuvre des dispositifs : définition des compétences, de l'intérêt communautaire, recrutement des personnels, suppression des intercommunalités fonctionnelles, extensions de pouvoir et de territoires... Aux analyses en termes politiques pourrait s'ajouter demain une perspective centrée sur les processus et l'évolution des transferts de politique publique, sur les apprentissages et échanges de recettes gouvernementales. Par le bas, cela pourrait aussi concerner, assez vite, le statut des personnels de ces structures : sur quel modèle s'aligner, dès lors que les Communautés vont contribuer à dissoudre ou à reconvertir des structures existantes ? En quoi la Communauté, ou l'Autorité Métropolitaine sera-t-elle attractive pour les professionnels des technostructures municipales, mais aussi pour les agents de l'État, au premier chef desquels, en France, quelques préfets, ou encore pour les cadres recrutés depuis l'univers des firmes privées ?

Les conditions de la production des biens collectifs sont également soumises à renouvellement. De nouvelles exigences se dessinent en termes de participation, de décision délibérative. Certaines communautés scindent leurs nouveaux territoires pour en faire des pôles de proximité, quand d'autres démantèlent leur métropole pour y instruire le procès de la seule « démocratie représentative », et fonder leurs politiques sur une nouvelle équation spatiale de l'égalité. La disparition de la plupart des *kinotis* grecs de la carte administrative leur conserve un rôle majeur dans l'ordre de la délibération et des orientations de l'action publique néo-municipale. Certains maires de petites communes françaises, intégrées dans une Communauté d'Agglomération, se préparent dès aujourd'hui à une reconversion de leur rôle sous la forme de la « politique citoyenne » : débarrassés de la tâche, devenue ingrate, de faire croire à la réalité de leurs pouvoirs, ils pourraient demain être, sous l'angle de la représentation de premier degré, les pivots de la démocratisation des agglomérations… Naturellement ces processus de renouvellement démocratique font déjà apparaître, on l'a vu, des déceptions. Bien sûr, les nouvelles formes ne s'appliquent pas uniformément partout. Certes, des pans entiers de l'action publique restent à l'abri de l'innovation participative. Mais l'émergence de nouvelles échelles politiques est aussi l'occasion d'analyser, et pas seulement de façon rétrospective, le destin des anciennes, et les liens entre la forme (l'institutionnalisation), le contenu (les principes politiques qui président à l'action publique) et les « destinataires » (les groupes sociaux) (Preteceille 1999, Bourdreau 2000 ; Brenner et Theodore 2002).

A ce titre, il conviendrait de préciser le lien (ou plutôt l'ensemble des liens) qui se tissent entre ce champ politique en transformation et les différents groupes sociaux. Sous l'angle empirique, la question est celle d'une différenciation au sein de la « société civile » dans l'accès aux différents niveaux de gouvernement urbain. Plus fondamentalement, elle est celle, que nous ne pouvons aujourd'hui anticiper, d'un alignement entre les formes d'apprentissage par le bas, les constructions institutionnelles, les stratégies des groupes privés et celles des différents segments de l'État. Un modèle politique métropolitain, fondé sur cet alignement produisant, ou reproduisant les modes de domination politique de certains groupes sociaux ? Plusieurs modèles métropolitains, dont certains construisent leurs recettes et principes sur certaines configurations d'intérêts, foncièrement distinctes d'autres ? La sortie des métropoles de l'enfance implique plus que jamais de les considérer à l'aune d'une analyse politique qui fasse sa place à l'enjeu démocratique. En interrogeant les pratiques de délégation entre échelles (quartiers, pôles, communes, métropole), on en perçoit l'intérêt au plan des formes. En portant le regard sur les processus d'échange et de délibération, on approche les aspects plus substantiels des régimes. En s'intéressant au contenu des politiques transférées et à leur économie politique sur le nouveau territoire, on peut caractériser les conditions de production des biens collectifs. L'association de ces trois courants permet au final d'envisager de sortir d'une définition courante des rapports entre le communal et l'intercommunal : au premier niveau, on s'affronte, au second, on échange, à l'abri des électeurs et des logiques partisanes. Elle pose l'hypothèse d'une politisation des métropoles qui pourrait nous conduire à la mise à jour de modèles distincts : métropoles-providence contre métropoles libérales, avec toutes les nuances qu'impose, dans cette opposition, l'épreuve du terrain. Une manière

ultime pour nous de confirmer cette leçon générale : parler de changement d'échelle territoriale, c'est nécessairement toujours parler politique. Ou alors…

Références citées

Allies, P., 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Alliès, P., 2000, "Souveraineté : la controverse française", *Les Temps Modernes*, Vol. 55, n°610, pp.120-155.

Avritzer, L., 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*; Princeton, Princeton University Press.

Avritzer, L., 2003, *Le budget participatif et la théorie démocratique : un bilan critique*, document d'étude, Montpellier : CEPEL, dactylo, 58 p.

Bobbio, L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

Boltanski, L. et Thévenot, L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard.

Borraz, O. (2003), "Le leadership institutionnel", dans A.Smith et C.Sorbets, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp.127-146

Bourdieu, P., 1990, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 81-82, pp. 86-96.

Bourdieu, P. et 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, pp.65-85.

Boudreau J.-A., 2000, *The megacity saga : democracy and citizenship in this global age*, Montreal, Black Rose Books.

Brenner N. et Theodore N., eds, 2002, *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell.

Burdeau, P., 1971, *L'État*, Paris : Le Seuil, coll. *Politique.*

Dupuy, F. et Thoenig, J.C., 1985, *L'administration en miettes*, Paris : Fayard.

Duran, P. et Thoenig, J.C., 1996, 'L'État et la gestion publique territoriale', *Revue Française de Science Politique*, 46-4,: 580-623.

Faure, A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique,s,* Habilitation à Diriger les Recherches, Grenoble : CERAT – IEP.

Grémion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris: Ed. du Seuil.

Guéranger, D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien,1957-2001,. Eléments pour une analyse néo-institutionnelle des dynamiques intercommunales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble : CERAT.

Jobert, B. & Muller, P., 1987, *L'État en action*, Paris : PUF.

Kübler, D., Schenkel, W. et Leresche, J.P., 2003, : "Bright lights, big cities ? Metropolisation, intergouvernemental relations, and the new Federal urban policy in Switzerland", *Swiss Political Review* 9,1,; pp. 261-282.

Heinelt, H. et Kübler, D. (dir. 2005), *Metropolitan governance*, London : Routledge

Lascoumes, P. et Le Bourhis, J.P., 1998, : "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procedures" *Politix* n°42, pp.37-66.

Le Galès, P., 2002, *Le retour des villes européennes*, Paris : Presses de Science Po.

Le Saout, R., 2000, 'L'intercommunalité, un pouvoir inachevé?', *Revue Française de Science Politique*, 50,3,: 57-95.

Négrier, E. (2005), La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble

Ostrom V, Tiebout C & Warren R., 1961, : « The organisation of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review* n°55, pp.831-842.

Préteceille, E., 1999, : "Inégalités urbaines, gouvernance, domination. Réflexions sur l'agglomération parisienne", in R.Balme, A.Faure et A.Mabileau, eds, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris : Presses de Science Po, pp.57-76.

Rius Ulldemolins (2005), *Un nou paradigma de la politica cultural. Estudi sociologic del cas barceloni*, Thèse Université Autonome de Barcelone, (dir. A.Rodriguez-Morato)

Stephens G R & Wikstrom N., 2000, *Metropolitan Government and Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Wood, R., 1958, : « The New Metropolis : green belts, grass roots or Gargantua » *American Political Science Review*, vol 52, pp.108-122.

L'ARTICULATION DES ECHELLES TERRITORIALES DANS L'ACTION PUBLIQUE CULTURELLE. LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE FRANCO-ESPAGNOLE

Muriel Pruvot

Les relations culturelles inter-européennes ne sont pas un phénomène nouveau aujourd'hui : de tous temps, les échanges entre créateurs et artistes ont existé au sein de l'Europe ; depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et parallèlement aux accords inter-étatiques, les collectivités territoriales elles-mêmes s'y sont fortement impliquées. On observe toutefois depuis les années 80 un développement particulier de ces relations et un ciblage nettement plus affirmé qu'autrefois sur la recherche par les élus territoriaux de partenaires européens. Il est également à noter qu'aujourd'hui, tous les niveaux de collectivités territoriales sont concernés[65].

Pourquoi retenir le champ de la coopération culturelle transfrontalière franco-espagnole comme terrain d'analyse pour observer les changements d'échelles de l'action publique ? Le premier élément de réponse réside dans la définition même de la coopération transfrontalière : « *toute concertation visant à renforcer les rapports de voisinage entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion d'accords et d'arrangements utiles à cette fin* » (article 2 de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales, signée à Madrid en mai 1980 par les Etats membres du Conseil de l'Europe). Il s'agit ainsi d'une coopération « de proximité » menée par des acteurs territoriaux, mettant en synergie des territoires contigus, partageant une même frontière inter-étatique. On est donc en présence d'une action culturelle à la fois territorialisée et inscrite dans un processus de trans-nationalisation qui contribue à inventer de nouveaux territoires pour les politiques culturelles locales et régionales, c'est-à-dire de nouveaux regroupements territoriaux transcendant les frontières nationales.

La deuxième explication est l'ancrage de cette coopération sur l'espace européen qui est à relier avec l'intervention croissante des instances communautaires dans le domaine culturel et dans les territoires frontaliers, notamment au travers de ses politiques régionales, et de l'attribution d'une partie de ses fonds structurels aux programmes Interreg, destinés à encourager la coopération transfrontalière dans tous les secteurs, dont le culturel.

Le développement actuel des relations culturelles transfrontalières ne peut certes être expliqué exclusivement par cette implication communautaire. On ne peut nier en effet que les réformes institutionnelles internes aux Etats ont contribué à libérer les énergies locales (décentralisation en France, régionalisation et octroi de l'autonomie aux régions espagnoles). La reconnaissance du droit des collectivités locales à mener des actions extérieures et à conclure des accords avec leurs homologues étrangères voisines a été un levier incontestable en la matière. Mais, à étudier de près la genèse de cette reconnaissance légale et politique, on se rend compte que là encore, l'Europe n'y est pas étrangère : d'une part, c'est le Conseil de l'Europe qui est à l'origine de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière ; d'autre part, l'Union européenne a depuis longtemps adressé de nombreuses directives aux Etats pour qu'ils suppriment tous les obstacles (juridiques, techniques, administratifs …) aux relations et aux échanges entre leurs populations, l'effacement des frontières intra-européennes ayant toujours été le slogan fétiche de ses promoteurs depuis le Traité de Rome en 1957. Il est donc impossible de comprendre le développement actuel de cette coopération sans le mettre en relation avec les politiques communautaires dont l'objectif premier est de réaliser l'intégration européenne.

Dans un premier temps, j'exposerai brièvement dans quelle mesure l'Union européenne est devenue un nouvel acteur de la coopération culturelle transfrontalière, comment elle tente de s'imposer dans ce champ de politique publique, aux côtés des acteurs étatiques et infra-nationaux, par un renouvellement de sa rhétorique, par la mise en place de programmes spécifiques mais aussi, et c'est peut-être là l'impact le plus important de son intervention, par l'institution de nouveaux territoires, des « *zonages transnationaux* » regroupant des territoires infra-nationaux situés sur deux ou plusieurs Etats.

Si l'on ne peut nier que les politiques publiques nationales et locales sont aujourd'hui imprégnées des référentiels européens et qu'elles ne peuvent pour beaucoup d'entre elles être conçues sans prendre en compte cette nouvelle dimension européenne (Andersen, Eliasen, 1993 ; Muller, 1997 ; Radaelli, 2000), peut-on pour autant parler d'une « *européanisation par le haut* » ? Pour ce qui est de la coopération culturelle transfrontalière, l'étude empirique sur la frontière pyrénéenne ne permet pas d'avancer cette conclusion.

En effet, et ce sera le propos du point, si l'on étudie de près les mécanismes de réception des politiques européennes par les acteurs frontaliers, on constate qu'il y a appropriation stratégique et ré-interprétation des politiques communautaires par les acteurs territoriaux qui vont utiliser toutes les ressources nouvelles que leur procurent ces politiques pour se poser en acteurs légitimes au sein du processus décisionnel européen mais surtout vis-à-vis des gouvernements nationaux car ils ne peuvent faire abstraction ni du niveau étatique ni du niveau communautaire.

On assiste en effet à un phénomène d'entrecroisement et d'entrechoquement de logiques, émanant de divers niveaux d'intervention publique, tous aussi légitimes (locaux/régionaux, nationaux et européens). Ce qui m'amènera pour terminer à repérer les points de rencontre entre tous les niveaux d'intervention publique et à montrer que des liens d'interdépendance très étroits existent entre ces différentes échelles spatiales et qu'ils se déclinent sur un mode à la fois coopératif et concurrentiel.

I. La dimension européenne de la coopération culturelle transfrontalière

S'il est vrai que pendant longtemps, dans les travaux scientifiques sur les relations internationales, un rôle central était reconnu aux Etats en matière d'action extérieure, et que la tradition d'interventionnisme étatique dans le domaine culturel se retrouve des deux côtés de la frontière franco-espagnole (avec des nuances néanmoins entre les deux pays), cette analyse est toutefois à relativiser : la culture a toujours été en réalité un domaine de compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales, comme en témoigne la part majoritaire de ces dernières dans les dépenses

[65] Le texte de cette communication reprend une partie d'un travail de thèse soutenue en décembre 2004 à Grenoble, *Recompositions de l'action culturelle publique. La coopération culturelle transfrontalière franco-espagnole (zones centrale et orientale).*

culturelles publiques en France mais aussi en Espagne pour certaines régions dont la Catalogne et le Pays Basque. Par ailleurs, les élus territoriaux n'ont pas attendu le feu vert juridique pour s'engager dans des relations culturelles avec leurs homologues étrangers.

Ce qui est nouveau aujourd'hui en revanche, c'est l'octroi officiel par les gouvernements d'une compétence culturelle à l'Union européenne, depuis le Traité de Maastricht en 1992, dont l'article 128 stipule que « *la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun* » (alinéa 1). Il permet donc désormais à l'Union européenne de se poser en acteur culturel à part entière aux côtés des autorités étatiques et des collectivités locales.

A partir de cette date va émerger un discours communautaire nouveau, alors que jusque là le domaine culturel ne faisait l'objet que de simples recommandations pour inciter les Etats membres à coopérer entre eux et avec les organisations internationales comme l'UNESCO. Désormais priment les expressions « *patrimoine culturel européen* », « *héritage culturel commun* », qui marquent la volonté de valoriser une base culturelle commune à tous les Européens. Cette évolution s'explique en partie par l'inclusion de la culture dans les stratégies d'intégration territoriale développées par les instances bruxelloises qui ont vu dans les échanges culturels un levier pour entraîner l'adhésion de tous les Européens à l'idée d'un seul et même espace (Martin, 1996). Et c'est dans cette optique que désormais, les instances communautaires vont insister pour mettre la culture en amont de toutes les autres politiques européennes. Sur le plan structurel, l'aide aux projets culturels ne concerne donc pas que la Direction générale qui s'occupe spécifiquement de culture mais également celles des politiques régionales et de la cohésion, de l'emploi et des affaires sociales. C'est aussi à partir du Traité de Maastricht que des programmes culturels spécifiques vont être mis en place à l'échelle européenne, sur les thématiques du patrimoine, de l'audiovisuel, du spectacle vivant ou des langues régionales. Fusionnés aujourd'hui dans un seul programme « Culture 2000 », ils concrétisent la volonté des instances européennes de s'impliquer activement dans l'action culturelle.

Le niveau d'intervention communautaire a-t-il pour autant acquis une prépondérance dans le domaine de la coopération culturelle transfrontalière ? Dans les faits, n'ayant acquis une légitimité officielle que tardivement, l'Union européenne est toujours confrontée aujourd'hui à de fortes réticences de la part des gouvernements nationaux qui ne raisonnent pas, pour leur part, en termes d'« espace culturel européen ». Ils restent encore crispés sur leurs anciennes prérogatives régaliennes en matière de relations culturelles internationales, sur leur droit de contrôle des frontières et des flux frontaliers et font toujours référence prioritairement aux « cultures nationales ». La crainte de voir émerger un super-ministère de la Culture européen explique ainsi en grande partie le retard dans l'adoption des programmes culturels communautaires.

L'Union européenne ne peut donc s'imposer de manière trop directive et elle est contrainte d'utiliser les techniques de la négociation avec les échelons nationaux de gouvernement, d'autant plus qu'elle a obligation d'appliquer le principe de subsidiarité : les compétences nouvelles acquises par l'Union ne sont pas exclusives et ne peuvent s'exercer qu'en complément de celles de ses Etats membres. L'introduction de la compétence culturelle communautaire dans le Traité de Maastricht ne fait pas pour autant de la culture une matière de « *politique commune* » à l'ensemble des Etats membres ni une « *politique communautaire* » à proprement parler. « *N'étant ni une politique commune, ni une politique communautaire, la culture est donc un domaine d'intervention communautaire, pour lequel le rôle de la Communauté se situe dans une logique de complémentarité, par rapport aux Etats membres* » (Martin, 1996 : 275). L'article 128 du Traité de Maastricht est en réalité le fruit d'un compromis entre le maintien d'une dimension stato-nationale des politiques culturelles et l'affirmation de la nouvelle dimension européenne de la culture. Ceci est à mettre en relation directe avec le mode de fonctionnement même de l'Union européenne qui repose principalement sur un système de coopération intergouvernementale. Dans ces conditions, aucun pouvoir culturel européen unique et unifié ne peut émerger et les instances communautaires demeurent tributaires des gouvernements nationaux dans le processus décisionnel (Scharpf, 2002).

Il demeure que l'introduction de la culture dans le champ de leurs compétences place aujourd'hui les instances communautaires au rang d'acteur influent sur la scène des relations culturelles intra-européennes. Elles se voient désormais conférer une mission spécifique dans ce domaine sur l'ensemble du territoire européen et peuvent de ce fait intervenir localement en soutenant directement des projets d'acteurs culturels publics ou privés. L'Union européenne peut donc ainsi jouer un rôle actif dans la coopération culturelle non seulement au niveau inter-étatique mais également et de plus en plus au niveau local et régional. Elle le fera d'autant plus que la Commission de Bruxelles a bien pris conscience de la nécessité d'autres relais que les gouvernements nationaux pour implémenter ses programmes politiques sur l'ensemble du territoire communautaire (Smith, Smyrl, 1995). Ces relais, ce sont essentiellement les collectivités infra-nationales, les Régions, les départements et provinces, les communes. La Commission européenne va donc fortement encourager l'implication des acteurs sub-nationaux dans l'exécution de ses programmes.

Etant limitée par les autorités étatiques dans le cadre de ses programmes spécifiquement culturels, elle va s'appuyer sur sa légitimité, progressivement acquise, en matière de politique régionale. Destinées à réduire les déséquilibres entre les territoires infra-nationaux de l'espace communautaire, ces politiques régionales de l'Union européenne s'appuient sur des outils financiers spécifiques, les « fonds structurels » dont le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), sur lesquels peuvent émarger les actions culturelles dans la mesure où elles participent au renforcement de la cohésion sociale et du développement économique de l'espace communautaire[66]. Une partie des crédits structurels est par ailleurs affectée à des programmes d'initiative communautaire (PIC), dont le programme Interreg, première véritable initiative communautaire directe lancée en 1990 en faveur de la coopération transfrontalière. L'action culturelle ne commence toutefois réellement à être intégrée qu'à partir du second programme (1994-1999) où elle est mentionnée parmi les mesures éligibles et reconnue par la Commission européenne comme participant

[66] Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité des Régions, Premier rapport sur la prise en compte des aspects culturels de l'action de la Communauté européenne, Bruxelles, 11 avril 1996, 101 p. + annexes, partie II, p. 2 : Les fonds structurels « *concernent le domaine culturel dans la mesure où les activités culturelles peuvent être partie prenante dans la valorisation des ressources régionales ou locales et d'une stratégie de développement économique* ».

pleinement aux économies locales et régionales. Il faudra néanmoins attendre le troisième en cours aujourd'hui (2000-2006) pour qu'une place plus importante lui soit accordée dans le cadre de la priorité n° 3 qui consacre un certain nombre de mesures au « patrimoine culturel ». Cette implication de l'Union européenne dans l'action culturelle transfrontalière lui permet désormais d'influencer ce champ de politique publique au travers d'un certain nombre de règles et de critères.

C'est tout d'abord le principe du partenariat qui est imposé, et qui va au-delà de la coopération entre les niveaux étatiques, pour s'élargir à l'ensemble des acteurs territoriaux, publics et privés. Les instances communautaires reconnaissent ainsi explicitement la dualité d'action entre l'Etat et les pouvoirs locaux dans le champ de la coopération transfrontalière. Ceci modifie de manière significative le système de gestion des échanges culturels menés jusque là par les collectivités infra-nationales sous la contrainte d'un contrôle étatique plus ou moins prégnant selon les époques. On n'est plus en présence d'un champ de politique publique où le partenariat entre l'Etat et les pouvoirs locaux était conçu selon une vision centralisée et hiérarchisée. On assiste bien à l'émergence d'une nouvelle catégorie d'action publique dans laquelle les Etats ne sont pas totalement exclus mais où interfère un nouvel acteur, l'Union européenne, qui s'appuie sur les responsables des collectivités frontalières. Aux deux couples Etat/collectivités territoriales et Etat/Europe va se juxtaposer, voire se substituer le trinôme Europe/Etat/collectivités.

Par ailleurs, l'Union européenne va remettre en cause la pertinence des territoires administratifs et institutionnels dessinés par les Etats à l'intérieur des frontières nationales pour leur substituer des territoires « transnationaux », au sein desquels les acteurs frontaliers sont appelés à se mobiliser. Confrontée à la nécessité de délimiter des territoires pertinents d'intervention, qui prennent également en compte le processus d'abolition des frontières, elle impose en effet un découpage territorial inédit en dessinant de grandes zones transnationales qui regroupent des entités géopolitiques dépassant les cadres territoriaux internes aux Etats. Concernant les territoires frontaliers, elle a donc établi une nouvelle carte territoriale « *transnationale* » en imposant dans le cadre des programmes Interreg le principe des « *zonages* » à cheval sur la frontière, ce qui va contribuer à un certain effacement du découpage de l'Europe en Etats nationaux. On assiste donc à une recomposition territoriale effectuée à l'échelle européenne dont l'objectif est toujours l'intégration territoriale communautaire.

Ce terme de « *zonage* », employé généralement par les géographes au sens de « *portion d'espace* », acquiert une signification particulière dans les territoires frontaliers. Corrélée avec la notion de « *programme* », cette catégorisation territoriale permet en effet à la Commission européenne de faire de ces zones transfrontalières des territoires spécifiques d'intervention et d'action communautaire. On est ici en présence d'un phénomène de « *territorialisation* » des politiques européennes qui, en contrecoup, définit de nouveaux territoires d'action publique ne coïncidant plus avec les limites politico-administratives internes aux Etats. C'est une prise en compte d'un espace plus vaste qui prédomine comme en témoigne le programme franco-espagnol qui couvre les territoires régionaux de part et d'autre d'une frontière inter-étatique désormais dévaluée.

L'imposition de ce nouveau découpage territorial par l'Union européenne a comme effet de favoriser l'émergence d'une nouvelle forme de « *régionalisation transfrontalière* » dont les élus franco-espagnols vont s'emparer pour échapper aux contraintes des Etats-Nations. Les politiques communautaires participent en fait à accélérer le mouvement de trans-nationalisation des politiques culturelles territoriales en dehors de toute médiation étatique. Il se dessine en réalité actuellement un nouveau schéma d'organisation des relations culturelles, caractérisé par l'abandon progressif de leur gestion par les Etats et par l'émergence d'un type de gestion à la fois régionale et trans-régionale, en liaison directe avec l'approfondissement de la construction communautaire (Petschen, 1992).

Peut-on pour autant considérer cette tendance comme une adhésion des acteurs frontaliers aux normes d'action publique impulsées par Bruxelles ? En d'autres termes, peut-on parler d'une « *européanisation par le haut* », l'Europe (Andersen, Eliasen, 1993, Majone, 1996, Sansdholtz,Stone Sweet, 1998), de l'action culturelle publique ? Le reformatage des territoires frontaliers en « *zonages européens* » participe certes à la création de nouveaux modes de représentations de ces territoires qui sont désormais conçus comme des « *carrefours* » trans-européens. Mais cette évolution du cadre géographique de l'action culturelle publique ne doit pas occulter que les responsables politiques frontaliers entendent bien limiter leurs interventions à leur sphère territoriale de compétence et ancrer avant tout leur politique de coopération culturelle dans les réalités locales et régionales. La dimension culturelle de cette coopération revêt ici une importance majeure car elle lui donne un caractère fortement localiste ou régionaliste qui s'exprime par un déclin des mobilisations autour des identités nationales et par une montée des particularismes territoriaux, au point que l'on peut se demander si ne vont pas émerger des formes inédites de « *micro-transnationalismes culturels* » allant à l'encontre de l'objectif communautaire, l'intégration territoriale par la suppression de toute frontière, inter-étatiques et intra-européennes.

II. La dialectique européanisation/territorialisation des échanges culturels transfrontaliers

L'étude des échanges culturels transfrontaliers franco-espagnols montre en effet une relation très forte à la territorialité. L'insertion de programmes de coopération culturelle dans des accords bilatéraux ou dans des structures à spectre géographique bien délimité comme le réseau C6, la CTP ou l'Eurorégion, la participation à des réseaux culturels européens mais où est avant tout privilégié le partenariat avec des collectivités du sud de l'Europe, participent pleinement à l'affirmation du « *fait culturel transfrontalier* », sinon en totale opposition avec le « *fait culturel européen* », du moins nettement différencié. L'objectif est de créer des « *territoires de projets* » inscrits dans des préoccupations thématiques liées à la combinaison de deux enjeux : l'enjeu identitaire et celui du développement local. On voit là une première distance par rapport à la logique communautaire qui, par l'institution des « zonages », est plutôt dans une optique de « *projets de territoires* », dont l'objectif fondamental est de produire des supports territoriaux pour la mise en œuvre de ses propres politiques régionales (Balme, 1995). Alors que le transfrontalier est du point de vue des acteurs locaux un niveau territorial d'intégration des actions et des échanges, où la nature des projets communs détermine *a posteriori* le périmètre du territoire de coopération, contrairement à la vision communautaire d'un territoire préalablement déterminé et lieu stratégique au service de l'intégration européenne. C'est pourquoi on trouve de nombreuses références dans les discours frontaliers sur la nécessité de construire une « *aire cohérente* » que la coopération culturelle est censée favoriser. Cette quête d'un espace cohérent participe directement de « *visées stratégiques de nature*

fonctionnelle » (Faure, 1995 : 203), s'opposant à l'institutionnalisation des zonages communautaires qui ne correspondent pas aux contours des territoires effectivement produits par la coopération transfrontalière.

En fait, il semble que la concomitance du mouvement de trans-européanisation et du processus de territorialisation inhérent à la coopération transfrontalière entrave l'instauration d'une « *gouvernance européenne* » pilotée par Bruxelles et qui se substituerait au modèle précédent de « *gouvernement étatique* » des frontières et des flux transfrontaliers. Pour accéder aux financements communautaires et être reconnues comme acteurs à part entière de l'intégration européenne, les collectivités locales frontalières n'ont certes pas d'autre choix que de s'inscrire dans cette nouvelle « *carte européenne* », qui détermine leur éligibilité aux fonds structurels en tant que « *territoires aidés* ». Mais les élus de ces territoires refusent leur appréhension comme de simples lieux d'exécution de décisions exogènes (Pasquier, 2002). Ils revendiquent en effet de pouvoir maîtriser leur coopération culturelle en fonction de leurs propres enjeux politiques et territoriaux. Bien qu'affirmant la dimension fondamentalement européenne de leurs actions culturelles, les élus des collectivités frontalières françaises et espagnoles n'entendent pas se faire imposer un système de régulation par les instances communautaires.

Ils vont donc particulièrement s'appuyer sur la rhétorique communautaire qui recommande une plus grande implication des autorités régionales et locales pour demander que l'application du principe de subsidiarité, inscrit dans les divers traités européens, ne soit pas limité exclusivement aux rapports entre le niveau national et le niveau européen mais étendu à leur niveau. Ils défendent en particulier l'idée d'une programmation décentralisée des échanges culturels, élaborée par les acteurs territoriaux et dont les Etats et l'Union européenne ne seraient que des partenaires.

On est donc en présence ici d'une référence aux normes européennes par les acteurs politiques frontaliers qui, si elle peut *a priori* être perçue comme une pénétration des logiques d'action communautaire, est en fait une utilisation stratégique de ces normes pour se positionner à la fois par rapport aux Etats nationaux et par rapport aux autorités communautaires. Sur ce point, il n'est certainement pas anodin que les actions de coopération culturelle franco-espagnoles se retrouvent de préférence inscrites dans les programmes Interreg, et très peu en définitive dans les programmes spécifiquement culturels de l'Union européenne alors que ces programmes culturels permettent aux acteurs frontaliers de se passer de la médiation étatique car ils sont directement négociés avec Bruxelles (DG Culture). Cela peut sembler *a priori* paradoxal et pourrait s'expliquer en partie par la difficulté à accéder à ces programmes et par la faiblesse des crédits communautaires qui y sont affectés.

Mais la véritable explication est sans doute que l'inscription de leurs actions culturelles dans les programmes Interreg a une portée fortement politique. L'intérêt d'inscrire la coopération culturelle dans ces programmes est en effet d'atteindre à une reconnaissance institutionnelle en mettant à profit le processus de régionalisation de ces politiques européennes pour obtenir un renforcement de la décentralisation interne. Les programmes Interreg sont en fait des lieux où les acteurs frontaliers se retrouvent face aux acteurs étatiques et non pas seulement comme partenaires des instances européennes. C'est donc pour eux une opportunité pour renforcer leur légitimité et leur représentativité politique non seulement sur la scène européenne mais également sur la scène nationale. Ceci incite à retenir la thèse d'une « *européanisation par le bas* » de l'action publique culturelle et à privilégier une approche axée sur la manière dont les acteurs frontaliers français et espagnols se saisissent de l'enjeu européen (Smith, 1999). Cette dimension politique invite donc à appréhender désormais l'action culturelle publique dans les territoires frontaliers comme un espace de négociation entre les différentes échelles d'intervention, nationale, infra-nationale et européenne.

III. L'articulation des logiques nationales, infra-nationales et européennes : un jeu de go ?

L'analyse des relations culturelles franco-espagnoles révèle donc que l'on est en présence d'un système caractérisé par une pluralité d'acteurs, tous ayant désormais légitimité à intervenir dans l'action culturelle transfrontalière, et dont les interactions reposent sur des échanges relationnels de pouvoir, ou du moins de quête de légitimité. On assiste en effet à un entrelacement de multiples relations entre acteurs situés à des échelles territoriales différentes et aux statuts divers, mêlant relations formelles et informelles et où, de surcroît, chaque acteur ou groupe d'acteurs défend des enjeux spécifiques et développe ses propres stratégies. Cette nature fondamentalement polycentrique du système d'action culturelle publique invite à retenir une approche interactionniste en partant non pas tant de la place des acteurs dans le système mais des stratégies qu'ils vont développer vis-à-vis des autres acteurs en utilisant les contraintes du contexte pour les transformer en ressources.

La métaphore des « *réseaux* » illustre bien *a priori* ces flux d'interactions où se combinent des phénomènes de coopération, de concurrence et d'échanges autour des décisions et de la mise en œuvre des programmes d'action culturelle transfrontalière. Elle renvoie également, et c'est là certainement son principal intérêt, à l'idée d'une action publique où les rapports hiérarchiques disparaissent ou sont atténués pour être remplacés par des relations plus horizontales, entre acteurs réunis autour d'un objectif commun à atteindre. Le « *réseau* » constitue en fait un mode original de coordination, voire de régulation de politiques sectorielles ou inter-sectorielles, impliquant des relations partenariales d'où serait exclue toute idée de centre unique et dominant d'impulsion de l'action publique.

Les pratiques de coopération culturelle transfrontalière observées dans la zone franco-espagnole s'inscrivent dans ce schéma d'analyse, d'autant plus qu'il s'agit d'une politique publique encore faiblement institutionnalisée et caractérisée par une grande flexibilité tant spatiale que sectorielle et procédurale. Ceci ouvre un champ intéressant d'opportunités pour des innovations dans un contexte ayant subi des mutations importantes sous l'effet des réformes institutionnelles internes et de l'irruption de l'acteur européen, où les rôles de chacun ne sont pas encore clairement identifiés mais dépendent essentiellement de ces interactions entre tous les participants à cette coopération. Dans un tel contexte, le changement ne peut être le produit d'une volonté unilatérale mais résulte d'un apprentissage collectif de nouvelles règles du jeu coopératif, ce qui amène à mettre en avant l'absence d'un pilotage central au sens d'autorité politique unique ou dominante, et à mettre plutôt l'accent sur la manifestation d'un pouvoir démultiplié entre plusieurs pôles, plus ou moins intégrés entre eux et toujours en lutte pour un positionnement au sein du système d'action.

Le premier constat à mettre en exergue est incontestablement la fin du pilotage central des relations culturelles par les gouvernements nationaux. Tout en demeurant des partenaires de cette politique publique, ils sont fortement concurrencés aujourd'hui par les autorités territoriales et les structures de coopération mises en place par ces dernières,

ainsi que par les institutions européennes. L'Etat est aujourd'hui pris en tenailles entre l'Europe et les niveaux infra-nationaux. Les autorités étatiques ne peuvent donc plus assurer seules le « *gouvernement* » des frontières. La fin du pilotage central par les Etats ne signifie pas pour autant que leur gestion soit aujourd'hui le fait d'une « *gouvernance locale* » exclusive ou dominante, reposant sur l'émergence d'un nouvel ordre juridique et politique produit par les seuls élus frontaliers au travers de leurs accords et de leurs pratiques de coopération. Non seulement il est impossible d'identifier une gouvernance de ce type, tant les pratiques sont différenciées et les modes territoriaux de l'action culturelle transfrontalière diversifiés sur l'ensemble de la zone franco-espagnole, mais de plus les élus frontaliers ne peuvent s'abstraire des contraintes pesant encore sur eux et qui sont liées au maintien de la présence étatique et à l'implication des instances européennes dans le système d'action publique. Enfin, on ne peut parler non plus d'une substitution d'une « *gouvernance européenne* » au « *gouvernement étatique* ». La notion d'« *européanisation* » de l'action publique n'est pertinente en effet qu'« *à condition de ne pas l'appréhender dans une perspective top-down centrée sur les logiques d'adaptation des acteurs nationaux et infra-nationaux à des règles et des normes d'action publique définies par les institutions de l'Union européenne. Il convient plutôt de partir des logiques d'appropriation, de socialisation mutuelle et d'apprentissage à l'œuvre au niveau infra-national dans le cadre de politiques publiques qui sont loin de se résoudre à la mise en œuvre de politiques communautaires* » (Fontaine, Hassenteufel, 2002 : 28).

L'existence d'une certaine convergence des référentiels de l'action culturelle transfrontalière, notamment au niveau des enjeux, entre l'ensemble des acteurs concernés, instances européennes, représentants des Etats et élus frontaliers, et le consensus sur la dimension européenne de cette coopération ne doivent donc pas être appréhendés comme une uniformisation des espaces de sens mais comme une tendance à l'émergence de normes communes que chacun interprète ensuite en fonction de ses propres objectifs et de ses propres matrices cognitives et normatives en matière d'action culturelle et de développement territorial. L'analyse de la coopération culturelle franco-espagnole révèle sur ce point que les liens d'interdépendance très étroits entre les différentes échelles spatiales d'intervention publique se déclinent sur un mode à la fois coopératif et concurrentiel au sein de dispositifs institutionnels comme les comités mixtes de sélection et de programmation des projets Interreg imposés récemment par la commission européenne. Le dialogue et les échanges qui s'y déroulent montrent manifestement que les représentations et les stratégies politiques inhérentes à ces représentations ne coïncident pas nécessairement.

La nature fondamentalement politique de la coopération culturelle transfrontalière incite plutôt à privilégier une approche interactionniste, en mettant en particulier l'accent sur les « *échanges politiques* » entre les différents acteurs impliqués dans cette action publique territorialisée (Négrier, 1998). La négociation y est l'élément moteur du changement et le mode majeur de la régulation dans un système où les jeux d'acteurs sont moins orientés sur la conquête du pouvoir que sur le souci d'échapper aux rapports de domination en tentant de gagner avant tout en influence décisionnelle. Constituant un programme à la fois politique et territorial, la coopération culturelle franco-espagnole montre bien que la définition et l'institutionnalisation d'un territoire pour une action publique « *multi-acteurs* » et « *trans-gouvernementale* » demeure une opération particulièrement complexe, tant la question de la légitimité politique demeure très prégnante pour chacun des groupes d'acteurs, toujours imprégnés de leurs propres logiques territoriales et des enjeux qu'ils ont à cœur de développer (identitaires, développement culturel, cohésion sociale et économique). Sans s'opposer nécessairement, la territorialisation des échanges culturels autour de la frontière et leur « *européanisation* » souhaitée et impulsée par la commission de Bruxelles posent toutefois la délicate question de l'articulation des échelles de territoires, du local à l'espace communautaire, pour la planification d'une action publique collective dont les règles ne sont pas encore bien établies et ressemblent, pour le moment du moins, à celles d'un « *jeu de go* » où chaque groupe d'acteur tente de construire son propre territoire en posant ses pierres et en jouant avec les stratégies territoriales de ses partenaires.

On est en définitive dans une configuration d'action publique où coexistent de multiples règles portées par des acteurs aux attitudes différenciées par rapport aux changements, bien que ces changements soient considérés comme nécessaires par tous. Les autorités étatiques, pour ne pas être écartées du processus, n'ont pas d'autre choix que de reconnaître la légitimité des élus frontaliers à mener des relations culturelles transfrontalières mais tout en réaffirmant leur monopole en conditionnant par exemple la signature de la convention-cadre européenne de 1980 à la conclusion d'un accord inter-étatique préalable. La Commission de Bruxelles accepte le principe de l'unanimité des Etats membres en ce qui concerne les programmes culturels et laisse aux gouvernements le choix des autorités de gestion et de paiement pour les programmes Interreg mais, parallèlement, elle renforce sa position dans la définition des critères et des principes du partenariat transfrontalier. Les acteurs territoriaux français et espagnols inscrivent prioritairement leurs actions culturelles dans ces programmes autant pour accéder aux aides communautaires que pour participer aux comités de sélection et de programmation au sein desquels ils défendent leurs propres impératifs et intérêts territoriaux. Enfin, autre groupe d'acteurs qu'il ne faut pas oublier, les acteurs privés qui négocient eux aussi leur participation et la mise à disposition de leurs réseaux personnels et professionnels auprès des élus locaux et régionaux et par là même influencent les politiques culturelles des collectivités. En fin de compte, « *aucun des pouvoirs publics - qu'il soit local, régional, national ou européen - ne détient toutes les ressources nécessaires à la satisfaction de ses objectifs, qu'il s'agisse de ressources institutionnelles (autorité légale), matérielles (finances), symboliques (légitimité), logistiques (administrations) ou techniques (informations). Des échanges territoriaux ont donc lieu entre les acteurs des différents niveaux de gouvernement, qui croient ou espèrent qu'ils ne seront pas à somme nulle mais conduiront à un accroissement général des moyens* » (Costa, 2002 : 161).

Ce mode inédit de gestion d'une action publique localisée autour de la frontière semble bien fonctionner aujourd'hui si l'on en juge par le développement récent de la coopération culturelle transfrontalière franco-espagnole, mais peut-être est-ce parce que l'on en est encore à la phase d'apprentissage de règles organisationnelles et procédurales, que chacun juge nécessaires pour éviter ou du moins atténuer les conflits de pouvoir. Qu'en serait-il si une institution comme l'Union européenne ou le niveau régional tentait de s'imposer comme l'acteur le plus légitime à définir véritablement une politique de coopération culturelle soit à l'échelle de l'ensemble de l'espace européen soit d'une des frontières intra-européennes ? On n'en est pas encore là aujourd'hui mais cela serait intéressant de poursuivre l'observation de cette action culturelle publique dans les années à venir et d'entreprendre un travail comparatif sur d'autres frontières.

Bibliographie

ANDERSEN S., ELIASEN K. (eds), *Making Policy in Europe. The europeification of national policy-making*, Londres, Sage, 1993.

BALME R., « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », in MENY Y., MULLER P., QUERMONNE J.L. (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1995, pp. 287-304.

CHALLEAT M. (coordonné par), *Les fonds structurels européens*, Paris, La Documentation française, 2001.

COSTA O., « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union. Processus de professionnalisation diversifiés et intérêts communs », in GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, pp. 147-168.

DOUTRIAUX Y., *La politique régionale de la CEE*, Paris, Que-sais-je ?,1992.

DUMONT H., « Les compétences culturelles de la Communauté européenne, in DEWANDRE N. LENOBLE J., (dir.), *L'Europe au soir du siècle, Identité et démocratie*, Paris, Editions Esprit, 1992, pp. 39-57.

FAURE A., « La coopération transfrontalière à l'épreuve des territoires, des corporations et des réseaux : le cas du franco-genevois en culture », in LERESCHE Jean-Philippe, LEVY René (dir.), *La Suisse et la coopération transfrontalière transfrontalière : repli ou redéploiement ?*, Zürich, éd. Seismo, 1995, pp. 191-218.

FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2002.

HOOGHE L., KEATING M., « The politics of European Union regional policy », *Journal of European Public Policy*, 1 (3), 1994, pp. 367-393.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary Wolfe, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Md, Rowman and Littlefield Publications, coll. Governance in Europe, 2001.

LE GALES P., THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan coll. Logiques Politiques, 1995.

LERESCHE J.P., « L'Etat et la coopération transfrontalière : un mode complexe d'adaptation à l'Europe », in LERESCHE J.P., LEVY R. (dir.), *La Suisse et la coopération transfrontalière : repli ou redéploiement ?*, Zürich, éd. Seismo, 1995, pp. 19-47.

MAJONE G., *La Communauté européenne, Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs Politique, 1996, 158 p.

MARTIN F-R., « L'Europe et la problématique de la culture : cosmopolitisme, Etat-nation, démocratie », in DUPRAT Gérard (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996, pp. 267-288.

MENY Y., MULLER P., QUERMONNE J.-L., *Adjusting to Europe : the impact of the European Union on national institutions and policies*, Londres, Routledge, coll. European public policy séries,1996.

MULLER Pierre, « Un espace européen des politiques publiques », in MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, op. cit., pp. 11-24.

MULLER P., « L'européanisation des politiques publiques : politiques communautaires et management public », tome 1 « Acteurs et processus des politiques européennes », *Politique et Management Public*, vol. 15, n° 1, mars 1997, pp. 3-124.

NEGRIER E., « Echange politique territorialisé et intégration européenne », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, Actes du colloque des 25 et 26 septembre 1997 à Lyon, mai 1998, pp. 309-321.

PASQUIER R., « L'européanisation par le bas. Les régions françaises et espagnoles et le développement territorial », in FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (sous la dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2002, pp. 171-188.

PASQUIER R., « Quand l'Europe frappe à la porte des régions : Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », *Politique européenne*, n° 7, printemps 2002, pp. 159-177.

PASQUIER R., WEISBEIN J., « L'Europe au microcosme du local », *Politique européenne*, n° 12, hiver 2004, pp. 5-121.

PETSCHEN S., *La Europa de las regiones*, Barcelone, Ed. Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.

QUERMONNE J.-L., *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. La bibliothèque du citoyen, 2001.

RADAELLI C.-M., « Wither Europeanization ? Concept Stretching and Substantive Change », *European Integration online Papers* (EioP), 4, 8, 2000, pp. 1-25 (site : http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008)

SANDHOLTZ W., STONE SWEET A. (eds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

SCHARPF F. W., « La diversité légitime : nouveau défi de l'intégration européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 5-6, octobre-décembre 2002, pp. 603-639.

SMITH A., SMYRL M., « A la recherche d'interlocuteurs … La Commission européenne et le développement territorial en France », *Sciences de la Société*, n° 34, février 1995.

SMITH A., *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels dans les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1996.

SMITH A., « L'espace public européen : une vue (trop) aérienne », *Critique Internationale*, n° 2, 1999, pp. 169-180.

2EME DEMI-JOURNEE : LES COMPETITIONS POLITIQUES

ANIMATEUR DE LA DEMI-JOURNEE

Alain Faure

La deuxième entrée concerne le champ de la compétition, de la représentation et de la mobilisation politiques. Les comportements électoraux et les façons de faire de la politique sont-ils influencés par les changements d'échelle ? Peu de travaux ont étudié comment ces transformations pouvaient entrer en interférence avec les sphères classiques de la compétition électorale, de l'entreprise politique et de la démocratie participative. La sociologie des élites politiques locales évolue-t-elle par exemple au fur et à mesure que sont transférées des compétences structurantes à l'échelon local ou européen ? Dans cette perspective, les propositions sont invitées à étudier si les changements d'échelle confortent les trajectoires identitaires et les votes contextualisés, s'ils encouragent une professionnalisation du métier d'élu et une homogénéisation (internationalisation ?) des campagnes électorales, ou encore s'ils favorisent le développement de démarches consultatives et de démocratie directe. On peut aussi étudier les effets des changements d'échelle sur d'autres acteurs : les groupes d'intérêts, les groupes cibles des politiques publiques, les usagers… Les changements d'échelle transforment-ils les rapports de force entre acteurs au sein du champ politique ou des sous-champs de politiques publiques ?

GRIMPER SUR PLUSIEURS ECHELLES. LA « MANIPULATION INTERSCALAIRE » CHEZ LES ACTEURS CULTURELS

François Baraize & Philippe Maffre

Résumé.

La proposition de communication souhaite interroger les processus de changement d'échelle territoriale des politiques publiques dans un secteur donné d'action publique : les politiques culturelles, à partir d'une analyse du travail de repositionnement des acteurs culturels face à la multiplicité des échelons de financement et de soutien.

La question du changement d'échelle sera vue à travers deux phénomènes : le partenariat multiple, d'une part, et les transformations intercommunales, d'autre part.

Le partenariat multiple est une donnée généralisée des actions publiques du domaine culturel. Fonctionnellement, il n'existe ici pas de « bonne » échelle pour agir, et aucun encadrement législatif ne vient réellement définir les compétences de chacun.

En outre, l'une des caractéristiques du secteur culturel est l'inversion du rapport classique entre la demande et l'offre typique de l'action publique. Peu nombreuses sont les politiques publiques qui s'appuient sur la seule initiative « institutionnelle ». Toutes ou presque ont à rechercher les porteurs de l'action dans le milieu culturel, et une part importante des « politiques culturelles » est dépendante de l'existant (patrimoine hérité, acteurs culturels en recherche de soutien), et constitue d'abord une réponse politique à une « offre » issue du milieu.

Aussi, la complexité ne peut seulement être appréciée du point de vue de l'offre publique foisonnante.

La plupart des acteurs sont ainsi amenés à positionner leurs projets et leurs demandes de soutien auprès de l'ensemble des collectivités territoriales et de différentes structures étatiques (européennes, nationales et régionales, proprement culturelles et territoriales), à manipuler les différentes échelles de décision, et au besoin, à en nourrir les positionnements stratégiques respectifs.

En renversant la perspective, notre propos est donc d'interroger cette concurrence des acteurs publics du point de vue de ces acteurs « offreurs », à travers une présentation générale d'un territoire qui fait depuis longtemps l'objet de nos investigations, le Languedoc-Roussillon, et de l'analyse précise de deux cas emblématiques : les dispositifs départementaux de lecture publique, et l'action d'une scène nationale (structure de diffusion du spectacle dit « vivant ») dont la compétence a récemment été transférée d'une commune à une communauté d'agglomération.

Partant du postulat que cette « manipulation interscalaire » ne peut seulement être analysée en termes juridiques ou fonctionnels, la communication s'attachera à comprendre le travail des acteurs au travers de deux dimensions principales : le travail de traduction opéré pour « manipuler l'interscalaire », et le travail de médiation opéré par les acteurs-offreurs.

Le travail de traduction, à partir des échelles "stabilisées", peut être compris comme la conception/production d'un territoire et revêt quatre enjeux particuliers :

- Le travail cognitif propre à la reconnaissance des valeurs et des référents territoriaux et sectoriels de chaque échelon public
- La construction d'une représentation propre de l'interscalaire
- Une réorganisation des pratiques, nécessaire à l'accomplissement des deux premiers objectifs
- Une adéquation de ces transformations et de ces constructions de représentations avec le « produit » culturel.
- Le travail de médiation comme mise en œuvre d'une échelle en "formation" constitue une mise en interrogation autant qu'une mise en perspective des conditions de la manipulation interscalaire.

Son analyse repose principalement sur deux interrogations :

Qu'est-ce que la manipulation interscalaire, lorsqu'elle ne se résume pas à un habillage cosmétique des projets en fonction de ce que les différents échelons veulent entendre ?

À quelles conditions les acteurs-offreurs se retrouvent, dans les situations les plus poussées, dans des positions de médiateurs interscalaires ?

Nous avancerons ainsi l'hypothèse que, dans les situations les plus en pointe, les acteurs-offreurs interscalaires, peuvent d'autant mieux réussir à s'imposer qu'ils sont en situation de produire la meilleure adéquation entre échelles territoriales et sens des politiques culturelles, en lieu et place des échelons publics.

La communication s'appuiera sur des publications récentes, et sur les premières conclusions d'un programme pluriannuel de recherche sur la territorialisation des politiques culturelles, mené par l'équipe « Politiques Culturelles » du CEPEL.

SUR LES RAILS DE LA REGIONALISATION : LES TER FACE AU CHANGEMENT D'ECHELLE TERRITORIALE

Sylvain Barone

Le transport ferroviaire constitue un « laboratoire » d'analyse intéressant des changements d'échelle territoriale. Domaine de l'action publique sectorielle par excellence, il se caractérise par son européanisation, d'une part, par la transposition en droit interne et l'application des directives et des règlements communautaires ; et par sa régionalisation, d'autre part. Les raisons qui ont contribué, au carrefour des politiques de transport et de décentralisation, à l'inscription à l'agenda de la régionalisation ferroviaire sont nombreuses et variées : évolutions internationales (crise pétrolière, banalisation de l'automobile individuelle), nouvelles revendications (revendications environnementales, droit au transport), données démographiques inédites (« métropolisation », périurbanisation), progrès technique (progrès de l'électrification, évolution du matériel ferroviaire) (Emangard, Collardey et Zembri, 2002). Le transfert de compétence s'est effectué au terme d'un long processus initié dès 1974 par les schémas régionaux de transport, puis par le développement, à partir de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, de conventions définissant les relations contractuelles entre les régions et la SNCF pour l'exploitation du service d'intérêt régional. Consultées en cas de modification du réseau, les régions ne disposent pas encore, à ce moment-là, de réel pouvoir décisionnel.

En 1992, les bilans régionaux connaissent un revirement spectaculaire et nombreuses sont les collectivités qui suspendent leur convention. Dans un climat de vive tension, le Sénat se saisit de la question en créant une commission d'enquête dirigée par le sénateur Hubert Haenel, également premier vice-président de la région Alsace. La commission mettra le doigt sur le niveau alarmant de l'endettement de la SNCF et sur l'insuffisance de l'accompagnement, tant financier que politique, de l'Etat auprès de l'établissement public. Elle insistera en même temps sur l'importance du fait régional, largement sous-estimé par une entreprise qui a fait du TGV son principal centre d'intérêt. Conformément aux propositions du rapport Haenel de 1994, la régionalisation ferroviaire est relancée en 1997 à titre expérimental dans six puis sept régions volontaires[67]. Devant le bilan positif de l'expérimentation[68], le transfert de compétence est généralisé en 2002 à l'ensemble des régions de métropole, hors Ile-de-France et Corse[69]. Etape la plus importante de la régionalisation depuis le transfert de compétence relatif aux lycées, la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains) investit les régions du statut d'autorités organisatrices des transports. Les dépenses prévues aux budgets primitifs 2005 pour la régionalisation ferroviaire atteignent 2,64 milliards d'euros, soit 17% du budget total des régions concernées par ce transfert. Plus d'un demi-million de personnes utilisent chaque jour le TER.

L'idée que nous souhaiterions développer, à travers cet exemple, est qu'*il existe des liens consistants et jouant à double sens entre le processus de changement d'échelle territoriale et les manières de faire de la politique, et* que *ces liens ne sont pas neutres en termes d'action publique*. Les débats à portée normative sur le « bon niveau » d'action cèdent ici le pas à l'analyse des représentations, des rapports de force et des stratégies à l'intérieur même du champ politique, ainsi qu'à l'étude des modes participatifs et des interactions entre usagers du TER, élus régionaux et intérêts socio-professionnels. Dans le domaine des transports, les caractéristiques techniques et économiques restent déterminantes. La variable politique, dont les développements qui suivent se proposent de démontrer la pertinence, s'insère donc dans un contexte où les budgets (qui doivent être analysés avec précaution) et la morphologie des réseaux ferrés font figure de contraintes majeures pour l'action publique, du moins à court et moyen termes. L'économie et la géographie rattrapent ici le politique[70]. Ainsi, les deux régions françaises sur lesquelles nous nous pencherons, Rhône-Alpes et le Languedoc-Roussillon, connaissent des situations bien différentes : si le budget de la première est plus de deux fois supérieur à celui de la seconde, on constate des disparités flagrantes dans les parts affectées au ferroviaire : 16,7% en Languedoc-Roussillon contre 29,5% en Rhône-Alpes en 2005. Ces différences doivent cependant être rapportées à la configuration des territoires et des réseaux (Zembri, 1997a). En Languedoc-Roussillon, par exemple, les obstacles actuels en termes d'infrastructure rendent incertaine la mise en circulation des derniers automoteurs acquis sur une bordure littorale quasi-saturée.

Notre première hypothèse est que la régionalisation ferroviaire, dans un contexte où les organisations sectorielles disposent toujours de ressources capitales face aux collectivités régionales, a renforcé les effets en termes d'action publique (il s'agira de déterminer jusqu'à quel point) des relations politiques entre élus et de leur capacité à faire émerger un véritable *leadership* sur les enjeux de transport ferroviaire. Notre seconde hypothèse, complémentaire de la première, est que le changement d'échelle en matière ferroviaire a une influence (nous verrons laquelle) sur les modalités de mise en discussion des politiques régionales et qu'elle favorise de nouveaux types de mobilisation. Ainsi, nous examinerons d'abord en quoi la régionalisation, tout en étant fortement contrainte par les acteurs et les normes sectorielles, confère aux styles politiques régionaux une importance décisive dans la conduite de l'action publique. Nous analyserons ensuite les innovations relatives aux procédures et aux dispositifs de concertation ainsi que les rapports, issus du changement d'échelle territoriale, entre attentes des usagers-électeurs, prises de position politiques et mobilisations collectives.

1. La régionalisation ferroviaire entre logique sectorielle et styles politiques régionaux

L'observateur de la régionalisation ferroviaire ne peut passer sous silence les rapports inter-institutionnels qui structurent, peut-être plus encore qu'en d'autres domaines, les politiques régionales. Les acteurs régionaux rencontrent souvent d'importantes difficultés dans la mise en place du service ferroviaire qu'ils décident. La présence de puissantes

[67] Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, puis Limousin.
[68] Entre 1996 et 1999, l'offre a progressé de 11,2% dans les régions expérimentatrices contre 2,4% dans les autres régions. En cinq ans (de 1997 à 2002), la fréquentation a été accrue de 20% sur l'ensemble des régions. Par ailleurs, la progression est notable en termes de qualité : ponctualité des trains, services en gare et dans les trains, etc. (CERTU/ENTPE, 2001 ; Chauvineau, 2003).
[69] L'expérimentation devait durer au maximum jusqu'au 31 décembre 1999, mais l'arrivée tardive du Limousin a eu pour effet de repousser l'échéance de deux ans.
[70] L'essentiel des productions scientifiques sur la régionalisation ferroviaire sont d'ailleurs le fait d'économistes et de géographes.

organisations sectorielles, aux représentations et aux intérêts assez éloignés de celles et ceux des régions, permet d'expliquer cette situation. Cependant, en territorialisant les capacités et les procédures décisionnelles, la régionalisation conforte l'influence des luttes et du *leadership* politiques à l'échelle régionale. La vie politique, les règles d'action routinières, les clientèles électorales, etc., deviennent dès lors des variables d'analyse de premier plan. Sans tomber dans les pièges du « culturalisme », il semblerait que l'on ne fasse pas de la politique de la même manière d'une région à l'autre, ce qui crée les conditions d'une conduite différenciée de l'action publique.

1.1. Réseaux d'acteurs et construction du sens de l'action publique : les difficultés des régions face aux organisations sectorielles

Les régions bénéficient du statut d'autorités organisatrices des transports, mais elles font figure d'acteurs parmi d'autres dans l'élaboration et l'application de leurs politiques. La mise en oeuvre du service qu'elles décident se heurte en particulier à bien des difficultés. Ces dernières doivent beaucoup à la présence d'organisations, la SNCF et RFF[71], dont les objectifs diffèrent assez nettement de ceux des collectivités. En matière de transports, les discours régionaux de légitimation de l'action publique, tels qu'ils apparaissent notamment dans les schémas régionaux de transport, mettent fortement l'accent sur l'aménagement du territoire. Gilles Massardier a mis en évidence le caractère hautement polysémique d'une notion qui n'évoque bien souvent rien de commun aux acteurs qui la mobilisent, mais qui leur permet de construire, en fonction de leurs intérêts, leur propre représentation territoriale (Massardier, 1996). La malléabilité de cette rhétorique fait dans une certaine mesure figure de ressource : elle produit un cadre d'action peu contraignant pour les collectivités et génère une grille de lecture favorable à leur action. Elle permet en outre de rassembler des interventions de diverses natures, voire de gommer partiellement certaines contradictions internes à l'action régionale. Evoquant la transformation des référentiels de politique locale en rhétoriques consensuelles structurées autour de l'idée de développement du territoire, Alain Faure estime que la production d'images définissant les priorités d'action peut s'effacer derrière la mise en exergue de valeurs acceptées par tous (Faure, 1995). Durant l'ère Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon (1986-2004), ce type de rhétorique permettait notamment à l'équipe régionale de résoudre la tension entre une demande de transport croissante sur la bordure littorale et le souci de servir des intérêts territorialisés, en particulier en Lozère, terre d'élection de l'ancien président de région. Aucune représentation dominante n'émerge du travail d'« intellectualisation » de l'action régionale : des valeurs de représentation telles que l'équité et l'efficience, y côtoient des repères territoriaux comme l'accessibilité et la fluidité. En dépit de la concrétisation de certaines normes (renforcement du service sur telle ou telle ligne, achat de matériel roulant, rénovation du parc, mise en place de tarifs sociaux, etc.), les représentations régionales sont souvent ramenées à du simple discours face à une logique sectorielle d'une autre consistance stratégique.

La chute du trafic ferroviaire et la concurrence routière conduisent certains responsables de l'Etat, au milieu des années 1960, à présenter le fer comme un mode de transport voué à disparaître. L'histoire du TGV, qui visait, dans la lignée du rapport Nora sur les entreprises publiques (1967), à réhabiliter la SNCF, consacre l'avènement d'une culture commerciale proche de ce que Pierre Muller nomme un « référentiel de marché » (Muller, 1989). Elle reste néanmoins empreinte d'une dimension plus symbolique. Le TGV, « porte-blason » de la politique sectorielle, incarne en effet la jonction entre des objectifs commerciaux et une volonté de reconnaissance du savoir-faire ingénieur. Le contexte européen relance avec force l'orientation libérale, en particulier à partir de la directive du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires. Les différents « paquets ferroviaires » ouvrent progressivement à la concurrence les réseaux des Etats membres de l'Union. Cette évolution oblige la SNCF à atteindre des objectifs de compétitivité. Les corps sectoriels, notamment celui des Ponts-et-Chaussées, qui contrôlent l'entreprise publique, la direction des transports terrestres (DTT) et le cabinet ministériel, sont les principaux agents de cette transformation. Ils agissent en traducteurs d'orientations européennes dont les implications sur le plan national sont présentées comme inéluctables, s'assurant par là une position dominante au sein du secteur. Une telle évolution est emblématique du « tournant néo-libéral en Europe » (Jobert, 1994).

La SNCF exploite le réseau TER parallèlement à d'autres réseaux : TGV, trains rapides nationaux et fret. De ce fait, elle opère des choix sur lesquels l'autorité organisatrice, dont la compétence est limitée à la définition du service régional, n'a guère d'emprise. Ces réseaux-service, bien qu'empruntant des infrastructures communes, obéissent à d'autres normes et sont gérés par d'autres configurations d'acteurs. Or, la circulation de trains générant des profits est prioritaire. La SNCF est par ailleurs assurée d'être financée par les régions pour les liaisons qu'elle réalise au titre du trafic TER. Le statut d'autorités organisatrices des régions est concrètement nié puisqu'il arrive fréquemment que l'exploitant refuse de modifier son service grandes lignes et fret pour favoriser la mise en œuvre des objectifs des collectivités. Si l'on ne peut ignorer que la régionalisation ferroviaire modifie partiellement l'équilibre des forces en accordant aux régions de nouvelles ressources décisionnelles et financières, les objectifs régionaux ne s'en trouvent pas moins écartelés entre les normes, parfois contradictoires, qu'ils expriment et l'application d'une politique commerciale. Derrière l'antagonisme des logiques en présence se profilent néanmoins des évolutions complémentaires. En effet, si la décision de revitaliser le transport ferroviaire à l'échelle régionale a conduit à en transférer la compétence aux Conseils régionaux, c'est aussi parce que l'entreprise nationale n'était pas en mesure ou ne souhaitait simplement pas en assurer le financement. 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 au renouveau des TER. Le changement d'échelle de l'action publique apparaît donc cohérent avec le référentiel sectoriel. Si la régionalisation ferroviaire ne peut s'expliquer du seul point de vue de l'application des recettes libérales, ce double mouvement n'en est pas moins convergent.

[71] Etablissement public industriel et commercial créé en 1997, Réseau ferré de France est propriétaire de l'infrastructure ferroviaire et maître d'ouvrage des opérations d'investissement du réseau ferré national. Chargé de commercialiser les sillons, il a des charges très importantes dues au transfert de la dette de la SNCF. Si RFF a intérêt à maximiser le rendement du réseau par l'augmentation des péages, la SNCF a des intérêts exactement contraires.

1.2. Style politique et action publique régionale (1) : le cas du Languedoc-Roussillon

En dépit de difficultés relativement similaires face aux organisations et aux normes sectorielles, l'intensité des compétitions politiques et l'état des relations entre élus permettent de repérer différents styles politiques régionaux. Selon leurs caractéristiques, ces derniers sont de nature à favoriser ou non le portage politique de projets impliquant, outre les strates politico-administratives, les acteurs concernés par les enjeux de transport (SNCF, opérateurs de services urbains, partenaires économiques, etc.). En Languedoc-Roussillon, l'affrontement systématique dépasse de loin les tensions classiques entre intérêts institutionnels et produit des formes particulières de régulation (Négrier, 1998)[72]. Les conflits personnalisés, quasi-ritualisés, coupent court à tout dialogue entre la plupart des collectivités de la région, y compris, d'ailleurs, au niveau des services. Sous l'ère Jacques Blanc, la structure extrêmement fractionnée des dépenses avait en outre vocation à entretenir des réseaux d'obligés. Le saupoudrage clientéliste favorisait le vote d'échange en individualisant les soutiens (Négrier, 2002)[73]. Le Languedoc-Roussillon a su à une certaine époque se distinguer par sa capacité d'anticipation, que ce soit en signant l'une des premières conventions d'exploitation avec la SNCF ou en créant le TLR (Train Languedoc-Roussillon), l'un des ancêtres du TER, en 1984. Néanmoins, le primat du conflit a eu des conséquences déterminantes sur l'action de cette région.

La candidature à l'expérimentation Haenel, par exemple, n'a pu susciter de consensus. Pour l'extrême droite, c'était, sans surprise, l'occasion de réaffirmer son opposition au « fédéralisme régional ». Dans le contexte de 1994, c'est-à-dire celui du gouvernement Balladur, le PCF et le PS nourrissaient des inquiétudes à l'égard du service public ferroviaire. Du fait de l'ancien mode de scrutin, l'exécutif ne disposait que d'une majorité relative, insuffisante pour faire aboutir une volonté qui n'avait du reste jamais été clairement affirmée. L'acuité des conflits politiques, associée à une réticence vis-à-vis du grand projet (confirmée dans de nombreux autres domaines d'action), s'est aussi répercutée sur la réalisation des chantiers intermodaux[74]. Ces derniers se sont limités, pour l'essentiel, à des opérations d'aménagement de gares. Les opérateurs de réseaux de la région, quelque soit leur niveau d'intervention, n'ont guère trouvé de débouchés politiques à cet enjeu désormais central dans le domaine des transports. Il faut dire que de tels projets nécessitent de dégager des masses budgétaires importantes et supposent un minimum de partenariat territorial, les collectivités locales étant en charge de différents niveaux de service.

L'extension du réseau TGV s'est traduite par un appel à la contribution financière directe des collectivités locales. En Languedoc-Roussillon, l'un des principaux chantiers ferroviaires concerne le contournement (TGV et fret) de Nîmes-Montpellier. La SNCF et RFF ne se sont jamais fortement mobilisés en faveur de la réalisation de cette ligne. Mais l'absence d'accord entre les grands élus n'a pas non plus permis le montage d'une entreprise politique efficace. Le financement concerté est toujours l'objet de polémiques. Le lobbying en faveur de l'avancement de la ligne nouvelle, dont les délais de réalisation demeurent incertains, a été rendu d'autant plus difficile que, résonance d'une certaine tradition « Midi rouge », les élites locales sont marginalisées au plan national, y compris au sein de leur propre formation. A l'époque de J. Blanc, l'attitude conflictuelle se doublait d'une crainte de voir se démanteler un réseau d'intérêts dont l'équilibre était extrêmement complexe. L'ancien président de région redoutait en particulier d'être entraîné dans des conflits de tracé et d'expropriation dans des zones viticoles et des espaces littoraux densément peuplés. La posture vis-à-vis du centre politique peut également expliquer pourquoi le Languedoc-Roussillon a été l'avant-dernière région à signer une convention avec la SNCF en 2002. Réclamant la compensation des kilomètres créés à l'occasion de la mise en service du TGV Méditerranée, l'exécutif languedocien demandait un peu plus de cinq millions d'euros supplémentaires à l'Etat, somme dérisoire par rapport à l'enveloppe globale que la région devait recevoir. En réalité, Jacques Blanc n'était pas plus pressé de donner au ministre de l'Equipement et des Transports, Jean-Claude Gayssot, le bénéfice d'une régionalisation ferroviaire réussie que celui-ci de se montrer généreux à l'égard d'un président de région de droite, qui plus est stigmatisé pour ses alliances avec le Front national[75]. De manière globale, l'ambiance conflictuelle façonnée par les élus a empêché l'émergence d'un véritable *leadership* territorial autour d'enjeux considérés comme devant faire l'objet d'une entreprise politique dans d'autres régions.

1.3. Style politique et action publique régionale (2) : le cas de Rhône-Alpes

Il serait bien sûr illusoire de penser que Rhône-Alpes constitue l'exact contrepoint du Languedoc-Roussillon. La lutte pour l'accès aux trophées politiques y est aussi vive qu'ailleurs. Rappelons par exemple que la région a connu des tensions similaires à celles qu'a traversées le Languedoc-Roussillon suite à la victoire, en 1998, de Charles Millon grâce à l'appui du FN. Cependant, le personnel politique rhônalpin met plus l'accent sur la coopération et la mise en place de projets d'envergure que celui du Languedoc-Roussillon. Dès 1976, avec l'expérience STELYRAIL (Saint-Etienne-Lyon-Rail), la collectivité a commencé à participer à un syndicat mixte en collaboration avec les Conseils généraux. A partir de 1989, elle s'associe au sein du SOFRA (Syndicat pour l'organisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes) aux huit départements composant son territoire. L'engagement de cette région dans le domaine ferroviaire, à partir de 1992-1993, contraste avec celui, précoce, du Languedoc-Roussillon dix ans plus tôt. Si Rhône-Alpes entre à cette époque dans des rapports de partenariat, c'est avant tout pour ne pas avoir à assumer des tâches de gestion dont ses dirigeants estiment qu'elles incombent aux départements. Envisageant, jusqu'à son décès en 1988, sa fonction de président comme un poste

---

[72] 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.

[73] En 2001, d'évidentes disparités ont été observées dans les fonds investis dans les Pactes territoriaux de croissance : pendant que l'Aude bénéficiait de 136,50 francs par habitant, les Pyrénées-Orientales de 108, le Gard de 73 et l'Hérault de 68,50, la Lozère, base politique territoriale de Jacques Blanc, se voyait octroyer près de 1 200 francs par habitant.

[74] L'intermodalité peut être définie comme la mise en œuvre successive de plusieurs modes de transport, si possible collectifs dans le cas des transports de voyageurs.

[75] La disqualification de J. Blanc doit beaucoup à ses alliances avec le FN. L'une des conséquences au niveau de la politique ferroviaire a été l'exclusion de l'Association des régions de France (ARF) des élus languedociens. Si les techniciens purent travailler au sein des commissions de l'association, l'ancien président de la commission des transports ferroviaires n'était pas plus le bienvenu que J. Blanc. Cela n'a évidemment pas facilité l'implication d'élus déjà peu « ferrophiles ».

honorifique venant couronner sa carrière, Charles Béraudier voyait en effet dans la région une collectivité plus innovante que gestionnaire. Il ne croyait guère, du reste, au transport ferroviaire de proximité et préférait multiplier les investissements en faveur du réseau routier en participant financièrement à la politique des Conseils généraux. En raison de l'ancien mode de scrutin, l'élection de 1992 ne procura qu'une majorité relative à Charles Millon. Celui-ci dut, selon un mode d'action quasi-routinier, rechercher une alliance qu'il trouva auprès de certains écologistes. Pour cela, il accepta de faire des concessions dont certaines concernaient les transports collectifs. Les expériences STELYRAIL, SOFRA et, de manière globale, le processus de régionalisation ferroviaire, ont créé des habitudes de coopération entre collectivités dont les effets ont été durables (Zembri, 1997b). Très active dans son engagement en faveur de la régionalisation ferroviaire dès le début des années 1990, la région déclare très tôt sa candidature à l'expérimentation. L'intérêt tardif de Rhône-Alpes pour l'exercice de la compétence ferroviaire a été largement compensé par la suite, en particulier grâce à l'implication de certains élus[76].

En comparaison du Languedoc-Roussillon, la moindre capture des ressources par les institutions publiques en Rhône-Alpes explique en partie l'attitude des élus. Dans cette région, les milieux économiques sont en mesure de peser sur les relations politiques. L'existence d'un tissu très dense de PME, la présence de grandes entreprises internationales, d'unions patronales et de chambres de commerce et d'industrie influentes, ne permettent pas aux éventuels conflits d'aller à l'encontre d'intérêts privés bien organisés. Cette situation accrédite d'ailleurs la thèse de l'exception rhônalpine (Jouve, Spenlehauer et Warin, 2001). A l'inverse, le Languedoc-Roussillon se caractérise par une faiblesse des ressources économiques et du tissu industriel, et par l'importance, notamment en termes d'emploi, des administrations territoriales et déconcentrées, des hôpitaux, ou encore de la recherche publique.

Outre le fait que Rhône-Alpes soit la deuxième région la plus riche de France, les habitudes de coopérations et l'intérêt des élus pour les questions ferroviaires ont des répercussions évidentes sur la définition des politiques. La collectivité a commencé à mettre au point un système de billettique qui sera achevé sur l'ensemble de la région en 2009. Un support à carte à puce permettant d'héberger des tarifs de différentes natures (ferroviaires, urbains et mixtes) rendra pour l'usager le passage d'un mode à l'autre plus facile et plus économique. La réalisation de ce système démontre non seulement que les opérateurs de services (urbains, notamment) ont pu trouvé audience auprès de certains élus, mais aussi qu'il existe de vraies relations de partenariat avec les Conseils généraux et les principales agglomérations de la région. De même, le soutien au projet ferroviaire le plus ambitieux du moment, la Transalpine Lyon-Turin, a fait l'objet d'une vaste entreprise politique de la part d'élus comme Pierre Dumas (RPR) puis Louis Besson (PS), qui ont deux exercé de nombreuses fonctions politiques locales et nationales. Cette entreprise est activement appuyée par les chambres de commerce et d'industrie et les principales organisations patronales. Elle s'est traduite par la mise en place de différentes structures de portage, dont le Comité pour la liaison européenne Lyon-Turin, rassemblant le Conseil régional, six Conseils généraux sur les huit composant la région, les principales villes et agglomérations, ainsi que de nombreux partenaires économiques. Cette situation confirme que les dirigeants rhônalpins craignent moins de bousculer des intérêts catégoriels et/ou territorialisés que leurs équivalents languedociens. Au contraire, la participation à des projets d'envergure est perçue comme un instrument de mise en visibilité de l'action régionale, cette dernière étant renforcée, depuis plusieurs années, par une intense politique de promotion institutionnelle sur les thèmes du service public de proximité et de l'innovation technologique (Jouve, Spenlehauer et Warin, 2001).

2. Concertation, postures politiques et mobilisations collectives : l'usager, l'élu et le cheminot face à la régionalisation ferroviaire

Si l'on inverse, à présent, les données du problème, la régionalisation ferroviaire semble façonner de nouvelles manières de faire de la politique. C'est le cas avec l'instauration de dispositifs de proximité visant à favoriser l'écoute et le débat autour des politiques ferroviaires régionales. Ces dispositifs, où interviennent souvent des militants cheminots en activité ou en retraite, constituent des espaces de mise en discussion de l'action publique qu'il convient d'examiner de plus près. D'autre part, le changement d'échelle territoriale renforce les interférences entre des attentes, dont les élus sont porteurs, se déclinant sur une base territoriale et/ou partisane et des intérêts socio-professionnels organisés sur une base sectorielle. Cette évolution pose la question de l'éventuelle convergence entre mobilisation des élus régionaux et mobilisation des syndicats de cheminots.

2.1. La mise en place de structures participatives

La définition du service relevant officiellement des Conseils régionaux, l'usager-citoyen se voit potentiellement investi d'une importance inédite. Les élus ont pour mission de répondre aux attentes des usagers du TER. Pour cela, ils doivent être aussi attentifs que possible aux besoins de transport des populations. Traditionnellement impuissant face à l'expert sectoriel, le client re-émergerait donc d'une certaine manière en tant qu'électeur régional. Mais nous avons vu que les décideurs régionaux étaient parfois désarmés face aux organisations sectorielles. La dernière étape de la régionalisation ferroviaire réserve pourtant à l'usager une place sans précédent en l'invitant à participer à des forums où sont concrètement évoquées les difficultés rencontrées et les améliorations souhaitées concernant l'organisation de l'offre de service, la ponctualité et la qualité du service, l'intermodalité ou encore la sécurité. Prévus par la loi SRU, les comités de ligne réunissent, sous la présidence d'un élu régional, des représentants des usagers, du personnel de la SNCF et des collectivités locales concernées. Leur vocation est à la fois pédagogique (expliquer la politique régionale) et d'écoute (entendre les remarques des élus et des représentants des usagers). En Languedoc-Roussillon, le premier comité a été lancé en février 2005. La région doit prochainement en compter sept. J. Blanc ne voyait pas ces structures d'un bon œil, craignant notamment qu'elles ne donnent trop de poids aux représentants syndicaux. Cela qui explique qu'il ait fallu attendre l'arrivée d'une nouvelle majorité pour les voir mises en place. En Rhône-Alpes, le dispositif de concertation est plus ancien. Dans un premier temps, il associait un comité régional des partenaires, se réunissant au moins une fois par

[76] Que l'on songe, par exemple, à Pierre Dumas (RPR) décédé en 2004. L'ancien député-maire de Chambéry a exercé diverses fonctions gouvernementales avant de devenir, en 1983, conseiller régional, puis vice-président en charge des transports, poste qu'il occupera jusqu'en 1998. Outre son implication en faveur des infrastructures de transport alpines (tunnel du Fréjus, autoroute de Maurienne, projet de TGV Lyon-Turin,), P. Dumas a fait en sorte que Rhône-Alpes fasse partie des régions expérimentatrices de la décentralisation ferroviaire.

an pour débattre de l'organisation globale des transports régionaux[77], et 13 groupes territoriaux de concertation, correspondant aux grand bassins d'emploi de la région. La nouvelle assemblée régionale a toutefois remplacé ces derniers par des comités de ligne, au nombre de 28.

Les comités de ligne ont vocation à promouvoir une « appropriation citoyenne et une dynamique locale qui est une forme d'écoute du marché »[78]. Les associations d'usagers et certains élus croient beaucoup en leur capacité à exister en tant que structures de démocratie participative et à apporter une réponse de proximité aussi bien à la crise de la représentation politique qu'à celle des services publics. Pour d'autres, ce sont des lieux de discussion stériles où l'expression des attentes est noyée au milieu des ergotages les plus divers. Il est vrai que la qualité et la cohérence des discussions ne sont pas toujours au rendez-vous. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer l'importance de ces forums.

Il y a au moins deux raisons à cela. D'abord, ceux-ci seront peut-être appelés à jouer un rôle important dans la définition des besoins régionaux de transport, voire dans la mise en discussion de l'expertise technico-professionnelle, même s'il est encore trop tôt pour se prononcer définitivement. Les contestations de l'argumentaire technique pourraient ainsi créer les conditions d'une ouverture des « boîtes noires » de politique ferroviaire. En outre, il n'est pas impossible que les comités de ligne constituent des lieux de recomposition d'une certaine mobilisation syndicale et politique. La SNCF demeure le dernier grand bastion historique de la Confédération générale du travail, qui recrute nombre de ses dirigeants (dont son actuel secrétaire général) en son sein[79]. Le syndicat est engagé, avec d'autres, dans une lutte catégorielle justifiée dans l'espace public par une volonté de préserver le service public ferroviaire. De même, les conseillers régionaux communistes figurent souvent parmi les plus intéressés par le transport ferroviaire ; et ce sont des ministres communistes qui ont le plus directement contribué à sa régionalisation : Charles Fiterman avec la LOTI et Jean-Claude Gayssot avec la loi SRU. Les dirigeants et les élus du Parti communiste affichent la plupart du temps leur solidarité vis-à-vis des mobilisations collectives au sein de l'entreprise publique. La CGT et le PCF pourraient par conséquent, à travers les comités de ligne, diffuser le discours qu'ils développent sur l'opposition entre logique de rentabilité financière et logique de service public et sur les perspectives de privatisation du secteur. Ces organisations pourraient ainsi reconvertir leurs rôles en se faisant acteurs des mises en énoncé réalisées au sein de ces dispositifs.

2.2. Vers la jonction entre expression des attentes collectives de la part des élus régionaux et défense des intérêts cheminots ?

La décentralisation modifie indiscutablement les contours de l'activité de représentation, notamment à l'échelle régionale (Nay, 1997), et provoque des connivences au niveau infranational qui sembleraient étranges, voire suspectes, au niveau national. Il faut bien sûr y voir un effet du rôle d'intermédiaire que jouent les élus entre leur base politique territorialisée (la « tribu ») et les lieux de négociation et de décision au sein desquels ils sont convoqués (les « arènes ») (Faure, 1997). La volonté de s'attirer durablement les faveurs de cette base, qu'elle soit régionale ou infrarégionale, peut très bien transcender les clivages traditionnels. Il arrive alors que les politiques régionales se fassent le support de demandes successives de la part des territoires conduisant à une redéfinition permanente des enjeux (Nay, 2002). Ainsi, une bien curieuse alliance se forma en Languedoc-Roussillon entre Jacques Blanc[80], la CGT, le PC et les Verts en faveur de la régénération de la ligne reliant Béziers (dans l'Hérault) à Neussargues (dans le Cantal), inscrite au contrat de plan Etat-région[81]. Pour l'ancien président de région, cette ligne était un bon exemple de l'utilité du rail en tant que vecteur d'aménagement du territoire puisqu'elle pouvait permettre de désenclaver certaines zones du Massif Central, dont la Lozère. Le PC et la CGT voyaient en Béziers-Neussargues un symbole de renouveau du service public ferroviaire. La mobilisation commença d'ailleurs à s'organiser grâce à l'action d'un responsable régional de la CGT-cheminots, porte-parole d'un comité de défense et de promotion de la ligne. Quant aux Verts, ils soutenaient systématiquement les projets de transport collectif. Au contraire, Georges Frêche qualifiait cette ligne, non sans provocation, de « ligne des arriérés », des « ramasseurs de champignons », et de « gadget électoral de M. Gayssot ». J. Blanc n'a eu de cesse de rapporter ces propos, que ce soit à l'assemblée régionale ou dans la presse locale. Cette attitude était doublement stratégique. Elle visait d'abord à susciter la division de l'opposition en ravivant les tensions entre écologistes, communistes et frêchistes. D'autre part, en se plaçant délibérément du côté des « arriérés » et des « ramasseurs de champignons », et en mettant en scène son indignation, J. Blanc envoyait des signaux forts à son « fief » lozérien. Le transport ferroviaire et sa régionalisation constituent des enjeux qui favorisent des combinaisons peu communes. Ils tendent en effet à remettre en cause les oppositions les plus classiques dans la mesure où des intérêts socio-professionnels spécifiques au secteur rencontrent dans le champ politique des élus qui, quelque soit leur couleur politique (J. Blanc appartient à la mouvance libérale), ont à cœur de montrer qu'ils répondent aux attentes des territoires dont ils recherchent les faveurs électorales. La portée d'une telle jonction est cependant restée limitée. Seuls quelques travaux ponctuels ont été réalisés. La traduction politique de l'enjeu a été insuffisante pour impliquer des collectivités, des milieux économiques et surtout un gestionnaire du réseau (RFF) relativement peu intéressés par la régénération de la ligne.

---

[77] Ce comité prévoyait la participation des collectivités locales et des autorités organisatrices de transport, des services de l'Etat et des établissements publics concernés, des chambres consulaires, des organisations professionnelles patronales et syndicales des transports collectifs, du monde associatif ainsi que de dix conseillers régionaux.

[78] Propos tenus par Jacques Chauvineau, ancien délégué à l'action régionale de la SNCF et membre du Conseil économique et social. « TER : la décentralisation généralisée », *Les Echos*, 24 septembre 2001.

[79] Le rajeunissement du personnel de la SNCF suscite de profondes évolutions. La transmission de l'identité professionnelle et la défense des intérêts collectifs passent cependant toujours par le partage d'une culture politique et syndicale bien particulière.

[80] Si, pour certains, le mandat régional reste un « mandat de prétendant » (Nay, 1997), la « cible politique » de J. Blanc est restée le local. Les responsabilités nationales et européennes qu'il a exercées à un moment crucial de sa carrière ont surtout été destinées à la préservation et la consolidation d'une position de pouvoir infranationale.

[81] En 1995, Jean Bergougnoux, président de la SNCF déclarait la ligne « sans avenir ». Depuis le début des années 1980, aucun train de marchandise n'y avait circulé. Mais en 1999, le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire retint le projet de rénovation de la percée ferroviaire du Massif Central. La même année, Jean-Claude Gayssot, originaire de Béziers, la fit inscrire au schéma européen des transports. Mais RFF, responsable de la moitié du financement, doute de sa pertinence économique par rapport à la vallée du Rhône. La plupart des travaux prévus n'ont toujours pas été réalisés.

Le scrutin régional de 2004, qui s'est soldé par la victoire de la gauche dans 24 régions sur 26, provoque certains bouleversements. Les modalités, financières notamment, de la décentralisation, sont plus que jamais au centre des débats politiques. Plus fondamentalement encore, les nouveaux présidents de région ont fait savoir au gouvernement qu'ils comptaient faire de leur collectivité des « laboratoires de l'action publique »[82]. Les thèmes de la solidarité et du service public ont été à ce titre particulièrement mobilisés. La régionalisation fait évoluer les modalités de la mobilisation politique, y compris au niveau national. En multipliant les lieux de prise de parole, en renforçant leur légitimité et leur visibilité, la décentralisation a fabriqué des espaces de mobilisation fonctionnant comme des tribunes d'expression. L'opposition s'est organisée à travers ces relais territoriaux. L'ARF[83], dirigée par le président du Conseil régional d'Aquitaine Alain Rousset (PS), fait office, depuis l'élection de 2004, de « porte-voix » de la gauche face au gouvernement. En matière ferroviaire, les prises de position individuelles et collectives des présidents de Conseils régionaux sont bien évidemment motivées par la défense des intérêts des usagers régionaux. Toutefois, ces motivations se greffent sur des prises de position plus partisanes, dont les effets sont aussi recherchés au plan national, faites d'affichages « anti-néolibéraux » et résolument « pro-services publics ».

Le discours n'est pas sans rappelé celui des syndicats de cheminots. On voit alors se dessiner, sinon une stratégie, du moins une posture commune, de circonstance (tant que le gouvernement ne changera pas de couleur politique) et sans illusions (car le divorce entre certains syndicats et la gauche de gouvernement est depuis longtemps consommé), entre les titulaires d'une légitimité électorale et les défenseurs d'intérêts socio-professionnels, contre le gouvernement et la direction de la SNCF[84]. Cette dynamique nourrit de nouvelles interférences entre systèmes d'action publique et sphère des relations professionnelles. Deux niveaux d'interprétation sont possibles ici. D'une part, du point de vue de l'intérêt électoral, les dirigeants socialistes, dont le parti peine à trouver un nouvel élan depuis sa défaite aux élections présidentielles et législatives de 2002, savent qu'il existe des réservoirs de voix, situés entre une certaine gauche radicale et les courants les plus réformistes du Parti socialiste, et qu'une opposition claire et massive aux idées libérales est à même de les séduire. D'autre part, même s'il convient d'apporter des nuances, le service public est, du point de vue idéologique, une catégorie plus souvent revendiquée et mobilisée par les partis de gauche. La rhétorique de service public n'est d'ailleurs pas incompatible avec celle qui sert de support discursif aux politiques régionales et qui est exprimée en termes d'aménagement du territoire : l'irrigation harmonieuse du territoire peut être considérée, à l'échelle de la région, comme une activité d'intérêt général devant échapper à des critères d'évaluation de type financier. Il faut dire que, comme celle d'aménagement du territoire, la notion de service public, qui a peut-être un sens précis, recouvre des usages fort différents pouvant servir de justification aux actions les plus diverses[85]. Si la logique commerciale heurte des intérêts de différentes natures, cette jonction entre des rhétoriques pouvant s'épauler mutuellement ne semble pas à même de remettre en cause de manière fondamentale les normes sectorielles. Les mobilisations suscitées par la régionalisation ferroviaire ont certes pour effet de consolider les débats, de renforcer la politisation des enjeux à différents niveaux, mais elles ne paraissent pas en mesure, actuellement, de créer les conditions d'un réel changement de référentiel. Bien qu'occupant des espaces institutionnels et médiatiques, elles ne disposent pas des ressources nécessaires à l'affirmation d'une logique qui demeure relativement peu hiérarchisée et qui s'inscrit à contre-courant de ce qu'est devenu le secteur.

Conclusion

Si la régionalisation ferroviaire s'est soldée par un bilan positif dans toutes les régions, elle s'est aussi traduite par l'émergence et la consolidation d'inégalités territoriales. La qualité du service, le niveau de l'offre de transport, le degré d'accessibilité, etc., sont en effet à l'origine de différences assez nettes entre collectivités, qui peuvent être considérées comme illégitimes. On se trouve ici face à un dilemme inhérent à la décentralisation : renforcer l'efficacité globale des politiques publiques, au risque d'accroître les inégalités entre territoires, ou bien garantir l'application la plus stricte possible du principe d'égalité, au détriment, parfois, de l'efficacité. La différenciation territoriale de l'action publique trouve aussi ses racines dans les styles politiques régionaux, comme l'illustre la comparaison entre le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes. Elle prend le dessus sur certaines tendances à la standardisation (à l'œuvre de manière flagrante dans la rédaction des conventions d'exploitation) provoquées par les pratiques de mutualisation de l'expertise et les transferts de « bonnes pratiques » entre régions.

Le changement d'échelle territoriale, en mettant en cause la centralité de l'Etat au profit d'un environnement plus polyarchique, participe incontestablement de la « crise du modèle français de politiques publiques » (Muller, 1992). Toutefois, il ne semble pas avoir fait de la région un véritable espace politique, ni consacré, pour l'instant en tout cas, de réel « vainqueur » parmi les territoires. L'exercice de la compétence ferroviaire s'accompagne d'un degré assez élevé de visibilité. Cet aspect est important car, au-delà des rapports de pouvoir au sein des réseaux d'acteurs, le plus important, en termes d'affirmation institutionnelle, reste de savoir qui *incarne* telle ou telle politique. Néanmoins, l'« acte II » transfère d'importantes compétences aux départements en matière routière et les intercommunalités affermissent leur capacité politique dans le domaine des transports. Cela accentue l'impression d'imbrication des compétences entre échelles territoriales. De manière générale, alors que le dernier mouvement de décentralisation, initié par un premier

---

[82] « Le PS veut transformer les régions en "laboratoires de l'action publique" », *Le Monde*, 30 mars 2005

[83] L'Association des régions de France a été créée en décembre 1998. Force de proposition, elle prend le relais de l'Association des présidents de Conseils régionaux (APCR), qui n'a pas survécu aux élections régionales ayant eu lieu la même année.

[84] Les débats concernant le « service minimum garanti », promesse électorale de Jacques Chirac avant l'élection présidentielle de 2002, reproduisent à peu près le même clivage. L'Alsace, présidée par Adrien Zeller (UMP), est la première région à avoir passé un tel accord avec la SNCF, après celui qui a été signé en juin entre la SNCF, la RATP et le Syndicat des transports d'Ile-de-France (juste avant que la responsabilité de celui-ci soit confiée au Conseil régional). Les régions présidées par la gauche sont réservées vis-à-vis de la notion de service garanti, préalable selon elles à la remise en cause du droit de grève. Les principaux syndicats de cheminots restent quant à eux fermement opposés à l'application d'un tel service. D'autre part, la SNCF a fait savoir, au cours de l'été 2005, qu'elle comptait supprimer de nombreuses liaisons dites interrégionales (trains Corail) sur certaines lignes déficitaires. Cette décision a provoqué la mobilisation à la fois des élus régionaux de gauche, des syndicats de cheminots et des associations d'usagers des transports.

[85] Ainsi, pour le directeur général de la SNCF, « service public ne rime pas avec déficit » et « le devoir d'un service public, c'est de bien utiliser l'argent que lui confient les clients et le contribuable », tandis que pour le président de la région Basse-Normandie, « service public rime avec République » et « on ne peut parler de déficit lorsqu'on parle de service public ». « La SNCF veut réduire la desserte de trains dans l'ouest de la France », *Le Monde*, 5 août 2005.

ministre également ancien président de Conseil régional, devait surtout profiter aux régions, les transferts en direction des départements ont été nombreux et consistants.

D'autre part, la déconnexion entre espace du débat démocratique et espace de l'action publique crée une carence en termes d'*accountability*. En effet, comme l'épisode de 2004 l'a rappelé avec force, l'électeur sanctionne moins un bilan ou un programme régional qu'il ne recherche l'envoi d'un signal à un ailleurs politique, qu'il soit national ou départemental (les listes régionales étant divisées, depuis l'application du nouveau mode de scrutin, en sections départementales emmenées par des têtes de liste différentes). Bien que la dimension stratégique demeure insuffisante pour rendre compte des comportements électoraux, cette tendance est globalement confirmée par les sondages. Elle ne doit cependant pas faire figure de déterminisme inhérent aux élections infranationales : les scrutins municipaux sont l'occasion de se prononcer sur des enjeux locaux ou sur la personnalité des candidats, la proximité donnant ici ses pleins effets. La voie participative, par la mise en place des comités de ligne, apporte une compensation originale à ce déficit, en soumettant certains aspects de l'action publique à l'épreuve de la discussion. Mais ces structures sont insuffisantes car les débats sur l'orientation *globale* de la politique régionale restent essentiellement circonscrits aux arènes politiques. En outre, l'architecture des dispositifs de concertation (comités de ligne ou, selon les cas, concertation à plusieurs étages) renforce une nouvelle fois les disparités entre régions. La politisation de l'action publique (plus seulement conforme, comme le prétendent beaucoup d'élus, à « l'intérêt régional » ou au « bon sens ») et la professionnalisation des campagnes électorales pourraient favoriser, à terme, l'émergence d'un espace politique régional pour l'instant largement compromis par l'importance pérenne, en ce qui concerne les compétitions politiques notamment, des départements et des grandes villes.

Références

CHAUVINEAU, J., *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire*, Rapport au Conseil économique et social, 2003

CERTU/ENTPE, *Régionalisation des transports ferroviaires. Enseignements de l'expérimentation et perspectives*, rapport d'étude, 2001

EMANGARD, P.H., COLLARDEY, B. et ZEMBRI, P., *Des Omnibus aux TER (1949-2002)*, Paris, La Vie du rail, 2002

FAURE, A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique » *in* FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P., *La Construction du sens dans les politiques publiques. Autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995

FAURE, A., « Les apprentissages du métier d'élu local : la tribu, le système et les arènes », *Pôle Sud*, n°7, novembre 1997

HAENEL, H., *Régions, SNCF. Vers un renouveau des services publics*, Paris, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 1994

JOBERT, B. (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994

JOUVE, B., SPENLEHAUER, V. et WARIN, P. (dir.), *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2001

MASSARDIER, G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996

MULLER, P., *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989

MULLER, P., « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992

NAY, O., *La Région, une institution La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997

NAY, O., « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée » in NAY, O. et SMITH, A., Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique, Paris, Economica, 2002

NEGRIER, E., « Une action publique sans coopération politique : le style languedocien de la politique régionale », *Pôle Sud*, n°8, mai 1998

NEGRIER, E., « Il Linguadoca-Rossiglione : culture politiche e geografia elettorale di una regione francese », *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n°48, décembre 2002

ZEMBRI, P. (a), « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n°29, juillet-septembre 1997

ZEMBRI, P. (b), « Les SRT issus de la réforme Haenel : une difficile élaboration de documents réellement multimodaux dans un contexte décentralisé », *rapport LATTS*, juillet 1997

QUAND LA METROPOLE SE FAIT TERRITOIRE POLITIQUE: L'INSTAURATION PARADOXALE D'UN CHANGEMENT D'ECHELLE, ENTRE PROFESSIONNALISATION POLITIQUE ET DEFICIT DEMOCRATIQUE.

Taoufik Ben Mabrouk

Cette communication entend démontrer que les propositions ou les tentatives actuelles visant à établir un niveau métropolitain de gouvernement révèlent en fait un certain nombre de basculements structurels dans l'organisation et le fonctionnement des institutions de coopération intercommunale.

Dans cette perspective, cette communication propose une modélisation du processus qui conduit à l'affirmation progressive d'un pouvoir d'agglomération. L'objectif de cette modélisation est, d'une part, de rendre compte des facteurs et des dynamiques qui expliquent ces basculements structurels et, d'autre part, de déterminer les jeux de pouvoirs qui s'organisent à l'échelle métropolitaine[86], comme cadre territorial émergent des politiques des institutions de coopération intercommunale.

Sur le plan théorique, l'intérêt de la modélisation se justifie par le souci de présenter les transformations qui sont à l'origine d'un nouveau système de rôles, de positions et de pratiques de pouvoir dans les institutions de coopération intercommunale. Ces transformations révèlent, plus fondamentalement, des mutations sur des dimensions essentielles du pouvoir local en milieu urbain. Ainsi la modélisation permet-elle de comprendre pourquoi et comment s'effectuent des mutations concernant 1) le répertoire d'action utilisé par les leaders politiques urbains, pour consolider leurs ressources d'action et leurs facultés de négociation et conforter ainsi leur pouvoir *au sein et par le biais* de la coopération intercommunale ; 2) le mode de sélection et de valorisation des politiques publiques ; et 3) les *usages faits* des structures de coopération intercommunale par leur exécutif, en termes de techniques de contrôle exercées par ces exécutifs et de nouvelles finalités que ces derniers assignent à ces institutions. L'intérêt d'une modélisation du pouvoir d'agglomération (à la fois dans ces conditions d'émergence et son mode de fonctionnement) se justifie également par le souci de comprendre pourquoi et comment la conception et les pratiques de la coopération intercommunale s'articulent davantage autour d'une nouvelle échelle spatiale : l'échelle métropolitaine, qui découle d'une nouvelle représentation de l'espace urbain.

Le problème de fond soulevé par cette communication concerne donc l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, à travers la conception et les pratiques du gouvernement urbain. En effet, le paradoxe tient au fait que, dans les grandes agglomérations, les politiques territoriales sont de plus en plus présentées par les dirigeants de structures de coopération intercommunale comme des politiques de métropolisation (censées affirmer le statut métropolitain de l'agglomération) alors qu'il n'existe pas de citoyenneté locale ou d'identité collective liée à cette échelle territoriale.

L'analyse de deux expériences, l'une dans l'agglomération lyonnaise et l'autre dans l'agglomération lilloise, fait ressortir l'importance de quatre facteurs dans l'émergence d'un pouvoir d'agglomération : 1) les sources de l'innovation dans la façon de se représenter l'espace urbain et de définir le cadre et le contenu des politiques publiques ; 2) l'effet des *jeux de rôles*, construits à partir de ces innovations, qui se traduit par l'émergence de nouvelles priorités sur l'agenda politique et par un impact sur les dispositions à négocier/coordonner pour mettre en œuvre ces priorités ; 3) la nature des rapports intergouvernementaux, et notamment l'importance de la médiation des intérêts politiques et institutionnels à l'échelle métropolitaine ; et 4) les modes de régulation politique associés à cette coordination. Ces quatre facteurs alimentent la construction de l'échelle métropolitaine comme cadre d'échanges politiques et d'action publique.

Les jeux d'acteurs et les jeux de pouvoir qui encadrent cette transformation des finalités et des pratiques du gouvernement urbain permettent d'expliquer le paradoxe : le développement des politiques dites de métropolisation alors qu'il n'existe aucune citoyenneté locale ou d'identité collective liée à cette échelle métropolitaine. Il sera en effet montré comment la quête d'une reconnaissance démocratique ou populaire par les dirigeants des structures de coopération intercommunale pousse ces derniers à favoriser la construction progressive, et sur le long terme, d'un territoire métropolitain et d'une identité collective liée à ce territoire.

Bien qu'ils ne se focalisent pas sur les quatre facteurs cités plus haut, les travaux consacrés aux expériences de gouvernement métropolitain montrent que cette transformation des finalités et des pratiques du gouvernement urbain constitue une tendance (Jouve & Lefèvre, 1999 ; Lefèvre, 1998 ; Wilks-Heeg, Perry & Harding, 2003). Toutefois, l'analyse de ces expériences, y compris les deux cas discutés ici, gagnerait à ce que soit pris en considération *les jeux de construction de rôles et de positions, en tant qu'ils sont révélateurs des changements qui touchent les jeux d'acteurs du pouvoir local en milieu urbain*. Ce point est important car les initiatives qui visent à établir un niveau métropolitain de gouvernement sont tout sauf consensuelles. En effet, sur le fond, elles provoquent un décalage, voire une confrontation, entre l'espace de la légitimité par l'action et l'espace de la représentativité démocratique (incarné par les circonscriptions traditionnelles : communes, cantons, *etc.*) dont la correspondance ou la compatibilité était assurée par le biais du cumul des mandats, de l'échange politique ou de l'allégeance, ce qui permettait une relative pacification et cohésion du système politique local.

La présentation et l'analyse des données empiriques s'organiseront autour de trois sections. La première sera consacrée aux jeux de rôles et aux jeux de pouvoir qui permettent d'expliquer l'apparition d'une nouvelle conception et de nouvelles finalités légitimes du gouvernement urbain (1). La deuxième section abordera la médiation des intérêts politiques et institutionnels ainsi que les modes de régulation politique liés à cette échelle métropolitaine qui permettent de voir un pouvoir d'agglomération en action (2). La troisième section reviendra sur les pratiques qui caractérisent, de manière plus diffuse, la légitimation politique de cette nouvelle échelle territoriale (3).

Une quatrième section resituera l'ensemble des résultats dans un cadre plus large pour développer les questionnements théoriques et méthodologiques qu'inspirent les pratiques de changement d'échelle (4).

---

[86] Il est intéressant d'observer qu'il n'existe aucune définition précise et opérationnelle de l'échelle métropolitaine (en termes de dimension) et de la métropolisation (en tant que processus ou politiques à mettre en œuvre pour faire d'un territoire une métropole). En effet, la clé des fonctions généralement attribuées à cet espace (sur le plan économique notamment) prime sur une quelconque dimension donnée. Cette situation invite donc à concentrer l'analyse sur la déconstruction des définitions liées à cette échelle et aux usages qui en sont faits par les acteurs.

1. Jeux de pouvoirs et renouvellement des finalités du gouvernement urbain

Cette section montrera comment l'idée d'une coordination des politiques publiques à l'échelle métropolitaine émerge avec la construction et la diffusion d'un nouveau modèle de gestion urbaine.

Dans les sous-sections ***1.1*** et ***1.***2, consacrées respectivement à l'agglomération lyonnaise et lilloise, nous verrons comment la construction de ce modèle repose sur un nouveau jeu d'acteurs (élus modernistes, techniciens, experts) qui se traduit par l'apparition de nouvelles priorités sur l'agenda politique. Les données empiriques montrent que l'émergence de ce nouveau modèle est facilitée par des crises concernant les finalités légitimes de la coopération intercommunale.

Nous verrons également que l'existence de ce modèle de gestion urbaine traduit, plus largement, une transformation profonde et durable de la façon de concevoir l'espace urbain et de le gérer, avec l'apparition de nouveaux jeux de pouvoir qui se structurent à l'échelle métropolitaine, dont la spécificité est d'être une échelle virtuelle maniée par les responsables politiques.

Préliminaires : Le contexte de départ dans les deux agglomérations

Dans les deux agglomérations, tout au long des années 70, de nouveaux élus, responsables administratifs ou techniques firent leur apparition sur la scène locale, à la suite d'élections municipales ou de nominations. Ces nouveaux entrants dans le système local avaient en commun la particularité de cultiver une approche inédite du fait urbain[87]. En effet, leurs diagnostics des dysfonctionnements urbains (besoin en espaces, transports) et leurs solutions faisaient une place essentielle aux outils scientifiques et à l'expertise technique. Pour ces nouveaux entrants, le recours à ces outils permettait d'expliquer les dysfonctionnements observés comme résultants de l'inadéquation des programmes publics à un espace urbain qui, lui, était en train de changer. En effet, les outils scientifiques (économie des transports, statistiques, sociologie) et l'expertise technique (urbanisme) permettaient de présenter les nouvelles caractéristiques de l'espace urbain (flux de déplacements, logiques d'occupation et d'utilisation de l'espace).

Ces diagnostics montraient plus généralement comment ces individus partageaient une nouvelle vision de l'espace urbain : un espace indépendant des communes qui le composent et dont la gestion ne peut être conduite à l'échelle communale, ce qui justifierait alors une plus grande coordination des politiques publiques. Pour ces individus, le recours à la science et l'expertise technique se justifiait par la croyance qu'il était possible de développer des politiques volontaristes avec des effets correcteurs sur l'économie locale et le cadre de vie de la population. Tel est le modèle de gestion urbaine qui fait son apparition. Cet usage social de la science, comme outil de diagnostic et de conception des politiques publiques, rompait avec les pratiques de l'époque en matière de coopération intercommunale.

Pour la précédente génération d'élus qui assumaient encore la direction politique des communautés urbaines de Lille et de Lyon, la commune demeurait en effet le seul territoire de référence. Ainsi, pour ces dirigeants, la coopération intercommunale devait seulement servir à assurer l'homogénéisation des équipements de base (assainissement, déchets, voirie, édifices, *etc.*) et la continuité des services publics (transports publics, services de secours et d'incendie, *etc.*) sur l'ensemble de l'agglomération. En plaidant pour la coordination des politiques publiques, les propositions avancées par les nouveaux entrants tranchaient radicalement avec l'usage qui était fait de l'institution communautaire, considérée alors comme une simple excroissance administrative des communes, un outil technique.

Plus généralement, cette approche scientifique et technique de l'espace urbain montre le lien existant entre des entreprises de distinction (individuelles et collective) et les propositions qui s'inspirent de ce nouveau modèle de gestion urbaine. En effet, ces individus mobilisaient des compétences et des connaissances, acquises principalement au cours de leur formation universitaire, avec un double objectif : 1) renouveler la façon de se représenter l'espace urbain et les méthodes de gestion de celui-ci et 2) se légitimer politiquement ou professionnellement en faisant progressivement de ce nouveau modèle de gestion urbaine un modèle de référence, par le biais de leurs prérogatives et initiatives. Ce processus de renouvellement des conceptions et des pratiques de gestion qui concernent l'espace urbain est facilité par un autre facteur : l'avènement de crises politique portant sur le fonctionnement et les finalités légitimes des communautés urbaines.

Nous allons voir maintenant comment, avec des conjonctures spécifiques, les périodes d'instabilité ou de crise politique dans les deux agglomérations contribuent à la légitimation de ce nouveau modèle de gestion urbaine comme alternative crédible et durable.

1.1 Des usages de l'expertise aux nouveaux jeux de rôle de la coopération intercommunale dans l'agglomération lyonnaise

À la communauté urbaine de Lyon, lors du mandat de 1977 à 1983, l'affrontement partisan au sein de l'assemblée délibérante révèle une crise importante. En effet, il marquait la politisation d'une scène communautaire qui était consacrée jusqu'alors exclusivement à la conduite de programmes techniques (assainissement, voirie, équipements publics), sur la base d'une répartition proportionnelle des fonds pour assurer ainsi un consensus minimal. Par ailleurs, cette politisation s'est conjuguée avec des accusations de favoritisme dont auraient bénéficié certaines communes de l'Ouest de l'agglomération qui appartenaient au même camp politique que l'exécutif communautaire. Cette politisation a eu pour effet d'instaurer une logique de défiance et de confrontation dans l'institution communautaire. Cette situation est à rapprocher de ce qui constitue en fait la fin du premier âge de la coopération intercommunale : la plupart des grands travaux d'homogénéisation en équipements et infrastructures ont été lancés ou sont programmés. En effet, cette crise, qui marquait en fait une tension sur la pertinence des choix et l'équité des décisions, montre plus généralement comment la fin d'un cycle (dans le fonctionnement de l'institution communautaire) a précipité la remise en cause des principes de gestion et les finalités de la coopération intercommunale.

[87] En France, ce phénomène correspond plus largement au renouvellement des élites dirigeantes locales qui fondent plus volontiers leur légitimité politique sur le mode de l'action, avec comme modèle une action publique rationnelle, que sur le mode de l'ancrage «notabiliaire». Les élections municipales de 1977 donnent à voir ce changement.

Pour justifier les programmes de la coopération intercommunale, l'exécutif communautaire s'est engagé alors à mettre en place des procédures et un mode de gestion, censés assurer la rigueur et la transparence des décisions. Le caractère inédit de la démarche constitue une réelle opportunité pour les promoteurs du nouveau modèle de gestion urbaine. En effet, de nouvelles méthodes de programmation étaient nécessaires. Ainsi, ces promoteurs ont-ils acquis la possibilité de promouvoir leur conception de l'espace urbain et leurs méthodes, en tirant profit d'un processus de réflexion qui visait à organiser la décision publique de manière plus rationnelle et transparente[88]. Promus par ailleurs par de jeunes élus appartenant aux différents groupes politiques, ce nouveau modèle de gestion a contribué à la pacification de la scène communautaire en aidant à définir de nouvelles orientations générales et consensuelles de la coopération intercommunale. Le *besoin de réponse* à une situation de crise constitue donc le premier basculement par lequel se produit une inflexion du modèle de référence de la gestion urbaine.

Pour développer et légitimer leur nouveau modèle de gestion urbaine, ces promoteurs devaient faire des propositions opérationnelles et prouver par la même occasion les limites des méthodes traditionnelles de gestion urbaine. C'est ici une raison essentielle au développement de la planification urbaine, au sein de l'agence d'urbanisme (soutenue par ces promoteurs et jouissant d'une relative autonomie). De plus, les nouvelles pratiques (consultations d'acteurs, coopérations avec les milieux professionnels intéressés par l'espace urbain, lancement de programmes d'études) qui ont accompagné le développement de cette planification ont déterminantes. En effet, comme nous allons le voir maintenant, les nouvelles pratiques de planification urbaine mettent en lumière un lien entre, d'une part, la mise en place d'un nouveau régime d'interaction entre les experts et les responsables politiques et, d'autre part, le renouvellement des jeux de rôles politiques associés à la coopération intercommunale.

Les études de l'agence d'urbanisme, dont les thèmes étaient définis avec une relative autonomie par les promoteurs du modèle de gestion, contribuent à la construction de perceptions générales sur l'espace urbain : ville sans frontières précises ; interdépendances accrues entre les territoires qui composent l'espace urbain. Le travail de sélection et de valorisation des expertises, conduit par les dirigeants de l'agence d'urbanisme, favorise la constitution d'un vague consensus autour de diagnostics qui n'étaient pas toujours empiriquement testés[89]. Dans ces conditions, le flou qui entoure le terme d'échelle métropolitaine (censé matérialiser la nouvelle organisation et le fonctionnement de l'espace urbain) traduit plus généralement un processus où se jouent trois phénomènes décisifs pour l'ancrage institutionnel de ce nouveau modèle de gestion urbaine : 1) un travail de conversion des mentalités, à travers la production de représentations ; 2) une prise d'influence des dirigeants de l'agence d'urbanisme sur la définition des problèmes et des solutions en matière de gestion urbaine (qui se matérialisera par l'introduction de programmes communautaires qualitatifs autour de l'habitat notamment et, plus tard, par la préparation d'un projet d'agglomération et la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.)) ; et 3) la construction d'un lien symbolique associant, d'une part, pragmatisme et modernisme politiques et, d'autre part, ces nouvelles manières de penser l'espace urbain et sa gestion, sous le prétexte d'efficacité.

Si la planification urbaine a eu un tel impact, c'est parce qu'elle ne se résume pas seulement à la consécration d'un certain nombre de nouvelles connaissances. Elle se traduit également, et c'est là un enjeu essentiel dans les rapports entre « savoir » et « pouvoir » en matière de gestion urbaine, par la reconnaissance d'une méthode : le débat avec les acteurs de la société civile et l'analyse des tendances socio-économiques qui sont censés offrir aux élus, *en continu*, les informations sur le fonctionnement de l'espace urbain. Une raison essentielle à l'affirmation et à la légitimation progressive du nouveau modèle de gestion urbaine, comme le montre l'essor de la planification urbaine à l'époque dans l'agglomération, tient au fait que se trouvent liés, pour un plus grand nombre d'élus communautaires, un enjeu de connaissance des réalités urbaines (même approximative) et un enjeu d'efficacité de l'action.

Pour des élus désireux d'incarner le pragmatisme et le modernisme, la possibilité de renouveler l'offre politique explique la facilité avec laquelle les candidats aux principales fonctions exécutives de l'agglomération (maire de Lyon et président de la communauté urbaine) se sont appropriés cette façon de voir l'espace urbain et de le gérer. Cette appropriation est manifeste comme le montrent les déclarations publiques qui accompagnent la présentation d'un projet d'agglomération qui reprend les principaux partis d'aménagement et de développement proposé par l'agence d'urbanisme[90]. En adoptant un point de vue plus général sur les rapports entre l'expertise et les responsables politiques (en quête de reconnaissance), nous voyons comment s'opère une perméabilité de la sphère politique à des notions et des constats issus de pratiques professionnelles variées. Cette caractéristique ne concerne pas seulement l'agglomération lyonnaise, comme le montre l'existence des réseaux professionnels et des structures dédiés à l'urbanisme en France (tels que la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme)[91].

Un deuxième basculement intervient donc à partir du moment où cette nouvelle vision de la ville, établie sur une série de perceptions générales relatives au fonctionnement de l'espace urbain et aux mesures censées assurer une gestion efficace de cet espace, acquiert une position centrale dans l'agenda politique local. Concrètement, ce deuxième basculement se matérialise par un nouvel impératif de rôle : pour être crédibles et légitimes, les principaux candidats aux fonctions de maire et de président de la Communauté Urbaine ne peuvent envisager la gestion urbaine qu'à l'échelle métropolitaine, qui correspond à l'échelle de l'agglomération élargie[92]. Cet engagement montre en fait comment de nouvelles obligations d'action liées à la charge de maire de Lyon se trouvent endossées par les candidats.

---

[88] Programme pluriannuel intitulé « orientations pour le mandat 1978-1983 » présenté par le président de la Communauté Urbaine de Lyon lors d'une conférence de presse tenue le 18 mai 1978.

[89] *Cf.*, *Rapport du Groupe d'Évaluation pour le compte de l'Agence d'Urbanisme et du Plan Urbain*, avril 1985. Source: Agence d'urbanisme de Lyon.

[90] Références journal. Syndicat d'Études et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise, *Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, octobre 1988.

[91] La mise en œuvre des politiques territoriales européennes (Programme d'initiative communautaire : Interreg IIIB), qui repose également sur l'implication d'experts ou intérêts organisés dans le cadre de mesures incitatives, confirme l'existence de cette tendance à l'échelle de l'Union Européenne.

[92] Une des spécificités de l'agglomération lyonnaise est de connaître un développement socio-économique et physique au-delà des limites de la Communauté Urbaine de Lyon. Tel est un des principaux constats du projet d'agglomération présenté par l'agence d'urbanisme.

1.2 Des nouveaux intérêts au changement de régime de la coopération intercommunale dans l'agglomération lilloise : jeux d'acteurs et jeux de pouvoirs.

Au cours des années 70, dans l'agglomération lilloise, un renouvellement partiel des cadres administratifs marque l'arrivée de responsables qui partagent un intérêt pour les questions d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, l'accord franco-britannique du 30 novembre 1984 sur le tunnel trans-manche, suscite chez ces cadres un regain d'intérêt pour une connexion de l'agglomération lilloise au réseau TGV, en tant qu'instrument d'une politique volontariste d'aménagement du territoire. Parmi ces cadres, au nombre desquels figurent les conseillers du maire de Lille notamment, la croyance dans les effets correcteurs d'un tel équipement reposait sur l'idée que la localisation géographique et l'accessibilité d'un site représentent les principaux atouts dans le cadre de l'économie contemporaine (marquée par l'importance des flux de communication et d'échange).

Dans ces conditions, la décision du maire de Lille (Pierre Mauroy) de défendre, devant le Gouvernement et la SNCF, la candidature de l'agglomération pour l'obtention d'une connexion au réseau T.G.V. a marqué en fait l'aboutissement d'un travail de sensibilisation de ses conseillers. Le principal argument avancé par ces conseillers est qu'un tel équipement peut faciliter la reconversion économique de l'agglomération en crise. D'un point de vue plus général, la décision du maire de Lille marque une inflexion importante des besoins de la principale ville de l'agglomération autour d'équipements structurants.

En vue d'obtenir l'arbitrage final du Gouvernement et de la SNCF en faveur de sa ville, le maire de Lille sollicite le soutien des principaux responsables politiques de l'agglomération et de la région. Cette démarche est à l'origine de la création de l'association «T.G.V. Gare de Lille» dont l'objet est alors de fonctionner comme un lobby en montrant l'engagement d'une série d'acteurs politiques, économiques et de la société civile en faveur de la candidature de Lille. Le soutien acquis par le maire de Lille au sein de cette structure a marqué, en fait, le succès d'un rapprochement entre les principaux responsables politiques de l'agglomération. Ce rapprochement a été organisé par les cadres administratifs et techniques sur la base de croyances partagées quant aux retombées escomptées de la connexion au réseau TGV.

Les négociations conduites avec la direction de la SNCF et le Gouvernement ont contribué à instaurer très rapidement une division du travail au sein des différentes catégories d'acteurs locaux impliqués : les responsables politiques ainsi que les cadres administratifs et techniques. Dans ces circonstances, le leadership politique du maire de Lille tenait à une capacité de médiation, entre les intérêts locaux et les autorités centrales, qu'il était le seul à pouvoir exercer. En effet, cette capacité découlait des rapports privilégiés que son secrétaire général (à la ville de Lille) entretenait alors avec le directeur régional de la SNCF, ce dernier étant déjà convaincu de l'intérêt de l'option lilloise pour le tracé final, compte tenu des réserves foncières déjà établies par les documents d'urbanisme. En pratique, ce rapport privilégié aura permis au maire de Lille de maîtriser l'information stratégique concernant les concessions envisagées respectivement par la SNCF et les élus locaux. Mais un regard plus général sur les circonstances de cette négociation permet de repérer des effets à plus long terme.

En effet, la négociation, avec ses réunions régulières entre les cadres administratifs et techniques (chargés du suivi du dossier), a produit, plus largement, un jeu d'acteurs sur la scène locale. Ce jeu d'acteurs montre comment s'est structuré un système de rôles chez les cadres administratifs et techniques (négociation informelle des compensations pour le compte des élus, information des élus sur l'état des tractations avec la SNCF, défense des intérêts dans la formulation des concessions finales) qui leur a permis ainsi d'acquérir un poids au sein de leurs collectivités respectives. Le cas du directeur de cabinet du maire de Roubaix est emblématique de cette transformation où se sont joués plus fondamentalement, au sein de ce cercle des cadres, à la fois l'exercice de nouvelles prérogatives informelles et l'acquisition de nouvelles positions d'influence ou d'autorité – puisque René Vandierendonck[93] est devenu par la suite, en 1995, maire de la ville (Lefebvre, 1997).

En 1987, l'arbitrage de la SNCF et du Gouvernement en faveur de l'agglomération lilloise est suspendu à une condition de taille : le financement de la gare par les collectivités locales. Cette décision va mettre en lumière les rapports de force sur la scène locale et les jeux de pouvoir qui se mettent en place pour constituer un niveau métropolitain de gouvernement qui sont à l'origine de transformations durables. Le refus du président de la Communauté Urbaine de l'époque (Arthur Notebart) d'accorder ce financement a ouvert une période de crise, avec une confrontation directe entre ce dernier et le maire de Lille. La controverse sur l'opportunité de financer la construction d'une gare T.G.V. montrait plus largement une opposition entre deux visions du fonctionnement de la Communauté Urbaine. La première, incarnée par le président de la Communauté Urbaine, reposait sur une redistribution équilibrée des fonds entre les 87 communes membres de l'institution. La seconde, portée par le maire de Lille, considérait la Communauté Urbaine comme un outil d'investissement pour développer des projets d'envergure censés, selon lui, bénéficier à l'ensemble de l'agglomération.

Cette deuxième conception de la coopération intercommunale montrait, plus généralement, comment l'élu répondait en fait à un impératif de rôle : l'obligation de favoriser la tertiarisation de l'économie locale comme stratégie de reconversion d'une agglomération en crise, à travers une connexion au réseau TGV. Pour le maire de Lille et ses partisans, le renouvellement municipal et communautaire de 1989 était le seul moyen de contourner les résistances du président de la Communauté Urbaine. Afin de tirer parti de cette échéance, un pacte de gouvernement a été conclu entre les cinq principales villes de l'agglomération pour prendre le contrôle de la Communauté Urbaine[94]. D'un point de vue plus général, ce pacte traduit un basculement politique à travers les conditions et les motivations qui ont permis de sceller cette entente mais il annonce également les transformations majeures dans le fonctionnement de l'instance communautaire qui seront provoquées par sa mise en œuvre.

Les circonstances qui ont conduit à la conclusion de ce pacte permettent de comprendre que l'opportunisme politique ne suffit pas pour expliquer l'accord entre les maires de ces villes. Cet accord trouve en fait son origine dans les

[93] L'élu n'aura de cesse ensuite de faire oublier ses origines techniciennes comme le montre son entreprise d'enracinement local pour consolider sa légitimité politique.

[94] Il s'agit des villes de Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq et Mons-en-Barœul. Une déclaration officielle en date du 18 novembre 1988, plus connue sous le nom de «Charte des grands maires», rend cet accord public.

discussions entre les cadres administratifs et techniques de ces villes qui ont eu pour effet, plus largement, de transformer la nature des rapports entre les responsables politiques de ces villes, passant ainsi d'une situation de défiance à une logique de coopération. Pour ces cadres, les discussions pour préparer l'accord final avec la SNCF (accord qui supposait également que soit définie, pour chaque ville, la façon dont elle allait tirer profit de cet équipement ou monnayer son soutien) ont en effet permis, plus fondamentalement, la révélation réciproque de difficultés de gestion qui leurs étaient communes. Ainsi, ces discussions ont-elles permis d'identifier la cause de ces difficultés dans les résistances opposées par le président de la Communauté Urbaine. D'un point de vue plus général, ces discussions montrent comment les pratiques professionnelles de ces cadres ont permis, par l'identification de difficultés communes, l'objectivation d'une communauté d'intérêts dans le changement à apporter dans le fonctionnement de la Communauté Urbaine. Dans ces conditions, la communauté d'intérêts, verbalisée par le canal technocratique, a été la principale motivation des cadres pour sensibiliser les élus sur l'opportunité d'une action collective pour prendre le contrôle de la Communauté Urbaine. Un échange politique scelle donc l'accord entre les cinq principales villes de l'agglomération : l'appui apporté au maire de Lille pour faire financer la construction de la gare TGV par la Communauté Urbaine avait pour contrepartie la réalisation de projets d'envergure pour les autres villes (comme le rattachement au réseau du métro pour la ville de Mons-en-Barœul, la construction d'un centre de télécommunications internationales et d'un centre d'affaires pour Roubaix, la réalisation d'une technopôle pour Villeneuve d'Ascq, et la construction d'une plate-forme logistique pour Tourcoing). Cette nouvelle coalition entre les principales villes de l'agglomération montre comment s'est opéré un basculement concernant les attentes de ces dirigeants envers la Communauté Urbaine ; basculement qui s'explique par le besoin d'améliorer les conditions de gestion de ces cinq villes pour lesquelles les moyens de l'instance communautaire représentaient un appui essentiel, mais faisant jusqu'alors défaut.

Cette première section permet de dégager les premiers éléments d'une modélisation concernant la construction, par les acteurs, d'un pouvoir d'agglomération. La construction sociale de l'agglomération comme territoire politique (c'est-à-dire comme cadre d'échanges politiques et cadre d'action publique), présenté ici sous les traits de la métropole, résulte d'un certain nombre de transformations. Celles-ci concernent, tout d'abord, l'effet de l'expertise, et plus précisément du « savoir expert »[95], sur la légitimation de nouvelles pratiques de la coopération intercommunale. L'effet de cette expertise se manifeste par l'apparition de nouvelles attentes liées à la coopération intercommunale, comme le révèlent les situations de crise. C'est ici la deuxième transformation de poids. En effet, ces nouvelles attentes marquent un changement, plus profond, des usages de l'intercommunalité : une intercommunalité de grands projets et non plus d'harmonisation des réseaux et des services urbains. Ces nouvelles attentes donnent lieu à de nouvelles pratiques politiques. La coordination des politiques publiques à l'échelle métropolitaine devient un élément de valorisation des acteurs politiques. D'un point de vue plus large, l'apparition de nouvelles attentes liées à la coopération intercommunale donne à voir un processus de professionnalisation d'élus qui se distinguent par une ouverture aux croyances et rationalités issues des métiers de la prospective urbaine. Le maniement, par ces élus, de l'échelle virtuelle métropolitaine peut également se lire comme le signe de cette perméabilité intellectuelle.

2. De la construction de positions et de rôles au fonctionnement d'un pouvoir d'agglomération : déterminants et logique d'une transformation structurelle

Cette section montrera comment l'impératif d'une coordination conduit les principaux leaders urbains à s'engager dans des jeux de rôle (médiation politique, usage politique de l'expertise) qui caractérisent, plus généralement, l'objectif de construire un pouvoir sur le territoire de l'agglomération.

Dans les sections ***2.1*** et ***2.2***, consacrées respectivement à l'agglomération lyonnaise et lilloise, nous verrons comment les jeux de pouvoir entre les élus et les rapports intergouvernementaux déterminent les conditions de consolidation et les modalités de fonctionnement du pouvoir d'agglomération. La comparaison entre les agglomérations de Lille et de Lyon fait ressortir l'importance des jeux de construction de positions et de rôles dans la régulation politique qui s'instaure *pour* l'échelle métropolitaine.

2.1 La contrainte des rapports intergouvernementaux et des jeux de pouvoir dans l'agglomération lyonnaise

En déclarant que l'échelle métropolitaine était un cadre utile de programmation et de coordination des politiques publiques, le futur maire de Lyon et président de la Communauté Urbaine (M. Noir), élu en 1989, confirme l'appropriation du nouveau modèle de gestion urbaine par le pouvoir politique[96]. À l'époque, l'exiguïté du territoire de la Communauté Urbaine par rapport à l'espace, plus large, sur lequel s'étend le développement socio-économique de l'agglomération représente la principale difficulté pour M. Noir. En effet, l'espace, sur lequel devait être conduite la coordination des politiques publiques, était donc soumis à l'autorité d'autres collectivités : les Conseils Généraux de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône et le Conseil Régional. De plus, M. Noir ne maîtrisait pas non plus une autre ressource essentielle : l'emprise sur les réseaux politiques et professionnels qui se sont partiellement constitués lors de la promotion du nouveau modèle de gestion urbaine et qui ont donné lieu à un début de médiation entre ces collectivités.

Cette carence révèle comment le nouveau modèle de gestion répond plus largement à deux usages différents : 1) une entreprise de promotion et de légitimation collective d'acteurs, avec à la clé un début de médiation entre les collectivités concernées par la mise en œuvre d'une coordination des politiques publiques à une échelle inter-départementale et infra-régionale et 2) une tentative d'application de ce modèle de gestion par le nouveau maire de Lyon avec une personnification du projet. Ces deux dimensions du nouveau modèle de gestion urbaine montrent, plus généralement, un contraste entre l'existence d'un consensus autour de représentations générales du devenir de l'agglomération lyonnaise et les difficultés posées pour donner une traduction concrète à ces idées. Ce contraste fait ressortir également l'importance des jeux de pouvoir qui se sont manifestés lors de la proposition officielle de concertation lancée par M. Noir à ses homologues des Conseils Généraux, du Conseil Régional et au Préfet de région.

---

[95] Catégorie que nous utilisons pour désigner le *maniement* de savoirs sur l'espace urbain non systématiquement testés ou démontrés, mais bénéficiant d'un consensus vague. Ce maniement se traduit également par des diagnostics et des analyses qui ne sont pas toujours basés sur le principe de réfutation d'hypothèses précises.

[96] *Cf.*, *Lyon Figaro* du 25 février 1989.

Ces jeux de pouvoir sont à l'origine des difficultés rencontrées par l'élu. Ils permettent de comprendre, plus largement, quels sont les enjeux soulevés par un projet visant à établir un pouvoir d'agglomération à une échelle métropolitaine.

Le cours de la concertation permet d'identifier les rapports de force politiques et les intentions des différentes parties. Par opportunisme, les représentants des Conseils Généraux de l'Ain et de la Loire, rejoints par les élus du Nord Isère, ont réservé un accueil favorable à la proposition. Pour ces élus, la concertation permettait de dénoncer, voire de changer, le système des coopérations et des solidarités entre les collectivités qui ne les satisfaisait pas. De leur coté, les représentants du Conseil Général du Rhône et du Conseil Régional, malgré leurs réticences, ont accepté la proposition avec l'objectif de surveiller les débats et de neutraliser toute entente. Enfin, le président de la Communauté Urbaine souhaitait, d'une part, coupler l'agenda de son institution aux décisions prises dans le cadre de la concertation (pour surmonter les oppositions à son projet au sein de la Communauté Urbaine) et, d'autre part, tirer profit de la coordination en faisant valoir ses points de vue, en termes de politiques d'aménagement, dans le cadre des discussions avec les autres collectivités. D'un point de vue plus général, ces différentes motivations permettent de comprendre que ce sont donc les tensions entre les exécutifs locaux qui ont rendu cette concertation possible.

Ces tensions dans les rapports intergouvernementaux sont aggravées par la compétition que se livrent les principaux élus de la scène régionale pour le leadership politique local. Dans le début des années 90, la conjoncture politique est en effet marquée par l'arrivée de jeunes leaders à la tête des Conseils Généraux de l'Isère et du Rhône et au Conseil Régional. À l'instar de M. Noir, ces leaders sont en train d'asseoir leur autorité sur leur institution avec l'objectif d'acquérir un leadership local. Cette situation permet de comprendre comment la concertation a été *de facto* soumise à l'enjeu de la compétition politique et permet de mesurer, plus généralement, l'importance des stratégies d'ascension politique. En effet, la mise en œuvre d'une coordination des politiques publiques dépend donc principalement de sa compatibilité avec les rapports intergouvernementaux qui sont eux-mêmes fortement déterminées par les stratégies d'ascension politique.

De plus, la concertation proposée par le président de la Communauté Urbaine était censée se faire à moyens constants, ce qui marquait l'absence d'incitation réelle pour les participants. La présence de ces derniers s'expliquait donc essentiellement par les effets escomptés ou redoutés de ce processus incertain, en termes de nouvelle organisation de la coopération entre les collectivités. Pour s'en convaincre, il faut souligner ici que la proposition du Préfet de région d'officialiser cette concertation sous la forme d'une charte, censée établir les engagements des partenaires – dont l'État-, a intensifié cette incertitude et a cristallisé les positions de principes des différentes collectivités décrites précédemment.

L'incertitude sur les conséquences réelles[97] de cette concertation a rendu toute médiation impossible, ce qui explique pourquoi la charte était composée exclusivement des doléances présentées par les représentants des différentes collectivités. Cette situation explique pourquoi M. Noir n'a pas pu imposer un agenda et faire reconnaître ses priorités. L'impuissance de l'élu montre, plus généralement, comment la concertation était captive d'instrumentations contradictoires qui marquaient en fait l'effet (encore manifeste de nos jours) d'une organisation controversée des rapports entre les collectivités. De plus, la défection de représentants du Conseil Général du Rhône et du Conseil Régional, comme de mode de résistance à cette concertation, ont retiré toute possibilité d'aboutir à une décision concrète, avec des arbitrages politiques et des engagements.

L'expérience de l'agglomération lyonnaise montre, plus largement, comment la tentative de coordination à l'échelle métropolitaine n'a pas pu se soustraire d'une polémique plus importante (et qui lui préexistait) sur l'organisation des coopérations inter-institutionnelles. Cet élément permet de comprendre l'importance du contrôle territorial pour les différents exécutifs concernés comme facteur décisif qui détermine la nature des rapports intergouvernementaux. Malgré cet échec, la poursuite d'un objectif de coordination des politiques publiques à l'échelle métropolitaine par les deux successeurs de M. Noir, R. Barre et G. Collomb, confirme la persistance de cet impératif de rôle□ parvenir à une meilleure coordination des politiques territoriales à l'échelle de l'agglomération élargie□ l'aire métropolitaine. D'un point de vue plus large, la persistance de cet impératif marque des transformations irréversibles dans les positions d'autorité et les nouvelles finalités promues au sein de l'instance communautaire. Ces transformations se matérialisent par un système d'acteurs (élus, responsables administratifs et techniques) qui, par leurs croyances et leurs initiatives, contribuent à ancrer l'intérêt (voire la nécessité) d'établir une gestion territoriale à cette échelle métropolitaine.

2.2 La construction d'un système de positions et de rôles dans l'agglomération lilloise

En 1989, devenu président de la Communauté Urbaine, Pierre Mauroy a du faire face à deux obligations. La première concernait l'application du pacte de gouvernement communautaire, dont dépendait la coalition qui le liait aux maires des autres principales villes de l'agglomération pour acquérir le contrôle des ressources communautaires. La seconde concernait le maintien d'une cohésion politique dans une assemblée où siégeaient également les représentants des 82 autres petites et moyennes communes[98]. Cette double obligation découlait en fait des rapports de force politiques au sein du conseil de communauté qui caractérisaient (et caractérisent encore) la gouvernabilité de cette assemblée□ les signataires du pacte n'avaient pas une majorité suffisante et les autres communes n'avaient pas, non plus, la possibilité de construire une majorité alternative. Pour répondre à ces deux obligations, le vice-président aux finances de l'époque, sur la proposition du maire de Mons (qui était également un haut fonctionnaire de l'administration du budget), a convaincu le président de la Communauté Urbaine de mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement.

La mise en place et le fonctionnement de ce nouvel outil ont été à l'origine d'un certain nombre de basculements qui concernent 1) la sélection des politiques publiques et plus largement la régulation des demandes présentées par les différentes communes, 2) le mode de construction des majorités politiques, 3) le système d'interaction par lequel s'exerce l'autorité du président et 4) la codification de conduites, avec un système de positions et de rôles, à partir desquelles

[97] En termes de coalition de circonstances susceptibles de dénoncer les arbitrages sur lesquels reposent les procédures de coopération inter-institutionnelle.
[98] Les mairies de Lomme et d'Hellemmes étant depuis associées à la mairie de Lille.

s'effectue la médiation entre des intérêts hétérogènes au sein de la scène communautaire. Le fonctionnement du pouvoir d'agglomération lillois repose sur ces quatre éléments.

Pendant le premier mandat de P. Mauroy à la Communauté Urbaine (1989-1995), l'introduction de la programmation pluriannuelle a amené les transformations suivantes. Les projets de la Communauté Urbaine devaient désormais faire l'objet d'une discussion transparente, prenant en compte des arguments techniques et financiers pour établir un bilan coût/avantage. Cette nouvelle règle a transformé les rapports de force qui déterminaient jusqu'alors la négociation politique au sein de l'instance communautaire. En effet, le précédent président de la Communauté Urbaine établissait son autorité sur la construction de majorités de circonstance dans le cadre de négociations directes avec chaque maire[99]. Ce style de gestion se caractérisait donc par un poids accru des maires des petites et moyennes communes qui monnayaient ainsi leur soutien. Le nouveau système de programmation réduit sensiblement le pouvoir de pression de ces maires en imposant des discussions multilatérales et un impératif d'argumentation. D'un point de vue plus général, ce nouvel outil a pour effet de formaliser des lieux, des moments et des rites de négociation, ce qui met un terme à la fragmentation des scènes de négociation du précédent système de gestion.

Ainsi, la sélection des projets retenus pour la programmation pluriannuelle montre plus généralement comment la décision collective, entre des intérêts politiques et territoriaux hétérogènes, a été une ressource essentielle pour le président de la Communauté Urbaine. En effet, la situation fait ressortir le poids de la médiation assurée par le président entre ces intérêts hétérogènes. La situation est la suivante : en l'absence d'une majorité claire, les signataires du pacte de gouvernement devaient s'en remettre au nouveau président qui était lui-même tenu par des obligations de résultats à leur égard. Pour les maires des petites moyennes communes, l'absence de toute alternative politique viable les obligeait à trouver des accords de gestion dans la mesure où ils obtenaient ainsi une faculté de négocier. Dans ce contexte, la maîtrise de l'information *concernant les dispositions à négocier et à faire de concessions des différentes parties* a été décisive pour le président de la Communauté Urbaine pour asseoir sa faculté de médiation. Cette information essentielle était centralisée par le vice-président aux finances qui était encore à l'époque le successeur désigné de P. Mauroy[100]. Sous le mandat du président, celui-ci conduisait les pourparlers avec les présidents de groupes politiques. Par ailleurs, le vice-président avait un accès exclusif à l'information concernant les programmes d'investissement en cours par le biais de relations suivies avec les services techniques. Grâce à sa position dans le jeu communautaire et à l'accès privilégié à ces différents types d'information, le vice-président peut construire des avant-projets d'arbitrage sur la base de compromis entre les différents intérêts. Négociés directement entre P. Mauroy et les présidents de groupes politiques pour approbation finale, ces avant-projets ont conduit, plus largement, à renverser la responsabilité politique et à assurer au président de la Communauté Urbaine le contrôle de la décision collective.

En effet, devant des avant-projets présentés comme les meilleurs compromis possibles, en termes d'efficacité et d'équité, tout refus de ces présidents de groupe leur fait porter la responsabilité d'un échec, d'autant plus importante qu'aucune alternative de gestion n'est alors envisageable. La sélection des projets s'est donc effectuée à partir d'un système de tractations et de négociations qui fonctionnait donc sur la base d'un cercle restreint d'élus. Ce cercle restreint aidait à stabiliser les arbitrages et à offrir une sécurité pour l'ensemble des parties, en formalisant les engagements des élus et en fixant les programmes d'intervention de la Communauté Urbaine. Avec un peu de recul, il apparaît donc que ce cercle servait à établir le *principe de la chose décidée*, ce qui explique l'intérêt, pour les élus, d'y participer. Plus généralement, cette nouvelle organisation de la négociation montre comment le jeu politique communautaire est passé d'un système d'interactions atomisées à un système de négociation organisé avec des acteurs attitrés (assumant un rôle et occupant une position) et des rites d'interaction.

Dans ce système, les présidents de groupe représentent les intérêts politiques et territoriaux et sont ainsi les relais incontournables pour les demandes de financement. Leur rôle montre plus largement comment leur capacité à obtenir satisfaction, dans le cadre des négociations avec le président, allait (et va toujours) de pair avec leur capacité à réguler les demandes exprimées par leurs mandants. De même, pour le président de la Communauté Urbaine, le souci de conserver ces interlocuteurs le pousse à satisfaire le mieux possible leurs requêtes pour justifier l'intérêt et l'autorité de ce cercle, aux yeux des petites et moyennes communes. L'importance prise par les groupes politiques dans le jeu communautaire s'explique par leur professionnalisation dans le domaine de l'expertise financière et technique, décisive lors de la négociation. La stabilité, la pacification et la cohésion du système communautaire, permises par ce système de négociation, expliquent comment les rites d'interactions, les rôles et les positions ont survécu à la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement[101].

Le pouvoir d'agglomération se caractérise ainsi par l'exercice d'une autorité de médiation dans un jeu collectif, sur la base d'un système de positions et de rôles qui lient le chef de l'exécutif, les présidents de groupes politiques et les élus[102]. Impliquant seulement la Communauté Urbaine et les communes membres, ce pouvoir d'agglomération montre plus généralement l'importance des mécanismes de médiation entre les intérêts politiques et institutionnels qui avaient, en revanche, fait défaut au président de la Communauté Urbaine de Lyon. Soulignons, cependant, que le nombre d'échelons institutionnels concernés par la médiation en vue d'un pouvoir d'agglomération est moins déterminant que la compatibilité entre les objectifs de coordination poursuivis, d'une part, et l'organisation de l'échange politique et des

[99] Cette technique de négociation confirmait en fait le statut de la communauté urbaine considérée comme un outil d'appui pour l'ensemble des communes.
[100] Ce sera finalement Martine Aubry qui succèdera à P. Mauroy à la mairie de Lille, mais non à la Communauté Urbaine. Cette succession partielle marque, plus généralement, les limites rencontrées par la nouvelle élue dans sa stratégie d'ancrage local dans la mesure où le système de médiation décrit plus haut reste encore associé à la personne du président et de son ancien vice-président aux finances qui était, jusqu'en avril 2003, vice-président chargé des relations avec les élus. Cette dernière responsabilité de l'ancien vice-président aux finances peut se lire comme la traduction de ce système de médiation dans l'organigramme communautaire.
[101] Il faut toutefois souligner que dès le premier mandat, la programmation était ressentie par les petites et moyennes communes comme très contraignante. Si le contenu de la programmation a été réaménagé, il est à noter que le dispositif de négociation et de médiation est resté le même.
[102] En effet, le fait que Martine Aubry (maire de Lille) n'ait pas été élue à la présidence de la Communauté Urbaine montre bien que 1) une organisation de la scène communautaire et un système de régulation politique existent et que 2) la nouvelle maire de Lille ne dispose pas des ressources personnelles suffisantes pour prendre le contrôle de cette scène communautaire. Plus récemment, la volonté de Martine Aubry, maire de Lille, de faire rénover le stade lillois de Grimonprez-Jooris par la Communauté Urbaine perturbe la «doctrine du consensus» de Pierre Mauroy qui traduit en fait les équilibres politiques communautaires.

arbitrages dans chaque niveau de collectivités concerné, d'autre part. Les deux processus étudiés se distinguent, l'un de l'autre, sur ce point. Par ailleurs, le pouvoir d'agglomération lillois se caractérise par le passage d'une intercommunalité minimaliste à une intercommunalité de projets. Ce changement est difficile à évaluer en termes de nouveau contenu des politiques, même si l'échelle et les économies d'échelle semblent être un critère de plus en plus important *dans les justifications avancées par les acteurs*. En revanche, la transformation est patente sur les modes de négociation et de médiation qui permettent, plus largement, d'introduire la sélectivité des projets et la coordination des politiques publiques, sur lesquelles repose le pouvoir d'agglomération.

Cette deuxième section permet de compléter les éléments de la modélisation. Il ressort tout d'abord que le fonctionnement d'un pouvoir d'agglomération résulte de *jeux de pouvoir* entre les élus qui mettent en œuvre un certain nombre d'échanges politiques (en termes de ressources mais aussi de capacités d'action). Quand ils sont possibles, ces jeux de pouvoir marquent une transformation de la régulation politique au sein de la coopération intercommunale/inter-institutionnelle, avec des nouveaux *lieux de pouvoir* et de nouveaux *mécanismes d'autorité et de médiation*. Le système de positions et de rôles qui se construit à partir de ces jeux de pouvoirs contribue à ancrer durablement cette nouvelle régulation politique. Celle-ci se manifeste à travers une médiation entre les intérêts politiques et territoriaux de l'agglomération, et marque ainsi, plus largement, l'existence d'échanges politiques à l'échelle métropolitaine *considérée comme telle par les élus*. Le pouvoir d'agglomération repose ainsi sur des positions d'autorité et des prérogatives censées *appliquer, viabiliser et pérenniser la médiation entre les intérêts politiques et territoriaux de l'agglomération*. Quand les échanges politiques sont possibles, les nouvelles positions d'autorité et les rôles qui découlent de la médiation entre les intérêts sont renforcés par une technicisation et une professionnalisation accrue de la coopération intercommunale (ingénierie financière, cadre juridique, prospective urbaine). Même si le fait communal est encore très important dans l'échange politique sur lequel repose le pouvoir d'agglomération, il faut souligner ici que se structure une nouvelle organisation (informelle et acceptée) de la décision publique, dans le cadre de nouveaux dispositifs de médiation des intérêts politiques et territoriaux. D'un point de vue plus général, il apparaît que le fonctionnement du pouvoir d'agglomération montre l'existence d'une classe politique que nous ne pouvons pas qualifier de «métropolitaine» mais qui existe grâce à ces dispositifs de médiation et de régulation politique et qui contribue, plus largement, à consolider une scène politique d'agglomération. La consolidation de cette scène s'effectue à travers le maniement et l'utilisation d'une échelle métropolitaine virtuelle par les dirigeants communautaires.

3. Les processus diffus de légitimation politique du pouvoir d'agglomération : la quête de reconnaissance populaire dans le changement d'échelle.

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 dont l'objectif est, plus largement, d'alimenter un processus diffus de légitimation du pouvoir d'agglomération.

Dans les sections **3.1** et **3.2**, consacrées respectivement à l'agglomération lyonnaise et lilloise, il sera montré comment la quête d'une reconnaissance populaire par les leaders urbains est un élément important dans ce processus, en poussant à un changement d'échelle. Nous verrons également quels sont les ressorts utilisés par les leaders urbains pour tenter de légitimer le nouveau territoire : la métropole – et tenter de favoriser l'émergence d'une «identité collective métropolitaine».

3.1 Contrebalancer la fragmentation des centres de décision ou bien créer de la métropole ?

Malgré les difficultés rencontrées, les présidents de la Communauté Urbaine de Lyon qui se sont succédés ont maintenu le principe des 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. Nous allons voir comment les dirigeants de la Communauté Urbaine tentent de légitimer l'organisation des politiques territoriales à l'échelle métropolitaine, à travers deux procédures de concertation.

La première procédure de concertation reprend la suite de la concertation entre collectivités locales conduite en son temps par M. Noir. La poursuite de cette concertation difficile s'explique par les limites du périmètre de la Communauté Urbaine. Ces limites rendent ces contacts indispensables à partir du moment où la Communauté Urbaine entend s'intéresser à un espace placé sous le contrôle d'autres institutions. Les derniers développements de cette concertation montrent comment les collectivités locales restent maîtres du jeu puisque les différents plans et propositions élaborés dans le cadre de cette concertation résultent de la juxtaposition des programmes d'action des différentes institutions. D'un point de vue plus général, et comme l'attestent les nombreuses coopérations ponctuelles et flexibles entre les collectivités et avec les agences, les réticences des collectivités sollicitées pour cette coordination systématique à l'échelle métropolitaine s'expliquent par le refus de voir s'institutionnaliser des procédures contraignantes pour leurs gestions respectives. Dans ces circonstances, la seule motivation du président de la Communauté Urbaine de poursuivre cette concertation est de tenter d'établir un consensus général sur les grandes orientations d'aménagement mais sans réelle influence et sans aucune garantie.

La seconde grande procédure de consultation est celle conduite dans le cadre 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 portant sur les tendances de l'économie contemporaine, le processus d'urbanisation, la culture, la cohésion sociale et la planification urbaine stratégique ont permis de définir une stratégie en cinq axes[103]. Cependant, dans cette entreprise, 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 des études qui y ont été discutées. De plus, la *mission millénaire 3* se présente

[103] 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.

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*, via la *mission millénaire 3*, tente d'influer 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 l'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 en 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 spécifiques.

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. En effet, les précédents diagnostics des experts sur les effets de l'urbanisation et les interdépendances accrues entre les différents espaces n'ont pas conduit la population à s'identifier à ce territoire métropolitain. Pour favoriser cette identification populaire avec un territoire dont il s'agit de «montrer» 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, 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, de ces pratiques ou de ces coutumes qui sont censées représenter une identité métropolitaine enracinée dans l'histoire, les traditions locales et la culture. 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 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 ou de traditions et à s'approprier ainsi une identité métropolitaine construite sur le mode de l'héritage commun.

La limite de cette stratégie reste, sans aucun doute, le territoire tel qu'il est *perçu et vécu* 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, où s'exercent des activités et où s'exerce la conflictualité sociale ou politique (tensions, mobilisations, contestations), les échelles de territoire ne peuvent pas toujours correspondre les unes aux autres et encore moins se fondre dans le cadre plus large d'une entité métropolitaine.

L'expérience lilloise confirme l'importance de ce dernier point. En effet, les dirigeants de la Communauté Urbaine de Lille, dont le président, parviennent à jouer sur différentes définitions de la métropole pour favoriser un changement d'échelle, sur le mode du glissement permanent et imperceptible, et construire ainsi progressivement une entité métropolitaine. La quête d'une reconnaissance populaire par les leaders urbains est un élément important qui pousse au changement d'échelle.

3.2 Construire de la métropole en jouant sur les différentes définitions de territoire vécu : les indices fournis par l'expérience lilloise

En plus de l'existence d'un pouvoir d'agglomération qui se consolide, l'expérience lilloise montre comment 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, la légitimité et la responsabilité politiques des élus dépendent également de ces différentes dimensions/définitions du territoire vécu.

La rédaction du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (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 liées au pouvoir d'agglomération.

La planification urbaine du point de vue des dirigeants communautaires : jouer sur les définitions et usages sociaux du territoire

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.* 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 focalisait 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 des 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 était de développer des contacts avec des élus[104], et des groupes d'intérêts allant des associations locales jusqu'aux représentants des intérêts économiques. Ces contacts font ressortir que les dirigeants communautaires entendaient faire preuve de pragmatisme vis-à-vis des différentes catégories d'interlocuteur (en fonction de leur sensibilité ou de leur principale préoccupation). Concrètement, la révision du S.D.A.U. a offert aux dirigeants de la Communauté Urbaine des lieux de rencontre avec ces différents intérêts, en leur donnant la possibilité de prendre position par le biais de déclarations informelles jusqu'aux annonces officielles[105]. 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 vécus.

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., 80 d'entre elles 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 correspondaient 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 sont apparues à l'époque. Les représentants des 80 petites communes ont réclamé et obtenu un certain nombre d'assurances et de compensations (préservation de l'espace naturel, rénovation de places publiques et zones d'activités économiques) qui montrent plus largement comment l'idée d'échelle métropolitaine ou de politiques de métropolisation ne présentait 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 territoire[106]. En effet, en amenant plusieurs catégories d'acteur 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[107]. 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 pour légitimer les pratiques du pouvoir d'agglomération

La stratégie de légitimation de l'échelle métropolitaine, et par conséquent des programmes communautaires, 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 relevés.

La première concerne le contenu du bulletin mensuel d'information de la Communauté : *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 ensemble plus vaste : la métropole[108]. 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 en tant que «*Lille Métropole Communauté Urbaine*» est significatif à cet égard[109].

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

---

[104] 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, déborde le périmètre de la Communauté Urbaine en intégrant 126 communes.

[105] 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.

[106] Le document sera finalement approuvé le 6 décembre 2002.

[107] 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 «avenirs» de l'espace urbain. Pour cela, une relative indétermination est nécessaire face aux différents usages sociaux du territoire.

[108] Il est à noter que la thématique récurrente de la coopération transfrontalière avec la Belgique (à l'origine de l'appellation de métropole transfrontalière souvent utilisée dans ce bulletin d'information) empêche toute délimitation précise de la métropole.

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

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, il est certain que ces stratégies discursives et symboliques sont poursuivies par les dirigeants communautaires pour légitimer les nouvelles pratiques de la coopération intercommunales qui sous-tendent le pouvoir d'agglomération, dans le cadre plus large d'une quête de reconnaissance démocratique.

Cette section permet de comprendre quels sont les ressorts de la légitimation politique du pouvoir d'agglomération. Elle montre l'importance de la *désignation d'un territoire métropolitain* qui est elle-même rendue possible par un jeu des dirigeants communautaires sur les différentes visions et définitions de l'espace urbain. La légitimation politique de l'échelle métropolitaine et du pouvoir d'agglomération dépend donc de la capacité des dirigeants communautaires à réduire les contradictions entre les intérêts liés à différentes échelles spatiales (quartier, commune, intercommunal, canton, *etc.*) mais aussi à neutraliser les contradictions entre les différentes définitions de la métropole, comme entité territoriale non précisément déterminée. Ce jeu sur les différentes définitions est facilité et alimenté par la planification urbaine mais également par les procédures consultatives qui accompagnent plus régulièrement la gestion urbaine. D'un point de vue plus général, les deux expériences montrent comment les essais de lancement ou bien le développement des politiques dites de métropolisation, pour lesquels s'opèrent le changement d'échelle, vont de pair avec une volonté des dirigeants urbains de construire *du territoire métropolitain* pour s'assurer également une reconnaissance démocratique. Cette quête de reconnaissance démocratique, qui est à l'origine des stratégies de constitution d'une identité collective métropolitaine, doit être resituée dans le cadre plus large de la quête d'une légitimité populaire du pouvoir d'agglomération, pour conforter l'emprise de ce même pouvoir sur un territoire.

4. L'analyse du changement d'échelle : questionnements et méthodologie

Les trois sections précédentes ont montré que le développement d'un pouvoir d'agglomération dépend de la capacité des dirigeants urbains à instaurer de nouveaux échanges politiques pour lesquels la manipulation de l'échelle métropolitaine (dans les discours et la prospective notamment) sert à justifier les nouvelles pratiques de la coopération intercommunale. Principalement déterminé par les usages qui en sont faits par les acteurs eux-mêmes[110], le changement d'échelle soulève une série de questionnements qui s'articulent autour de deux points : 1) les effets croisés entre l'organisation de la scène politique locale (avec son système de positions et de ressources d'action) et l'organisation des dispositifs de gestion urbaine ; 2) l'effet des usages sociaux du territoire sur les jeux d'échange politique et donc sur la possibilité même d'un changement d'échelle.

Le changement d'échelle, l'organisation de la scène politique locale et l'organisation des dispositifs de gestion : des dimensions liées

La comparaison entre les deux expériences montre que l'instauration d'un pouvoir d'agglomération s'inscrit dans le cadre plus large de l'organisation de la scène politique locale. Les conditions de possibilité de ce pouvoir dépendent donc principalement des effets des nouveaux dispositifs de gestion sur l'organisation de la scène politique locale, *tels que les élus les anticipent (ces effets) en termes de répercussions sur leurs capacités à agir au sein de la scène politique locale et à contrôler l'affectation des ressources sur un espace donné.* Ces résultats amènent à considérer le changement d'échelle sous l'angle de ses effets sur l'organisation de l'échange politique, en prenant en compte également la responsabilité politique des élus (*accountability*). En effet, comme le montrent les résultats, un lien existe entre, d'une part, l'apparition de nouveaux dispositifs de médiation et de régulation politique qui donnent lieu à une nouvelle organisation de l'échange politique et, d'autre part, l'impact *positif et escompté* de ces dispositifs sur la capacité des élus à assumer leur responsabilité politique vis-à-vis de leurs administrés.

Pour comprendre ce lien, il faut rappeler ici que les collectivités locales sont soumises à une tension grandissante entre (1) l'extension du champ des domaines où la responsabilité morale des élus se trouve de fait engagée (chômage, accompagnement ou traitement des situations précaires, cadre de vie, organisation des services publics locaux) et (2) les moyens limités dont disposent les collectivités locales pour intervenir sur ces domaines. En effet, souvenons-nous qu'une grande partie du budget de ces collectivités est utilisé pour conduire des programmes imposés par la loi. Si cette situation amène les élus locaux à s'engager dans des coopérations, avec la société civile et les autres collectivités, pour tenter de répondre à une obligation de résultats, il faut souligner que les élus évaluent l'opportunité et l'intérêt d'une coopération *en fonction de ses répercussions sur leur capacité à rendre des comptes à leurs administrés*. Le changement d'échelle doit être considéré en fonction de cet élément.

Méthodologiquement, l'analyse du changement d'échelle implique d'examiner l'organisation de la scène politique locale *en considérant l'ensemble des positions occupées par les différents acteurs, et ce, dans une approche dynamique*[111]. En effet, pour comprendre les conditions de possibilités et les ressorts qui président au changement d'échelle, il faut déterminer, tout d'abord, la distribution des capacités d'influence et d'action entre les différents acteurs de la scène locale. Il faut, ensuite, rapporter tout changement d'échelle à une redistribution de ces mêmes capacités d'influence et d'action sur la scène locale, en fonction de nouvelles alliances et de jeux de pouvoir qui permettent l'instauration d'une nouvelle organisation des rapports entre les titulaires des différentes positions. Concrètement, cette démarche implique de se focaliser sur la construction de rôles par les acteurs, par lesquels les interactions qui organisent la négociation et la décision publiques se trouvent pacifiées. Le cas des maires des principales villes de l'agglomération lilloise qui étaient dans une position à faible capacité d'influence et d'action, avant leur prise de contrôle de la Communauté Urbaine, et l'instauration d'un nouveau système de médiation au sein de l'institution intercommunale illustrent les mécanismes liés au changement d'échelle.

---

[110] Rappelons en effet que l'échelle métropolitaine résulte principalement d'un travail d'objectivation dans le cadre des structures de planification urbaine ou lors des opérations de prospective et de planification stratégique.

[111] Il s'agit de prendre en compte le système *informel* des différentes positions qui composent la scène locale. Chaque position implique pour son titulaire un niveau spécifique de ressources (influence, autorité formelle, pouvoir informel, connections interpersonnelles) qui détermine la capacité pour le titulaire de la position à agir et à prendre part à la production de l'action publique. Les fortes interdépendances entre les collectivités locales et entre les élus font de la scène locale un système collectif d'acteurs, où les différences en termes de capacités d'influence et d'action créent une hiérarchie informelle mais bel et bien réelle.

Les usages sociaux du territoire et le changement d'échelle : quelques facteurs à prendre en compte

Les deux expériences montrent l'impact des usages sociaux du territoire sur les conditions et la portée réelle du changement d'échelle. Ces usages sociaux concernent principalement les pratiques professionnelles en matière de planification et de prospective urbaines (à l'origine de l'idée selon laquelle existerait une échelle métropolitaine) mais également les intérêts sociaux liés à une échelle spatiale donnée (quartier, commune, *etc.*) qui facilitent ou non les stratégies des dirigeants communautaires visant à produire un changement d'échelle, en l'occurrence ici du territoire métropolitain.

L'analyse des deux expériences montre l'importance des «savoirs experts»[112], en matière de planification urbaine et de prospective, sur la transformation des représentations légitimes concernant l'espace urbain. Cette influence devrait faire l'objet de beaucoup plus d'attention dans la mesure où ces «savoirs experts» prennent une place de plus en plus importante dans la définition des objectifs généraux d'aménagement (par le biais de la planification stratégique) et des opérations urbaines. Par ailleurs, les réseaux professionnels de ces «savoirs experts» jouent un rôle important dans la capitalisation d'un corpus méthodologique et des *tours de main* par lesquels sont établis les diagnostics et les scénarios de développement. Concrètement, lors des opérations de planification urbaine, cette influence se traduit par des considérations récurrentes qui fondent un discours (le plus souvent performatif et tautologique) concernant les caractéristiques de l'espace urbain et *les stratégies à suivre* pour doter cet espace de l'ensemble des équipements et infrastructures qui sont censés favoriser son développement – le tout dans une logique promotionnelle[113] de l'espace local, conçu comme un produit censé répondre à une série de demandes (les entreprises, les ménages, *etc.*). Ce constat invite donc à aborder également le changement d'échelle à travers une sociologie des «savoirs experts» pour rendre compte de la construction des catégories légitimes de pensée et d'action sur l'espace urbain. L'intérêt est en effet de comprendre comment se construit et s'impose un savoir sur l'espace urbain parmi une communauté de professionnels ; avec en ligne de mire les effets réciproques entre 1) la formation du contenu de ce savoir et 2) les pratiques par lesquelles les individus s'auto légitiment comme «experts».

L'effet des «savoirs experts» est aussi important à analyser du point de vue des rapports entre «savoir» et «pouvoir», car ces rapports participent au changement d'échelle. Il est question ici des ressources qu'apportent ces «savoirs experts» dans la justification de nouvelles pratiques de la gestion urbaine mais également des jeux de pouvoir que permettent ces nouveaux «savoirs experts» pour la constitution de nouveaux échanges politiques.

Méthodologiquement, l'analyse de l'effet des «savoirs experts» sur le changement d'échelle implique d'évaluer les processus d'auto-légitimation et les jeux de pouvoir liés à l'usage de mots, de notions et d'expressions dans les sphères professionnelles et les scènes de décision publique. Ces processus d'auto-légitimation et ces jeux de pouvoir concernent aussi bien les «experts» que les responsables politiques. Par ailleurs, il serait intéressant de vérifier si les personnes interrogées (toutes catégories confondues) disent effectivement la même chose quand elles utilisent certains mots ou expressions (la métropole, métropolisation, *etc.*). Demander systématiquement quelques éclaircissements à ses interlocuteurs, au sujet de notions ou d'expressions qu'ils utilisent, peut donc s'avérer fort instructif sur le degré de précision d'une définition. En outre, ce réflexe permet de voir si une définition donnée est plus ou moins partagée par ces différentes catégories d'acteurs, ce qui permet de déconstruire une définition pour mettre en lumière les usages qui en sont faits. Ce travail d'explicitation peut également se transformer en généalogie des mots et des expressions. Concrètement, il serait intéressant de remonter les sources d'inspiration en demandant à ses interlocuteurs quelles sont leurs références (littérature grise, production scientifique, manifeste, études de consultants, *etc.*). L'intérêt d'une généalogie n'est pas de partir à la recherche d'une origine des mots et des expressions mais plutôt de voir comment les titulaires des «savoirs experts» sur l'espace urbain et les acteurs de la décision publique en viennent progressivement à considérer comme «évidentes» des représentations de l'espace urbain, à travers leurs pratiques, les procédés de justification qu'ils utilisent, leur contribution au débat ou à la capitalisation de «savoirs experts». Cette généalogie permettrait plus largement de comprendre comment s'opère sur une durée donnée le travail de légitimation et de disqualification de façons de se représenter l'espace urbain et de concevoir sa gestion.

Pour sa part, l'articulation entre l'échelle métropolitaine (systématiquement évoquée par les dirigeants communautaires) et les *échelles de territoires vécus* n'est pas spontanée. La multiplication des initiatives visant à produire symboliquement du territoire métropolitain montre bien que cette articulation reste difficile, si l'on prend en compte les usages sociaux du territoire propres à la population. Le changement d'échelle est par conséquent déterminé par les usages sociaux du territoire propres à la population puisque les élus demeurent comptables de leurs actions vis-à-vis de leurs administrés sur un espace donné. Ainsi, si la légitimité par l'action pousse les dirigeants communautaires à un changement d'échelle pour procéder à de nouveaux échanges politiques, la représentativité démocratique et la responsabilité politique, elles, imposent aux élus d'œuvrer principalement pour leur terre d'élection. La quête de reconnaissance démocratique des dirigeants communautaires à travers leurs stratégies de production d'un territoire métropolitain s'explique au regard de cette tension entre légitimité par l'action *vs.* représentativité démocratique et responsabilité politique, qu'ils cherchent précisément à atténuer. Dans ces conditions, l'analyse du changement d'échelle est aussi une analyse des principes et des jeux de justification par lesquels les dirigeants urbains tentent de légitimer cette nouvelle entité territoriale métropolitaine. Ici, la réception de ces stratégies symboliques par les habitants et leur réaction sont deux éléments importants pour examiner une évaluation populaire des pratiques et stratégies poussant au changement d'échelle.

Méthodologiquement, il serait intéressant d'examiner les dispositifs de prise de parole citoyenne dans les procédures consultatives, en examinant la représentativité de ces paroles citoyennes et les outils mobilisés dans cette prise de parole. Les procédures du type «révision d'un Schéma Directeur» peuvent être un terrain d'études mais deux contraintes rendent particulièrement difficiles ce genre d'investigation : 1) l'existence d'une temporalité propre à la procédure à travers la décision de révision qui intervient dans une conjoncture locale et qui fait que ce type

[112] Cf., note de bas de page n° 10, p. 11.

[113] Au sens de promotion et de valorisation des atouts de l'espace.

d'investigation ne peut pas être reproduit systématiquement - le chercheur doit toujours s'adapter à cette temporalité soit parce que la procédure est déjà achevée, soit parce qu'elle est en cours de réalisation ; 2) la difficulté d'avoir un accès direct et systématique à des populations concernées par la révision d'un schéma directeur mais qui ne s'engagent pas pour autant ou ne peuvent pas s'engager dans des stratégies de résistance ou de contestation. Une alternative reste possible : les conseils de développement prévus par la loi du 25 juin 1999 (dite loi Voynet) censés permettre la participation de la société civile aux choix de développement des espaces locaux. Il serait intéressant de voir comment l'échelle métropolitaine mobilisée par les dirigeants communautaires dans leurs discours est, le cas échéant, utilisée et justifiée face à des citoyens ayant leur propre échelle de territoire vécu.

Conclusion

Cette modélisation est une première tentative pour présenter les basculements et les processus qui conduisent à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération. L'analyse fait ressortir deux grands résultats.

Le premier montre que le développement des politiques dites de métropolisation et le maniement de l'échelle métropolitaine par les acteurs traduisent en fait l'organisation de nouveaux échanges politiques à l'échelle de l'agglomération, aux limites plus ou moins définies. Cet élément permet de comprendre plus largement pourquoi la conception et les pratiques de la coopération intercommunale s'articulent davantage autour de l'échelle métropolitaine, en tant qu'échelle virtuelle *maniée et utilisée* par les dirigeants communautaires. Le deuxième grand résultat montre que la quête de reconnaissance démocratique par les dirigeants communautaires est à l'origine des stratégies symboliques qui visent à la fois à faire reconnaître par la population l'existence d'une communauté de destin à l'échelle métropolitaine et à légitimer les nouvelles pratiques de la coopération intercommunale. Ainsi, comme le montrent ces deux résultats pris ensemble, la légitimation progressive du pouvoir d'agglomération s'effectue par la manipulation d'une échelle virtuelle métropolitaine.

Plusieurs phénomènes montrent, par ailleurs, que ces basculements structurels concernant l'organisation et le fonctionnement des institutions de coopération intercommunale ne sont pas isolés et qu'il s'agit là d'une tendance lourde. Il y a, tout d'abord, l'importance des pratiques locales qui déterminent l'application de la législation consacrée à la coopération intercommunale (comme l'a montré la mise en œuvre de la loi Chevènement du 12 juillet 1999[114]). Ici, l'hypothèse que les pratiques locales de la coopération intercommunale servent de référence aux projets de loi, et donc finalement les précèdent, peut légitimement être posée et testée (comme le laisse penser le rapport présenté par le sénateur P. Mauroy au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation ou encore plus généralement le travail de lobbying de structures comme l'Association des Maires des Grandes Villes de France ou l'Association des Communautés Urbaines de France avec les résolutions adoptées par leurs présidents qui appellent des innovations juridiques[115]). Il y a ensuite l'importance des pratiques professionnelles et des réseaux professionnels qui concourent à la gestion de la coopération intercommunale. Ici, l'hypothèse que ces pratiques et réseaux professionnels (planification financière, suivi budgétaire et conseil juridique) contribuent en partie à la standardisation des pratiques et des objectifs de la coopération intercommunale mérite d'être testée. Il y a, enfin, le développement des procédures consultatives et l'importance des expertises urbaines sur la formulation des projets urbains. Ici, il peut être fait l'hypothèse que les « réflexions stratégiques » et la « planification stratégique » servent à la construction d'une identité collective sur le territoire métropolitain, dans la mesure où le gouvernement de toute entité politique sur un territoire suppose l'existence d'une identité collective liée à ce territoire.

REFERENCES

Baraize, F. & E. Négrier, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan, 2001

Jouve B. & C. Lefèvre, (sous la dir.), 1999, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.

Lefebvre R., 1997, « Être maire à Roubaix : la prise de rôle d'un héritier », *Politix*, 38, pp. 63-87.

Lefèvre C., 1998, « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, n°4, pp. 9-25.

Wilks-Heeg S., Perry B. & A.Harding, 2003, « Metropolitan Regions in Europe: Regimes, Rescaling or Repositioning? » *in* Salet W., Kreukels A. & Thornley A. (eds.), *Metropolitan governance and spatial planning : comparative case studies of European city-regions*, London ; New York : Spon Press.

[114] (Baraize & Négrier, 2001).
[115] *Cf.*, Résolution des Présidents, 32èmes journées des Communautés Urbaines de France, Lille, 21-22 octobre 2004.

Carte de l'agglomération lilloise



Source : Agence d'urbanisme de Lille

Carte de l'agglomération lyonnaise



LE CHANGEMENT D'ECHELLE PAR L'INSTITUTIONNALISATION DE NOUVEAUX ESPACES D'ACTION : L'ACTION DES REGIONS EN MATIERE DE RECHERCHE. UN CHANGEMENT D'ECHELLE AMBIVALENT ET INDETERMINE.

Cécile Crespy

Les conseils régionaux occupent une position originale dans les politiques de recherche. Suite aux lois de décentralisation et à la loi sur la recherche de 1982, ils disposent de quelques prérogatives : la recherche constitue un levier pour nourrir leurs projets de développement. De plus, dans une logique de compétition entre les territoires[116], le potentiel R&D est un atout non négligeable. A partir des années 1990, l'Etat a associé les Régions et plus généralement les collectivités locales au financement de l'enseignement supérieur (plans U2000 et U3M). Pour pallier l'absence de transfert de compétences en la matière, le CPER constitue un canal d'intervention privilégié. A travers le CPER[117], l'Etat crée un cadre d'action, ce qui n'est pas sans rappeler l'hypothèse développée par Fligstein [Fligstein, 2000], à propos du processus d'européanisation qui conduit à la création de nouvelles arènes. L'Europe n'est pas en reste, car dans la construction de l'espace européen de la recherche, l'échelon régional est mobilisé. Ces différents mouvements vont dans le sens d'une **ouverture du jeu au profit des Régions,** sans que pour autant la recherche ait fait l'objet d'un transfert de compétences. La fin de l'Etat colbertiste marquerait-il l'émergence d'un pouvoir régional en matière de recherche ?

Dans cette communication, nous proposons d'examiner les conditions d'effectivité du changement d'échelle de l'action publique à la lumière de la recherche. Nous mettons en évidence que la disparition de la convention d'action publique de l'Etat entrepreneur (ou Etat colbertiste) [Lanciano-Morandat, Verdier, 2004] s'accompagne de nouvelles modalités d'intervention de ce dernier. A travers l'étude de cas du dispositif incubateur en région Provence-Alpes Côte d'azur (PACA)[118] et une mise en perspective avec d'autres exemples issus d'un travail de thèse en cours, nous montrons que la mobilisation régionale nécessite le repositionnement des acteurs sectoriels et des acteurs institutionnels.

Cette mobilisation régionale ne se fait pas sans tensions et montre par la même les difficultés auxquelles les conseils régionaux sont confrontés. L'examen de ce cas montre les logiques contradictoires à l'œuvre. Ce faisant, **ce changement d'échelle reste ambivalent et indéterminé**. Avant d'aborder les questions que pose l'engagement des conseils régionaux en matière de recherche, nous revenons sur un exemple des transformations de l'action publique.

Une redéfinition des rapports local/sectoriel et local/national à l'épreuve du dispositif incubateur

Depuis une vingtaine d'années, les dispositifs d'action publique qui promeuvent les relations science-industrie se sont succédés. Ces dispositifs sont autant d'éléments d'un bilan mitigé en la matière, alors même que dans la loi de 1982, la valorisation de la recherche est reconnue comme une des principales missions pour permettre au système de recherche d'être performant[119]. Le rapport de mission d'Henri Guillaume [1998] partant d'un constat sévère en la matière, préconise une réorientation de la politique scientifique. C'est dans cette perspective que la loi de 1999 sur l'innovation[120], vise à promouvoir l'entrepreunariat scientifique, tout en s'inscrivant dans une logique de réforme de la politique scientifique française. En effet, ce dispositif traduit l'émergence d'un référentiel d'action publique empreint aussi bien de régulations marchandes que d'une conception connexionniste de la science [Branciard, Verdier, 2003]. L'esprit de cette loi a été défini, "à l'issue des Assises de l'innovation du 12 mai 1998, lors du Comité interministériel de la recherche scientifique et technologique (CIRST) du 15 juillet 1998. Pour favoriser l'interpénétration des activités de recherche publique et privée, il a été décidé de soutenir l'innovation technologique en renforçant les moyens incitatifs et en facilitant les échanges et les mises en réseau.[121]" A ce titre, le dispositif incubateur illustre bien ce que Leydesdorff et Etzkowitz [2000] ont mis en évidence dans le cadre de la "triple hélice" à travers la recomposition des rapports science-industrie-pouvoirs publics. En cela, il se différencie des dispositifs précédents, puisqu'il ne s'agit pas d'une logique de valorisation proprement dite[122]. Rappelons que la création d'entreprises ne constitue qu'un des vecteurs de la valorisation de la recherche[123]. Le dispositif incubateur permet de repérer trois éléments d'évolution :

- l'hybridation des dispositifs science-industrie (passage de la science comme bien public à la science comme bien économique)
- la redéfinition du rapport entre organismes de recherche et université

---

[116] Cette logique traduit la transformation de la politique d'aménagement du territoire, avec un glissement progressif vers une logique de développement des territoires, sous la double influence de l'irruption de nouveaux acteurs publics : Etat et collectivités locales et de la résurgence des économies locales dans un contexte de crise.

[117] L'enseignement supérieur et la recherche constituent le deuxième volet des derniers CPER en masses financières (derrière l'équipement). C'est un des volets où le taux de réalisation reste élevé, plus de 60%, ce qui montre que l'Etat ne s'est pas totalement désengagé.

[118] La méthodologie est présentée en annexe.

[119] La LOP de 1982 présente la valorisation comme une mission des personnels et un objectif de la recherche publique (articles 5, 14 et 24).

[120] 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) comprend quatre volets qui poursuivent un objectif similaire : favoriser la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche.
- la mobilité des chercheurs académiques vers la sphère de l'entreprise : Création d'entreprise par un chercheur ou enseignant-chercheur, participation à son capital, direction ou apport de son concours, tout en conservant son statut de fonctionnaire.
- la mise en relation recherche-industrie par l'intermédiaire des incubateurs et des services d'activités industrielles et commerciales (SAIC).
- un cadre juridique pour les entreprises innovantes.
- un cadre fiscal pour les entreprises innovantes.

[121] Rapport n°1642 de l'Assemblée nationale, sur la loi sur l'innovation et la recherche, Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, par J.P. Bret, 27/05/1999, p.7

[122] La valorisation de la recherche consiste à assurer la circulation et le transfert des connaissances produites dans la sphère scientifique vers la sphère industrielle, en vue de leur application.
"Certains résultats des travaux menés dans les laboratoires publics sont susceptibles d'applications industrielles. Pour cela, les organismes de recherche disposent d'outils ou de mécanismes leur permettant, en premier lieu de protéger les découvertes de leurs laboratoires, et de protéger ainsi le patrimoine scientifique et économique résultant d'un effort national de recherche, en second lieu de favoriser le développement industriel des travaux valorisables."(Cour des comptes, rapport spécial de 1997)

[123] Les principaux vecteurs de la valorisation sont les contrats de recherche avec l'industrie, le dépôt de brevets et les licences d'utilisation de ces brevets par les industriels, le transfert par les hommes ou certaines créations organisationnelles (le département Sciences Pour l'Ingénieur du CNRS ou l'INRIA).

- le repositionnement de l'intervention de l'Etat (cette manière de faire se retrouve dans la mise en place des génopôles ou plus récemment des pôles de compétitivité) et l'illustration de la convention de l'Etat facilitateur.

L'analyse qui suit privilégie les configurations d'acteurs autour de ce dispositif et la manière dont se crée l'action publique. Elle s'attache à restituer les dynamiques de l'action publique et à regarder la mise en œuvre de ce dispositif à la croisée entre une logique nationale "top down" et des dynamiques locales d'appropriation, aussi bien du côté des universités que des acteurs intermédiaires ou institutionnels. Comment les dispositifs hybrides entre la science et le marché sont-ils construits ? Comment les universités se saisissent-elles de dispositifs nationaux dans une optique de valorisation de la recherche ? Quel est le rôle des acteurs publics locaux, dont celui du Conseil régional ? Ce dernier occupe-t-il une place particulière ? Quelle est la place respective des universités et des EPST tels que le CNRS ?

A travers cet exemple, c'est le jeu des acteurs encastrés dans un contexte territorial spécifique qui se donne à voir. C'est aussi une manière d'entrer dans les conditions d'élaboration de l'action publique car l'enjeu est double : il se situe d'une part, dans le rapport local/national (ou Etat-Région) et d'autre part, dans un rapport local/sectoriel (collectivités locales et universités).

La production d'un dispositif d'intéressement par le Ministère de la Recherche

Le dispositif d'intéressement [Akrich et al., 1988] consiste à faire participer les universités à des dispositifs hybrides entre la science et le marché. L'appel à projet du Ministère définit clairement les acteurs visés, à savoir les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les professionnels de l'accompagnement à la création d'entreprise et du capital-risque.

La conception des dispositifs définit un nouveau rôle pour le Ministère de la recherche[124] qui peut être résumé par les qualificatifs suivants : incitation, labellisation, évaluation. L'appel à projets "incubation et capital d'amorçage des entreprises technologiques" est lancé en mars 1999 par le Ministère de la Recherche, un peu avant l'adoption de la loi sur l'innovation. A l'issue du montage des projets d'incubateurs[125], le Ministère de la Recherche, par l'intermédiaire d'un comité d'évaluation constitué ad hoc[126], accorde le label "incubateur ministériel" qui permet à la structure de bénéficier d'un financement, sous forme d'une subvention, pour une durée de trois ans. Pour le Ministère de la Recherche (MR), il ne s'agit pas seulement d'accorder un label, mais aussi de définir certaines règles. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, et plus particulièrement les universités[127] sont placés au cœur du dispositif. De plus, l'objectif est de favoriser les projets qui fédèrent les acteurs d'un territoire car le secteur de la valorisation et du transfert de technologies a pour caractéristique d'être composé d'un nombre important d'organismes, fruits de la multiplicité des initiatives publiques en la matière. Par la suite, il intervient par la procédure d'évaluation des incubateurs, au terme de trois ans de fonctionnement, et la poursuite du financement[128].

Une mobilisation des acteurs sectoriels difficile et en ordre dispersé

Si l'appel à projets du Ministère ne définit pas clairement le niveau de l'action publique, c'est le cadre régional qui a été retenu[129]. Cependant, l'idée d'un seul incubateur inter-universitaire ne s'est jamais traduite dans les faits en PACA. La construction de l'action collective n'a été possible que par la reconnaissance de spécificités territoriales, fruits de l'histoire[130], montrant par la même la disjonction entre le territoire institutionnel et les territoires d'action publique et l'enchâssement de l'action publique dans la construction sociale régionale.

L'incapacité à créer de l'action collective : la dispersion des propositions (premier semestre 1999)

"Q : est-ce qu'on pourrait revenir sur la période avant la mise en place des incubateurs?

Oh là là, les discussions ça était une foire d'empoigne pas possible qui a mis pratiquement un an. D'ailleurs on s'est fait pointer du doigt parce que tout le monde voulait son incubateur. Quand l'appel d'offre a été lancé, je me rappelle des réunions à la DRRT tout le monde avait un incubateur... C'était pas un projet qui émanait des universités, les universités ont été incapables en fait, à l'époque de sortir quoi que ce soit. Si elles l'ont fait effectivement, c'est parce qu'il y avait des gens derrière qui ont poussé un petit peu à ce qu'ils réfléchissent et mettent en avant. Mais à l'origine, le projet émanait de structures publiques ou parapubliques et pas du tout, dans le domaine de l'accompagnement d'entreprises mais qui n'émanait pas en fait des universités. Ce qui fait que tous les projets qui ont été présentés ont été retoqués, on sentait pas une démarche volontariste de l'université pour mener la danse et être le chef de file de ces projets. Ça a mis beaucoup de temps à se faire." **(Entretien, chargé d'affaires technologies, pépinière d'entreprises financée par les pouvoirs publics, région d'Aix-Marseille)**

La situation préexistante à l'appel à projets est la suivante : les universités ne disposent pas de service de valorisation[131], il existe toutefois un incubateur qui participe, depuis 1995, à l'essaimage universitaire sur un des campus marseillais, le site de Luminy. Son implantation sur ce site l'associant fortement à l'une des trois universités, il n'a pas constitué une préfiguration à l'incubateur inter-universitaire sur l'ouest du territoire[132] : du côté de cet incubateur, il n'y a pas eu de tentative, semble-t-il, pour lui donner les attributs d'un incubateur inter-universitaire : déménagement, changement de nom… Sur l'est du territoire, il existe un incubateur de site, dédié à l'essaimage sur le territoire

[124] L'Etat n'est pas une entité homogène, il faut ici distinguer le niveau ministériel avec le Ministère de la Recherche et le service extérieur de l'Etat, la DRRT présente en région.
[125] Un incubateur est une structure d'appui qui intervient en amont de la création d'entreprises, dont l'objectif est d'accompagner les porteurs de projet, afin de leur permettre de passer de l'idée à la phase de création d'une entreprise. Tous les incubateurs ne sont pas spécialisés dans le spin off académique, c'est-à-dire que certains ont vocation à favoriser un essaimage sur un territoire donné, comme les technopôles.
[126] 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.
[127] Cette place accordée aux universités est à mettre en relation avec la volonté de réforme du Ministre de l'enseignement et de la recherche, Claude Allègre, qui veut donner une place plus importante aux universités dans le système français de recherche, Entretien directeur de la recherche au Ministère de la recherche sous Claude Allègre, 26/11/2003.
[128] Cela a été décidé dans le cadre du Plan Innovation du 9 avril 2003. Les principales mesures de ce Plan ont été reprises dans le projet de loi de finances pour 2004.
[129] En Rhône-Alpes, Nord Pas de Calais et Ile-de-France, plusieurs incubateurs ont été labellisés.
[130] La région PACA est constituée de trois sous-ensembles : l'arrière-pays alpin, l'ouest autour d'Aix-Marseille et l'est avec les Alpes-Maritimes.
[131] Ce n'est pas spécifique aux universités de la région, cf rapport de la cour des comptes. De manière générale, les politiques de recherche des universités, dont la valorisation fait partie, restent faibles (Mignot-Gérard, 2003)
[132] Des raisons liées aux personnes semblent avoir fortement comptées.

sophipolitain, géré par la fondation Sophia-Antipolis[133]. L'INRIA qui est implanté sur Sophia-Antipolis a une pratique ancienne en termes de valorisation.

Les structures d'animation et de transfert de technologies, principalement des pépinières d'entreprises, ont été présentes dans les premières propositions soumises au Ministère de la recherche. L'absence de structures de valorisation au sein des universités a rendu difficile leur capacité à répondre à l'appel d'offre. Quant aux EPST, ils sont quasi-absents. A travers la mise en place du dispositif incubateur, c'est une tendance de fond qui s'observe : un déplacement vers les universités des dispositifs de recherche.

Les universités ne sont guère motrices et il y a une forte articulation avec les associations d'animation des technopôles et les pépinières d'entreprises.

A ce premier temps où chaque établissement ou campus veut son incubateur, se succède une deuxième période avec l'entrée en scène de la RHT.

La faiblesse du niveau régional dans la mobilisation des acteurs

Les premières initiatives, au total sept, plus ou moins portées par différents établissements, se caractérisent par leur dispersion et par une absence de coordination de la part de la DRRT 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.

Le mandat confié à la Route des Hautes Technologies (mi-1999)

Entre mai et juillet 1999, la RHT[134] en cours de transformation comme un outil au service de l'Etat et de la Région se voit confier un mandat de la DRRT, mais aussi de la part du conseil régional, pour réussir à faire émerger des projets labellisables par le MR. Le mandat est donné au cours du conseil d'administration de la RHT du 15/09/1999. Lors du séminaire de la RHT des 14 et 15 octobre 1999, le constat suivant est dressé : le dossier aurait dû être pris en charge de manière plus précoce par la RHT. C'est durant ce séminaire que différents points de vue émergent : pour le DRRT, les interlocuteurs privilégiés sont les universités, et sur Aix-Marseille, elles doivent se regrouper. Dans un même temps, le sénateur des Alpes-Maritimes soutient que deux incubateurs doivent voir le jour sur le territoire de PACA.

Comment interpréter le mandat confié à la RHT ? Le sens est double : d'une part, faire avancer le dossier et permettre la labellisation et d'autre part, c'est la reconnaissance d'une certaine impuissance de la DRRT et du conseil régional. Voici le point de vue soutenu par la DRRT : *"L'appel à projets lancé par le Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, au mois de juillet dernier, avait pour but d'inciter universités et organismes de recherche à se pencher sur la création d'entreprises. Nous avons, en PACA, placé la barre très haut. Compte tenu du grand nombre de partenaires concernés, il était nécessaire de prendre le temps de coordonner la mise en œuvre des projets. La RHT est la structure la plus à même de jouer ce rôle. Les projets d'incubateurs Est et Ouest seront déposés en février auprès du Ministère." (Itinéraires, 2000)*

Face aux projets des universitaires, s'ouvre le temps des négociations durant le deuxième semestre 1999. Ce deuxième temps est donc celui de **la mise en forme et des rapprochements 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 de négociations car il a vocation à être national[135]. Quant au projet soutenu par la fondation Sophia-Antipolis – l'université n'est pas présente – il est écarté sous cette version fin 1999 par le représentant du préfet de région.

Deux projets émergent, un à l'est, l'autre à l'ouest du territoire. Les recteurs des deux académies étant cependant d'accord à l'origine pour un seul projet. Cependant, ce sont les universités et non les rectorats qui sont les acteurs de ce processus. Pour le DRRT, les deux projets d'incubateurs 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 la Région, elle a incité les acteurs à coopérer et à se fédérer autour d'un nombre restreint de projets, mais son rôle n'a pas été de pousser à la constitution d'un seul projet. Son rôle s'est limité à transmettre les informations depuis Paris et à dire ce qui lui paraissait acceptable pour le Ministère. Les deux projets ont été déposés et labellisés par le Ministère de la recherche en 2000 et les incubateurs ont été créés au cours de l'année 2001. A travers la mise en forme des projets, c'est la stabilisation des configurations d'acteurs qui apparaît.

La "reprise en main" par les universités

Au cours de l'année 2000, la RHT est devenue Méditerranée technologies (MT). Dans la convention qui lie le conseil régional à Méditerranée technologies[136], une de ses fonctions est de coordonner l'action des incubateurs régionaux nouvellement créés. Cependant, cette fonction n'a pas été remplie car la RHT-MT a été évincée du fonctionnement des incubateurs par les universités. Pour la DRRT, la situation est un peu différente, car elle est le relais du Ministère de la recherche en région, lequel finance les projets d'incubateurs, elle continue, à ce titre, à être un interlocuteur des incubateurs.

Les universités sont au centre du dispositif, bien plus que les organismes de recherche qui sont peu présents, mais on constate une différence puisque sur Nice, le CNRS et l'INRIA participent aux négociations, tandis que la délégation Provence du CNRS ne participe pas directement à ce processus. Seule la CORPACA (conférence des organismes de recherche de la région PACA)[137] – lui assure une représentation, tout comme aux autres EPST (INSERM, INRA). Les écoles d'ingénieurs, plus encore que les organismes de recherche, sont complètement absentes.

---

[133] 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.

[134] Association loi 1901 créée en 1989 par l'Etat et le conseil régional. Elle intervient en matière de technologie et d'innovation.

[135] Il s'agit de l'incubateur dédié au multimédia éducatif.

[136] Convention d'objectifs pluriannuelle entre la Région et l'association MT, 23/05/2000, 5 pages. Dans l'article 2 qui définit les missions, on peut lire : "L'association MT assure six missions principales : …5/ la coordination des incubateurs universitaires de la région."

[137] La CORPACA a été créée par le DRRT.

Q : pour l'incubateur PACA Est, est-ce que le CNRS s'est impliqué ?

"Oui le CNRS, il y a cinq membres fondateurs, l'université de Nice, l'INRIA, le CG06, CG83 et le 5ème, peut-être TVT, mais je ne suis pas sûre. Il faudrait que je vérifie. Le CNRS est membre associé. Je représentais le CNRS dans le Conseil d'administration, on est vraiment dans les structures de fonctionnement de l'incubateur, et je participais, je faisais pas partie du comité exécutif mais j'ai participé plusieurs fois à des réunions où les porteurs de projet présentent leur projet, de façon qu'on voit l'opportunité ou non de les soutenir. Alors bien évidemment quand il y avait des projets dont les porteurs étaient issus du CNRS, j'étais davantage mise à contribution parce que le CNRS en fait a toujours bien avant la création des incubateurs, a soutenu la création d'entreprises." **(Extrait d'entretien, DR CNRS, responsable SPV CNRS jusqu'en 2003, délégation Côte d'Azur, 18/11/2003)**

Pour les universités, la mise en place des incubateurs est suivie par celle des services de valorisation, soit en tant que filiale, soit en tant que service interne à l'université[138]. Ces différentes créations les mettent en contact avec la problématique de l'université entrepreunariale et l'émergence d'une troisième mission pour les universités, à côté de la formation et de la recherche. Dans un même temps, principalement pour l'incubateur ouest, les premiers mois du fonctionnement de l'incubateur sont difficiles, car les représentants des universités peinent à faire émerger un intérêt collectif.

Quant aux relations entre les EPST et les incubateurs, elles ne sont pas inexistantes. Par exemple, le CNRS est partenaire des deux incubateurs dans la mesure où les porteurs de projets qui souhaitent entrer dans l'incubateur soumettent leur dossier soit par l'intermédiaire du service de valorisation de leur université, soit du service partenariat et valorisation du CNRS. En outre, le service partenariat et valorisation assure un travail de détection auprès de ses laboratoires.

Comme pour la plupart des structures créées, il y a différents niveaux d'engagement, différents cercles. Les montages institutionnels auxquels les incubateurs ont donné lieu sont différenciés territorialement. Pour PACA Ouest, les quatre universités auxquelles s'est joint le CEA, constituent le premier cercle des membres fondateurs. Il y a une absence totale des autres organismes de recherche. D'autres institutions participent au dispositif, en tant que prestataires de services, par l'intermédiaire de conventions (les pépinières, les structures d'animation des technopôles), mais aussi les collectivités locales, en tant que financeurs. En revanche, PACA Est est caractérisé par une implication des Conseils généraux des Alpes-Maritimes et du Var, en tant que fondateurs et porteurs du projet au même titre que les deux universités de l'académie de Nice– Nice et Toulon – et l'INRIA.

L'engagement des collectivités locales

Le conseil régional a été très présent dans les discussions autour du montage des incubateurs, directement par l'intermédiaire de la Direction de l'économie et le service recherche et indirectement par l'intermédiaire de la RHT. Dans la mise en œuvre du dispositif, il y a véritablement une division du travail entre l'Etat et la Région qui s'est manifesté. La construction du dispositif est locale et le pilotage est assuré par le Ministère de la recherche. Le conseil régional est un partenaire financier aussi bien dans l'est que l'ouest du territoire. La prééminence de la Région n'est pas évidente et celle-ci est amenée à la construire. Pour les conseils généraux, il y a eu un engagement différencié, puisque pour l'incubateur PACA Est, les Conseils généraux des Alpes-Maritimes et du Var ne sont pas seulement des partenaires financiers mais aussi des membres fondateurs. En revanche, sur la partie ouest, le Conseil général des Bouches du Rhône est un partenaire financier dès le démarrage de l'incubateur. Le Conseil général du Vaucluse participe de façon plus tardive, après la mise en place de l'incubateur, tout comme la ville de Marseille. L'engagement et le degré d'intervention des collectivités locales ne sont pas identiques. Les collectivités apportent leur financement mais cela ne passe pas par l'intermédiaire du contrat de plan Etat-Région[139]. Etre un partenaire financier permet aux collectivités locales de participer aux comités de pilotage des incubateurs, aux côtés de la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), de l'ANVAR et de la DRRT. La DRRT, présente au comité de pilotage des incubateurs, reconnaît que les marges d'action de ce comité restent limitées, compte tenu de l'encadrement de la part du Ministère.

On peut ainsi parler d'une forme de spécialisation et d'une tentative de différenciation des territoires d'action publique des collectivités locales, puisque la Région a privilégié le capital-risque et les incubateurs et les conseils généraux, les incubateurs et les services de valorisation des universités. En revanche, dans cet espace il n'y a pas de substitution des collectivités locales à l'Etat, et l'engagement des collectivités locales n'est ni systématique[140], ni uniforme. En définitive, avec les incubateurs, c'est une tentative de différenciation des rôles qui apparaît. **L'Etat initie, crée les conditions de l'action publique, reste aux acteurs en région à se mobiliser.**

Le Ministère de la recherche a orienté les dispositifs. Aussi bien pour la labellisation des incubateurs que pour la reconnaissance de la diversité territoriale, il a été présent. Par ailleurs, il y a eu de nombreux aller et retour entre les porteurs de projets et le comité d'évaluation en charge de la labellisation. Ce dernier a surtout incité à la rationalisation des pratiques pour que la labellisation soit possible. Le Ministère de la recherche reste très présent y compris dans la gestion des incubateurs, par l'intermédiaire du financement et de l'évaluation réalisée au cours de l'année 2003. Cette évaluation[141] a constitué une étape dans la poursuite du financement des incubateurs. La dépendance par rapport à l'Etat reste forte sur le plan financier. Un des responsables d'incubateur reconnaît que l'engagement des collectivités locales ne peut se faire dans l'immédiat sans le soutien financier de l'Etat.

"Q : Dans le cas où l'Etat se retirerait, les collectivités locales prendraient-elles le relais ?

Responsable incubateur : Les collectivités locales s'arrêteront aussi, c'est sûr. Par contre si l'Etat se retire dans trois ans, et qu'on commence nous à avoir des retours, alors elles pourront se maintenir à partir du moment où il y a des retours. Donc on verra dans quatre ans." **(Entretien 16/07/2003, réalisé alors que le Ministère de la Recherche a lancé l'évaluation des incubateurs afin d'en poursuivre le financement.)**

[138] Ils ont été mis en place en dehors de l'appel à projets, mais leur existence est prévue par la loi de 1999.
[139] Contrairement à la région Midi-Pyrénées. Les incubateurs sont mentionnés dans le contrat de plan, mais aucune ligne budgétaire ne leur est attribuée.
[140] Elles ne se sont engagées en même temps (le département du Vaucluse n'a pas participé dès le début, tout comme la mairie de Marseille). En 2005, pour PACA-Ouest, le budget est financé de la façon suivante : 40% pour les collectivités locales, 20% pour le FSE, 30% l'Etat, les cotisations des membres et les débuts de remboursement : 10%. L'incubateur PACA Est est financé par les CG06 et 83, le conseil régional, le Ministère de la Recherche et le FSE.
[141] Cf l'évaluation du Ministère délégué à la recherche et nouvelles technologies

Les conséquences de l'action publique

L'engagement des universités est à géométrie variable comme en atteste l'exemple du capital d'amorçage. Là, le conseil régional n'est pas parvenu à enrôler les universités. Il y a donc des difficultés pour stabiliser les relations.

Parallèlement à la mise en place des incubateurs, il y a eu une réponse concernant la partie de l'appel à projet "fonds d'amorçage régional", qui s'est principalement déroulée entre 2001 et 2002. Par ces différents dispositifs, il s'agit d'intervenir aux différentes étapes de création de spin-offs académiques. Ce projet de capital d'amorçage n'a pas abouti jusqu'à présent[142] alors même que le cadre d'action est similaire.

Concernant le fonds d'amorçage régional, il y a eu une démarche en deux temps. La constitution du fonds d'amorçage régional, Primaveris auquel participe la CDC PME, la Caisse d'Epargne, Proxipaca[143] (actionnaire principal) et le conseil régional, s'est faite début 2001. Dans un second temps, les universités doivent être associées à ce fonds d'amorçage par l'intermédiaire de la société régionale de valorisation universitaire PACAVALO. C'est précisément la mise en place de Pacavalo que nous examinons.

La configuration institutionnelle est différente par rapport à celle des incubateurs, car le projet a été monté directement par le Conseil régional (plus particulièrement par la DDER), en relation avec les six universités de la région et Primaveris. Les organismes de recherche n'y ont pas pris part. Les réflexions débutent en janvier 2001 avec la création d'une société régionale de valorisation, PACAVALO. Elle est entérinée par l'allocution du président de Région au cours d'une conférence avec les présidents d'université (18/06/2001).

Cette société Pacavalo a un double objectif : d'une part, il s'agit de prendre une participation au fonds de capital d'amorçage, afin de soutenir des entreprises nouvellement créées. D'autre part, cette SAS doit remplir des fonctions d'assistance, d'expertise et d'exécution des prestations de service. Pacavalo est envisagée comme la base d'une future structure de valorisation commune aux six universités de la région et comme la préfiguration d'une structure de coordination au sein de laquelle se définirait la stratégie régionale de valorisation que les actionnaires souhaiteraient initier en PACA. En même temps, les déclarations semblent davantage venir du conseil régional que des universités.

Les universités, quelle que soit leur taille, disposent du même pouvoir dans cette structure : chacune ayant 1333 actions. Le fonds de capital-risque régional est minoritaire puisqu'il ne dispose que de 1002 actions. Chaque université est liée à Pacavalo par une convention. Il est prévu que Pacavalo prendra ensuite une participation dans le fonds d'amorçage Primaveris grâce à l'avance remboursable de 1.1 million d'euros de l'Etat.

Cependant, ce projet n'a pas été validé par le Ministère des Finances[144]. Deux raisons sont avancées pour le rejet de la part du Ministère : le manque de documents et les perspectives de financement, car les capitaux engagés en dehors du financement ministériel[145] sont insuffisants et il n'est pas prévu d'équilibre financier dans le plan de financement sur trois ans.

Depuis, le projet est en attente et est présenté comme en cours de création, avec des relances périodiques. Les divisions entre universités ont participé de ce processus sans pour autant en être la seule justification, compte tenu du rapprochement que cela nécessitait à terme. Sur ce projet Pacavalo, il règne une certaine confusion, car il est présenté à la fois comme un projet qui n'a pas vu le jour et comme un projet d'actualité et en cours de réalisation[146].

Les craintes des universités se sont manifestées très tôt. Ainsi, dans une lettre adressée aux présidents d'université en août 2001 (2/08/2001) par le conseil régional, il leur est demandé d'adopter la décision de création de Pacavalo, puisqu'il y a accord sur l'objectif. La valorisation comme élément de politique d'établissement des universités est tout récente. En 2004, le constat suivant est fait par le CESR : "on constate toutefois que cette instance qui avait pour objectif de devenir un lieu stratégique sur la recherche régionale, rencontre actuellement des difficultés, en raison d'une insuffisance de collecte des fonds d'amorçage."[147]

L'encadrement du côté du Ministère a été moins fort et il n'a pas joué le tiers-garant comme pour les incubateurs.

Irréversibilité du changement d'échelle et capacité d'action des Régions

Quels enseignements à partir du dispositif incubateur ?

Cet exemple donne à voir la capacité d'innovation et d'adaptation des collectivités locales, face à des dispositifs porteurs de nouvelles pratiques, mais aussi leur capacité à phagocyter un dispositif national et à le réinterpréter et à l'encastrer en relation avec un contexte territorial et une construction sociale des acteurs donnée. Les deux incubateurs ont été créés et leur fonctionnement effectif, quatre ans après leur création.

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 figure dans la convention qui lie le conseil régional à MT. La RHT a favorisé l'émergence des incubateurs et a connu un succès relatif. MT devient une structure parmi d'autres qui n'a pas une fonction particulière de coordination.

Ainsi, le processus de construction de l'action publique n'est ni linéaire, ni prédéfini. Plutôt que de parler de bricolage, c'est davantage un ajustement mutuel qui s'est produit, entre Etat-Région d'un côté et universités de l'autre. **Cet ajustement mutuel peut être défini comme l'adaptation réciproque entre règles prédéfinies au niveau national et la configuration territoriale d'acteurs.**

---

[142] Il nous semble cependant intéressant de regarder aussi bien les échecs que les succès dans une logique de symétrie.
[143] C'est un financier qui est positionné sur différents créneaux : capital-risque, capital développement.
[144] Lettre du Ministère des Finances, direction du budget, 21/03/2002
[145] La part de l'Etat représente 1/5ème du budget total.
[146] Sur ce projet Pacavalo, il règne une certaine confusion, car il est présenté à la fois comme un projet passé "Dans le cadre de la loi sur l'innovation, la Région PACA a œuvré fortement pour la création d'une société régionale de valorisation et cela a abouti à la création de PACAVALO… " dans la suite du texte PACAVALO est présenté comme un projet et non comme une réalisation. "Ce projet a pour mission…. Ce projet visait…" rapport CESR, 2004.
[147] Rapport CESR 2004, p.17

La coopération entre les universités reste difficile. Les universités sont dans un premier temps assez réticentes à prendre en charge de nouvelles missions autour de la valorisation de la recherche. La coopération entre elles n'est pas évidente et il y a une sorte d'accord des universités qui se noue sur le fait de ne pas faire. Cela illustre la faible motricité des universités autour de la valorisation. Elles sont assez peu enclines à prendre en charge ces nouvelles missions. Dans ce contexte, l'Etat, par l'intermédiaire du Ministère de la recherche, demeure le tiers-garant des conditions de possibilité de l'action. Le rapport local/sectoriel, dans le cadre régional n'est pas défini une fois pour toutes. Dans la fabrique de l'action publique, il prend des formes variées. Le dispositif incubateur et la mobilisation régionale qu'il entraîne montre la dépendance relative des acteurs institutionnels par rapport aux acteurs sectoriels. La géométrie variable de l'action publique montre la disjonction entre les territoires institutionnels et les territoires de l'action publique.

Cet exemple montre comment "un dispositif d'intéressement" de la part de l'Etat entraîne des déplacements en termes de gestion et de mise en œuvre de l'action publique. Le rôle et la capacité de l'acteur conseil régional 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'amorçage, qui n'a pas été mené à son terme montre le caractère fortement différencié des arrangements et le fait que ces derniers soient provisoires et sans cesse à renouveler. Ces nouveaux dispositifs entraînent une redistribution des rôles. L'Etat promeut de nouveaux modèles dans les pratiques scientifiques, il définit une politique constitutive et propose de nouveaux rôles aux universités d'abord et aux collectivités locales ensuite. **On remarque clairement une forme de division du travail entre les échelons de l'action publique.** Cet exemple illustre bien le modèle de la convention de l'Etat facilitateur, ce qui permet de mettre en évidence que la fin de l'Etat colbertiste n'est pas nécessairement synonyme d'une disparition de l'intervention de l'Etat. C'est un certain type d'intervention de l'Etat qui a désormais cours. L'espace régional devient un espace de mobilisation, doublement construit par l'Etat, d'une part et par les acteurs sectoriels, d'autre part. Pour les acteurs sectoriels, en particulier les universités, il s'agit de les mobiliser sur la science comme bien économique et de les faire participer au développement du territoire régional.

Quelle lecture du changement d'échelle à partir de la recherche ?

A la lumière de ce cas, il apparaît qu'une politique régionale de recherche n'est ni la simple politique de l'Etat en région, ni celle des conseils régionaux ; il s'agit d'un assemblage composite qui associe aussi bien l'Etat que le conseil régional et les autres collectivités locales et les acteurs sectoriels.

Mossé et Verdier [2003] ont mis en évidence que les logiques sectorielles gardaient toute leur importance dans l'appréhension des changements de l'action publique. Concernant la recherche, il apparaît qu'un des éléments particulièrement important est le rôle que jouent les acteurs sectoriels dans la fabrique de l'action publique. La mise en perspective du cas des incubateurs avec ce que nous avons pu observer dans d'autres exemples met en évidence que les acteurs sectoriels participent à des dispositifs régionaux, à la fois parce qu'ils sont sollicités par les autorités régionales et parce que cela constitue une réponse à leur demande, même si elle reste faiblement organisée au niveau régional[148]. L'ouverture n'est pas seulement un processus piloté depuis l'Etat, il y a différentes dynamiques qui se rencontrent.

A l'occasion de la mobilisation des chercheurs en 2004, les Etats généraux régionaux ont donné lieu à des débats dans lesquels les collectivités locales, en particulier les conseils régionaux, ont fortement pris part. Mais, au-delà de ce moment spécifique, il existe de nombreuses interactions et imbrications entre d'un côté les acteurs institutionnels et de l'autre les acteurs sectoriels. Les laboratoires sont de plus en plus amenés, dans un contexte budgétaire restrictif, à construire leur accès aux ressources. Progressivement, les financements des collectivités locales sont venus compléter les apports des ressources des tutelles et des contrats industriels et/ou européens. Les financements régionaux et locaux, même s'ils restent à un niveau faible[149] par rapport aux financements de l'Etat et de l'Union européenne, ne sont pas négligeables dans la mesure où ce sont des financements incitatifs. Les financements régionaux et locaux peuvent avoir un effet de levier en constituant la contrepartie nationale pour qu'un projet soit financé au titre des fonds structurels[150].

Dans un même temps, dans la construction de la compétence régionale, la technicité compte et la mobilisation de l'expertise reste essentielle[151]. L'exemple de ce qui est fait par la Région PACA montre bien comment pour l'évaluation des projets, les universités et les organismes de recherche sont mobilisés, les faisant participer, par leurs instances scientifiques au processus de décision. Les échanges ne se font pas dans un seul sens et ne se limitent pas aux seuls aspects financiers. En effet, il existe des formes d'interactions relativement stabilisées dans le cadre de l'intervention du conseil régional. Celui-ci définit de manière précise les relations qu'il entretient avec chaque opérateur de recherche par l'intermédiaire de conventions bilatérales (conclues depuis 2000). Les acteurs sectoriels prennent part sous différentes formes au processus régional de fabrique de l'action publique, en particulier pour ce qui est de l'expertise et de l'ingénierie. Le conseil régional ne dispose pas d'expertise en interne et n'a que faiblement recours à des experts extérieurs à la région, si bien que l'expertise est pratiquée par les instances scientifiques des organismes de recherche et des universités. Pour les universités principalement, les acteurs individuels qui expertisent les dossiers peuvent eux-mêmes solliciter un financement. Il en est de même pour l'expertise et l'ingénierie dans le cadre de la recherche coopérative : les membres des comités scientifiques sont à la fois juges et parties. Tout ceci conduit à souligner la faible capacité technique du conseil régional en la matière et le déséquilibre au profit des acteurs sectoriels. Cela est surtout vrai pour les interventions hors contrat de plan, car par l'intermédiaire du contrat de plan, ce sont les services de l'Etat qui sont en charge l'expertise.

Les travaux consacrés à la capacité politique des régions [Pasquier, 2004] ont permis de souligner que dans un cadre institutionnel donné, les Régions n'avaient pas la même capacité à régionaliser les enjeux d'action publique et à

[148] On observe des différences selon les régions. Il existe une organisation assez développée en Rhône-Alpes. En PACA, sur l'initiative de la DRRT, il y a la CORPACA.
[149] Les collectivités locales financent 1.4% de la R&D publique en 2000 (Source : Opération Futuris, p.28).
[150] Depuis 1994, au titre de la politique régionale de l'UE, les disparités en termes de recherche et d'innovation constituent des disparités contre lesquelles la Commission européenne veut lutter.
[151] H. Régnier a montré, à partir de l'exemple des DDE, que la maîtrise de l'expertise leur a permis de garder une prééminence, y compris après la décentralisation.

construire un intérêt régional. Les Régions sont en effet un acteur des politiques de recherche, mais leur prééminence est davantage à construire que donnée. Leur capacité relève tant d'une capacité politique que technique (fabrication de priorités, d'outils et de procédures).

Pour qualifier précisément le changement d'échelle à l'œuvre dans la recherche, il convient de souligner trois éléments : d'une part, le changement d'échelle n'est pas une simple translation depuis le niveau étatique[152]. Le changement d'échelle produit des déplacements, ne serait-ce qu'en termes de conception de la science. Celle-ci est avant tout appréhendée comme un moyen (parfois argumentatif) pour favoriser le développement local. D'autre part, l'effectivité du changement d'échelle est étroitement liée à la capacité d'action du conseil régional, capacité politique et technique, dans lequel une vision régionale de la recherche mais aussi l'outillage de l'action publique sont essentiels.

Enfin, le degré d'irréversibilité du processus (l'irréversibilité serait l'affirmation croissante du niveau régional) reste en discussion pour deux raisons : d'une part, le système français de recherche peut-être qualifié de système en transition dans lequel ont lieu de nombreux repositionnements (place des universités et des organismes de recherche, rôle des agences, émergence de centres d'excellence) et d'autre part, les rapports entre acteurs publics locaux ne sont pas complètement stabilisés. Le transfert du RMI et du RMA aux départements entraîne progressivement le recentrage des conseils généraux sur leurs compétences obligatoires. L'émergence du département-providence a permis une clarification par défaut des compétences des collectivités locales. Mais, l'émergence des intercommunalités, en particulier des communautés d'agglomération, 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. Cela se dessine par exemple avec la communauté d'agglomération du Pays d'Aix qui participe au financement de la recherche privée et à celui de l'école d'ingénieur de la micro-électronique qui veut établir des ponts avec l'industrie. Les Régions ont donc, et certainement de plus en plus, à composer avec les intercommunalités.

Conclusion

En définitive, le cas de la recherche, qui a été faiblement étudié par les analystes de l'action publique[153], donne à voir aussi bien les transformations de l'action publique que la capacité d'action des Régions. Les outils d'analyse de l'action publique permettent d'appréhender finement les propositions des observateurs du système de recherche [Larédo et Mustar, 2002]. Par comparaison aux autres pays européens, plus particulièrement les länder et les communautés autonomes, le niveau régional dans les politiques de recherche ne prend toute sa signification qu'au regard de la construction sociétale de la décentralisation et du rôle des Régions qui peinent à trouver pleinement leur place comme niveau de gouvernement [Le Galès, Lequesne, 1997]. En revanche, l'espace régional devient un espace de mobilisation des acteurs dont les contours sont fluctuants et peuvent aller de l'infra-régional à l'inter-régional.

Bibliographie

Akrich (Madeleine), Callon (Michel), Latour (Bruno), "A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : L'art de l'intéressement", *Annales des Mines. Gérer et Comprendre*, juin 1988, pp.4-17

Boyer (Robert), Chavance (Bruno), Godard (Olivier), "La dialectique réversibilité-irréversibilité : une mise en perspective", in *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Economica, 1991, pp.11-31

Branciard (Anne), Verdier (Eric), "La réforme de la politique scientifique française face à la mondialisation : l'émergence incertaine d'un nouveau référentiel d'action publique", *Politiques et Management public*, vol. 21, n°2, 2003, pp.61-81

Filâtre (Daniel), " Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale", *Revue Française d'Administration Publique*, n°112, 2005, pp.719-730

Fligstein (Neil), "The process of europeanization", *Politique européenne*, n°1, 2000, pp.25-42

Guillaume (Henri), *Rapport de mission sur la technologie et l'innovation*, Paris, Direction des Journaux Officiels, 1998

Lanciano-Morandat (Caroline), Verdier (Eric), "Dynamiques des régimes sociétaux d'enseignement supérieur et d'innovation", *Revue internationale de politique comparée*, vol.11, n°3, 2004, pp.369-387

Le Galès (Patrick), Lequesne (Christian), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997

Lesourne (Jacques), Bravo (Alain), Randet (Denis), *Avenirs de la recherche et de l'innovation en France. Opération Futuris*, Paris, La Documentation française, 2004

Leydesdorff (Loit), Etzkowitz (Henri), The dynamics of innovation : from National Systems and 'mode 2' to a triple helix of university – industry – government relations, *Research Policy*, vol.29, n°2, pp.109-123

Méhaut (Philippe), "Décentraliser la formation professionnelle : plus qu'un simple déplacement d'échelle. Enseignements à partir du cas français", *Document de travail LEST*, www.univ-aix.fr/lest, 2004

Mignot-Gérard (Stéphanie), "L'appropriation des politiques nationales par les établissements : le cas des politiques de recherche", In FELOUZIS G. (s/d), *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, PUF, 2003, pp.159-185

Mossé (Philippe), Verdier (Eric), 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, pp.67-93

Mustar (Philippe), Larédo (Philippe), "Innovation and research policy in France (1980-2000) or the disappearance of the Colbertist state", *Research Policy*, vol.31, n°1, 2002, pp.55-72

Pasquier (Romain), *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004

[152] Cela rejoint ce que Philippe Méhaut souligne à propos de la formation professionnelle.
[153] Filâtre [2005] propose une lecture institutionnelle de cette problématique.

Reigner (Hélène), Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'Equipement entre adaptations et continuité. In J. FONTAINE et P. HASSENTEUFEL (s/d), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, pp.189-209

Annexe Méthodologie de l'enquête sur l'appel à projet incubateurs et capital d'amorçage

Nous nous appuyons sur une enquête menée dans le cadre d'un travail de thèse. Les entretiens mobilisés ainsi que l'analyse documentaire sont précisés.

Entretiens :

Entretien responsable incubateur

Entretien responsable pépinière d'entreprises

Entretien chargé d'affaire pépinière d'entreprises

Entretien chargé de mission cellule de valorisation université

Entretien responsable SPV CNRS, délégation Côte d'Azur

Entretien adjoint DRRT

Entretiens service recherche conseil régional

Entretien délégué de la RHT-MT

Entretien ancien directeur de la recherche, Ministère de la Recherche sous Claude Allègre

Recueil et analyse de documents :

Compte-rendu réunion incubateurs 17/12/1999, notes d'un chercheur CNRS

Conclusion des tables rondes, séminaire RHT, 14-15 octobre 1999, 6 pages

Cour des comptes, *Rapport spécial, La valorisation de la recherche dans les établissements à caractère scientifique et technologique*, 1997

Document appel à projet, (www.recherche.gouv.fr, consulté le 8/06/2004)

Dossiers incubateurs adressés à la Région, non daté, 1 page

Dossier sur Pacavalo, non daté, non paginé

Itinéraires, mensuel d'information de la région PACA, janvier 2000, n°4, p.5

Lettre du président du conseil régional du 2/08/01 aux présidents des universités

Lettre du Ministère des Finances, direction du budget, 21/03/2002

Ministère délégué à la recherche et nouvelles technologies, Evaluation à mi-parcours des incubateurs d'entreprises innovantes liés à la recherche publique, Rapport de synthèse final, Ernst & Young, 10 septembre 2003 (www.recherche.gouv.fr, consulté le 8/06/2004)

Rapport n°1642 de l'Assemblée nationale, sur la loi sur l'innovation et la recherche, Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, par J.P. Bret, 27/05/1999

Rapport sur les mesures de soutien à l'innovation et à la recherche technologique. Bilan au 31/12/2004, 81 pages, (www.recherche.gouv.fr, consulté le 20/06/2005)

Rapport CESR PACA, *La valorisation de la recherche en PACA*, 22/06/2004, 96 pages

LES ECHELLES DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : REGIONALISME ET PAYS EN BRETAGNE (1960-2005)

Yann Fournis

À mesure que la recomposition des États en Occident prend de l'ampleur (Cassese, Wright, 1996), les territoires nationaux se fragilisent au profit d'un nouvel ordre politique, assis sur des territorialités multiples, assouplies, moins prévisibles (Badie, 1995 ; Duran, Thoenig, 1996) : le « politique des échelles » devient problématique (Swyngedouw, 1997). La théorisation de l'action politique au niveau européen offre des pistes stimulantes pour la compréhension au niveau local des dynamiques et effets des changements d'échelles. Élargies en termes de territoire, ces pistes peuvent être appliquées pour comprendre l'émergence d'une gouvernance territoriale associant étroitement le régionalisme et les pays en Bretagne entre les années 1950 et 1990.

Plusieurs approches de la construction européenne se proposent de compléter les analyses centrées sur les institutions publiques, efficaces pour saisir les recompositions de la légitimité politique mais plus fragiles pour appréhender à la fois le rôle des acteurs sociaux et l'impact de l'action collective à plusieurs niveaux. La problématique de la « gouvernance à niveaux multiples » répond à ces enjeux en concevant l'action politique comme un tissu polycentrique de réseaux et de coalitions, caractérisé par le retrait relatif des gouvernements étatiques face à d'autres acteurs (Europe, régions, acteurs sociaux) (Hooghe, 1996). Cette analyse du retour du local est néanmoins dotée de plusieurs biais, *top down* et pluraliste, qui aplanissent les différences de légitimité et de pouvoir des acteurs d'une part et les coupent de la société environnante d'autre part (Smith, Lequesne, 1997). Pour éviter une partie de ces angles morts, la problématique de l'européanisation par le bas examine les mobilisations européennes à partir des représentations et des stratégies des acteurs locaux, pour comprendre comment, en fonction de conditions politiques locales spécifiques (Pasquier, 2004 ;), la défense des intérêts territoriaux se projette à différents niveaux d'action collective – et ce, pour les élus (Balme, 1996) comme pour les mouvements sociaux (Balme, Chabanet, Wright, 2002). Envisageant souvent l'action politique par le seul prisme de l'action publique, ces cadres décrivent les rapports à plusieurs niveaux entre acteurs publics et sociaux, mais leur restituent plus difficilement toute leur densité politique.

À cet égard, la perspective spécifique de la gouvernance territoriale sur le jeu des échelles est fructueuse. Certes, elle rejoint la « gouvernance à niveaux multiples », en ce qu'elle nuance le poids des institutions gouvernementales du fait du retrait de l'État et de l'essor de rapports publics-privés. Cependant, elle s'en distingue d'une part en privilégiant une perspective ascendante sur l'action politique et le jeu des échelles qu'elle institue localement[154] et d'autre part en replaçant systématiquement l'action publique dans une configuration territoriale de différents types de régulations (économique, culturelle, etc.) (Le Galès, 1997). La gouvernance territoriale s'approche donc des problématiques en termes d'européanisation, tout en portant une attention accrue aux relations entre un système politique et une société sur un territoire : les *dynamiques* historiques[155] de la légitimité politique (et ses conflits), les phénomènes de domination (et de contestation), etc. (Leresche, 2001). Au même titre que leurs homologues politiques (au sens d'acteur public), les mobilisations territoriales renvoient aux rapports de force internes aux territoires (entre groupes sociaux, entre réseaux, autour de l'identité locale, etc.) et aux recombinaisons des rapports entre les territoires (espaces nationaux, régionaux, urbains, etc.) (cf. Briquet, Sawicki, 1989).

Appliqué au territoire régional en Bretagne, ce cadre met en particulier en valeur deux dynamiques fortes de changement d'échelles, qui questionnent le jeu traditionnel de l'ordre républicain (la complémentarité entre le national et le local). Premièrement, la région a connu un rééchelonnement de l'action publique autour d'elle : né en Bretagne à la fin du XIXe siècle, le régionalisme n'a jamais cessé en France de médiatiser les rapports entre le centre politiques (l'État) et les élus locaux (les notables des « petites patries » (Thiesse, 1994)) – sous des formes très différentes selon les périodes. Ensuite, les Pays ont été le lieu d'un rééchelonnement social : si la Bretagne s'est un temps caractérisée par la mobilisation face à l'État des plus puissants acteurs sociaux sous le contrôle des élus locaux dans les années 1950-70, les intérêts organisés et des mouvements sociaux ont investis avec un grand dynamisme le niveau des Pays dans les années soixante-dix puis, bien plus tard, de le redécouvrir sous des formes différentes. Le croisement de ces deux entrées entend donc analyser l'émergence d'une gouvernance territoriale sur la longue période (1950-2005), en observant à trois époques les modalités selon lesquelles les élites politiques et sociales en Bretagne se projettent en Bretagne sur l'ensemble des échelles de la société régionale, en se centrant sur deux échelons spécifiques (la région et le Pays).

1) Les échelles de la gouvernance territoriale : le régionalisme et les pays (1960-70)

Dans les années 1950-1970, la gestion du territoire en Bretagne échappe en partie aux échelons traditionnels (national et local) de l'intégration nationale. Une forte coalition entre acteurs publics et privés se projette à deux échelles nouvelles (la région et les pays), pour recomposer à son profit les échelles politiques et territoriales encadrant la société bretonne.

a) La gouvernance territoriale au niveau régional : le régionalisme

À partir des années 1950, le régionalisme breton recompose à un échelon nouveau le jeu des échelles politiques de l'intégration nationale : les élites politiques régionales anticipent le régionalisme fonctionnel promu par l'État pour se réapproprier sa tentative de guidage central de la modernisation de la France par le local (Grémion, 1976). Durant une vingtaine d'années, les élus mènent en mobilisation ascendante des élites politiques et socioprofessionnelles autour d'expériences de planification régionale (programmes bretons de 1952-53 et de 1962) et d'un organisme ad hoc (le CELIB, Comité d'Études et de Liaison des Intérêts Bretons, qui organise plus de 170 réunions en vingt ans). Cette mobilisation

[154] La gouvernance publique est une « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, d'une part, et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec les acteurs privés, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement » (Le Galès, 1996).

[155] Si le territoire est une formation sociale historiquement constituée inscrite dans le tissu social des interdépendances élargies (Elias, 1993), il faut l'envisager comme une *dynamique* relationnelle : il est un ressort de l'action collective autant qu'un cadre stabilisateur (Négrier, 1998), une institutionnalisation fluide d'espaces autant qu'un espace institutionnalisé (Théret, 2000).

vise à bénéficier des politiques de planification nationale pour assurer le développement économique (Martray, 1983) en opérant une redéfinition radicale du territoire régional, comme périphérique et sous-développé – ce que R. Pleven (1961) a résumé comme le « mal breton » (hémorragie démographique, handicaps naturels et du sous-équipement).

À un niveau nouveau, il organise une gestion, ascendante et collective, des mécanismes descendants de l'intégration nationale (la régulation croisée) : cette incarnation du « régionalisme décentralisateur » implique moins la création d'un gouvernement régional que d'une capacité fonctionnelle légère (un organe et un budget régionaux, assurant une reconnaissance minimale des élites locales) (Grémion, 1976). Par cette revendication, le régionalisme assure la régulation du métier des élus locaux, qui négocient au niveau régional leurs intérêts propres pour monter en généralité (les intérêts « bretons ») et, plus original, articule les demandes économiques[156]. En phase avec les évolutions socio-économiques de la Bretagne, le CELIB exerce alors une forte influence sur l'ensemble des élus et des groupes sociaux de la société régionale, dont il relaye l'influence collective au centre, pour obtenir des mesures d'aménagement du territoire et d'industrialisation face aux administrations d'État. Efficace dès les années 1950, cette réorganisation du jeu des échelles s'enraye progressivement dans la décennie suivante, lorsque l'action régionale suscite une résistance de la part de l'État (Hayward, 1981) et peine à encadrer l'émergence de puissantes mobilisations locales – ce qui rapproche l'expérience bretonne des autres régions françaises (Grémion, 1980).

Or, cette équation multiscalaire fragilisée triomphe en 1968-71, lorsqu'elle déjoue les résistances nationales de l'État en articulant simultanément ses revendications à deux niveaux. Sous l'impulsion des élus et des acteurs socioprofessionnels des départements périphériques (Finistère, Morbihan), le conflit passe au niveau local, avant d'être canalisé au niveau régional (cf. infra). Ce rééchelonnement débouche en 1971 lors de l'épuisement du CELIB, lorsque les élus périphériques proposent une refondation du régionalisme sur ces deux échelons : la région serait un gouvernement doté d'une fonction légère de contrôle du développement des grandes villes afin de favoriser les villes moyennes et les pays (CELIB, 1971, pp. 125-128). A l'approche de la création de la région (en 1972-74), le régionalisme breton prend le parti des pays contre les grandes villes.

b) La gouvernance territoriale au niveau des pays

Si, jusqu'au début des années 1960, la région était largement un agrégat de sociétés locales traditionnelles confrontées à la modernité nationale (Pierre, 2001), la stabilité des échelles territoriales se nuance lorsque de fortes mobilisations prennent place à un niveau alternatif à partir de 1963-65 : à l'issue d'une réappropriation du programme modernisateur du CELIB, une première vague de « pays » émerge, fondée sur des groupes sociaux différents selon les localités[157] mais qui partagent avec les élus locaux l'ambition d'un développement ascendant des sociétés locales (Quéré, 1978). Les équilibres instaurés par la coalition régionale se projettent donc dans des configurations micro-territoriales, avant de se réarticuler avec le régionalisme : à partir du Finistère[158], le mouvement de ré-appropriation ascendante des canaux étatiques de gestion territoriale se joue désormais à la fois aux niveaux départemental et régional. Un temps bousculé, le régionalisme du CELIB prend en charge les revendications finistériennes et les régionalise : confronté à deux échelles différentes à une même contestation, l'État accorde la majeure partie des revendications régionales depuis le début des années 1950. Ces programmes industriels (industries électroniques et pétrolières) et d'équipement (Plan routier breton et port de Roscoff) transforment à eux seuls la trajectoire économique de la région (Pierret, 1978). Sans doute est-ce l'apogée du régionalisme breton, du fait de deux dynamiques vertueuses : les échanges entre localisme et régionalisme permettent de maximiser les revendications communes ; à ces deux niveaux, les élus et les groupes sociaux sont étroitement associés. La conjonction de cette équation à plusieurs niveaux est l'acte de naissance des pays modernes en Bretagne.

2) L'éclatement de la gouvernance territoriale : le régionalisme contre les pays(1974-1988)

Dans le contexte d'un relâchement des échelles politiques de la gestion du territoire durant les années 1970-80, la coalition à niveaux multiples entre acteurs politiques et représentants des groupes sociaux éclate à la fois au niveau de la région et au niveau des pays. Tandis que les élus régionaux mobilisent l'échelon régional pour stabiliser les échelles traditionnelles de l'intégration nationale (tout en y sacrifiant les acteurs sociaux), les groupes sociaux tentent de pérenniser leur action au niveau des pays (mais sont l'objet de politiques publiques de contre-feux).

a) La gouvernance publique au niveau régional : le régionalisme

Avec la crise économique, la gouvernance régionale soit s'adapter à une gestion de l'État plus instable : les mesures d'aménagement du territoire commencent à s'essouffler au profit d'une gestion territoriale plus attentive aux dynamiques ascendantes – ce qui explose avec la décentralisation, où l'État laisse jouer la base en l'encadrant par ses politiques institutionnelles et constitutives (Béhar, Estèbe, 1999). Dans la plupart des régions, ceci condamne sérieusement la portée de la régionalisation (avec la création des Etablissements publics régionaux en 1972-74), coincée entre la vigueur des villes et départements d'une part et la langueur de l'Etat d'autre part (Grémion, 1980 ; Hayward, 1981). Après une période de flottement, ce nouveau jeu des échelles politiques pousse les élus bretons à adapter le régionalisme : ils resserrent la coalition régionale autour d'eux seuls pour pérenniser la place et le rôle de la région entre l'État et les départements. Afin de pérenniser l'équation traditionnelle du régionalisme sous cette forme plus restreinte, ils se ferment progressivement aux revendications des principales mobilisations territoriales (mouvement breton,

[156] Souvent malthusiens au sortir de la guerre, les acteurs socioprofessionnels se convertissent sous son impulsion au développement capitaliste – ainsi du patronat des zones urbaines (influencé par le CJD à Rennes, Lorient, Brest) et des élites agroalimentaires (influencé par la JAC, dans le Finistère, l'Ille-et-Vilaine) (cf. notamment Pierret, 1978 ; Berger, 1975).

[157] Les syndicats ouvriers et réseaux de gauche du Comité d'Expansion de Cornouailles (Sud Finistère) ; les organisations agricoles et patronales et les élus locaux dans le Nord Finistère (avec le SEMENF) ; un mouvement social inspiré d'intervention socioculturelle dans le Menée – voire, plus tardive, une mobilisation sous l'impulsion directe des administrations (le Commissariat à la Rénovation Rurale à Redon).

[158] Est exemplaire la mobilisation de forces sociales majeures dans le Finistère, autour de la SEMENF (Société d'économie mixte d'étude du Nord Finistère) puis du Cabro (Comité d'Action pour la Bretagne de l'Ouest). Ici, les acteurs économiques (CCI, syndicats agricoles) et publics (mairie de Brest, conseil général du Finistère) du Finistère opèrent un large travail d'expertise en 1965-66 puis mettent en place d'un programme local de développement et de désenclavement, qui rassemble les principaux élus du département et les syndicats agricoles (Quéré, 1978). Pour accéder directement au centre, le département entier entre dans la contestation de l'État en 1968, lorsque les comités locaux d'expansion et les syndicats agricoles du Finistère (SEMENF et CECOR) créent le Cabro.

écologie, patronat, etc.) – au point d'ignorer systématiquement les demandes du Comité Économique et Social, au sein même de l'EPR (Fournis, Kernalegenn, à paraître).

Face à l'État, les élus régionaux usent ainsi de la région pour mutualiser les revendications locales et accroître leur capacité de négociation avec le centre. Jusqu'au milieu des années 1980, ils protestent vigoureusement contre la réforme de la planification et la remise en cause de l'aménagement du territoire – et hésitent même face à une décentralisation qui augure un désengagement étatique. Ces revendications contre le retrait de l'État ne sont pas sans succès : la Bretagne obtient encore des mesures d'industrialisation ou d'aménagement essentielles. Face aux acteurs locaux, cette redéfinition de la gouvernance régionale implique un tournant gouvernemental minimaliste, qui pose moins la région comme acteur propre que comme une instance légère de régulation entre les élus et le préfet. Ceci limite sérieusement la position de la région dans les relations intergouvernementales, mais s'explique au vu des tensions territoriales de l'époque. Car le régionalisme antérieur est déstabilisé par l'éclatement des stratégies de développement – en particulier entre les grandes villes, très dynamiques, et les zones périphériques, méfiantes face à la nouvelle gestion territoriale de l'Etat. Deux conceptions de l'action régionale s'affrontent lors de la définition d'une politique régionale d'aménagement du territoire. Les représentants des zones périphériques et / ou rurales prônent une politique régionale redistributive (XX) qui limiterait les coûts sociaux et collectifs des grandes concentrations urbaines – conformément au CELIB (CELIB, 1971) ; les maires entrepreneurs des grandes villes, qui connaissent depuis les années soixante une forte croissance (Grémion, 1976), revendiquent des politiques régionales qui soutiennent leurs politiques de développement des pôles urbains. Ces conflits s'achèvent par la mise en place de politiques régionales minimalistes laisse le champ libre aux maires des grandes villes (comme H. Fréville à de Rennes), tout en mettant en œuvre des politiques redistributives plus traditionnelles, proches d'un « jeu du catalogue » (Friedberg, Urfalino, 1984) entre les élus des zones en difficulté (Bretagne Centrale).

Cette régulation consensuelle des localismes reconduit une part de l'originalité de la région en Bretagne : contrairement à ce qu'avait noté P. Grémion quant à la régionalisation en France (1976), la position de la région est confortée en Bretagne, au prix d'un resserrement sur une gouvernance publique générant une action gouvernementale minimaliste. Menacée par le retrait de l'État et placée dans une forte dépendance par rapport aux élus locaux, la gouvernance régionale n'est certes guère plus qu'une addition d'intérêts départementaux pour résister au retrait de l'État – mais sa capacité à encadrer sans conflit majeur les localismes est remarquable.

b) La gouvernance territoriale au niveau des pays

La belle époque de la gestion territoriale s'achève dans les années 1970, lorsque le système du jacobinisme apprivoisé échoue à résorber des tensions inédites du territoire (Grémion, 1976). En Bretagne, la vigueur des mobilisations et des conflits sociaux (Dulong, 1975) rappelle que les groupes sociaux animent des dynamiques puissantes qui valorisent un jeu spécifique des échelles – en particulier en menant des mobilisations puissantes aux niveaux local et des pays. Pourtant, cette dynamique des Pays est la première victime du recentrage de la gouvernance régionale sur les élus qui mettent en place des politiques publiques régionales pour les désamorcer.

Le tournant des années 1970-80 aurait pu être la grande époque d'une politique des pays en Bretagne, appliquant les ambitions du Livre blanc du CELIB par d'autres moyens. Depuis la fin des années soixante, des processus de gouvernance territoriale prennent corps au niveau des pays, grâce à une deuxième vague de comités (17). Parfois éphémères, ils sont certes diversifiés[159] ; mais dessinent un univers symbolique partagé (« les revendications du 'vivre, travailler et décider au pays' »[160]), qui mobilise dans chaque pays la population et les forces sociales dans un projet collectif territorial. Soutenue par certains techniciens, cette effervescence locale aurait pu trouver un prolongement au niveau régional[161]. Les élus régionaux répondent à certaines de leurs revendications à travers les nouvelles politiques régionale. La politique en faveur de la Bretagne centrale s'appuie ainsi sur les zones de force des mobilisations locales (une vingtaine de cantons du Centre Ouest, marqués par le CIDECOB et une dizaine du Centre Est, marqué par un syndicat intercommunal). De même, dans un premier temps, l'EPR n'oppose pas une fin de non recevoir aux pays : après des enquêtes auprès des communes et de la population en 1975, il évoque la possibilité d'une aide spécifique et reste attentif aux expériences pilotes qui ont lieu en Bretagne (Vitré et Ploërmel en 1975, Douarnenez et Auray en 1976).

Pourtant les acteurs des pays n'ont pas leur place dans la gouvernance régionale en Bretagne : les élus régionaux ne cachent pas qu'ils privilégient les politiques redistributives pour mieux exclure les politiques constitutives. Si l'EPR soutient les zones rurales fragiles du Bretagne centrale, sa politique en la matière se définit à partir des préoccupations sectorielles des seuls élus (écoles, routes, santé) et marginalise les pays et leur potentiel participatif. En particulier, le CESR échoue à faire valoir les comités de pays et les acteurs locaux : progressivement mis de côté par la coalition préfet-majorité régionale, il ne peut que souligner les effets pervers d'une politique resserrée sur les seuls élus (saupoudrages, retard breton par rapport aux autres régions…). Lorsqu'il tente de rappeler l'importance des pays en 1980, la coalition du préfet et des notables rappelle sèchement qu'« il n'y a pas de structure existante de pays »[162]. En toute logique, le régionalisme n'exploite pas la régionalisation de la procédure des pays à partir de 1977, qui ne donne guère lieu qu'à une non-politique (5 % du budget en 1976, 3,5 % en 1977, 1 % vers 1980, moins de 0,4 % en 1985-86). Sans que rien ne vienne relayer les quatre contrats initiaux[163], le total des contrats de pays en Bretagne atteint péniblement la douzaine en 1976-87 (contre une vingtaine dans les Pays de la Loire).

---

[159] L. Le Pensec (élu député en Cornouailles avec le Nouveau Parti Socialiste) défend un « choix de classe anticapitaliste » ; E. Quémener (Conseiller général dans la zone du SEMENF) réunit les acteurs économiques en faveur du développement endogène ; P. Houée (élu maire dans le Menée en 1977) mêle l'intervention socioculturelle et l'humanisme chrétien en faveur du développement local

[160] Comme le conclue une série d'entretiens en 1979 auprès des principaux animateurs des pays. Cf. *Autrement*, 1979.

[161] L. Ergan et L. Laurent défendent une gestion plus efficiente et plus démocratique de la vie publique, assise sur la complémentarité entre deux échelons, le pays (l'arrondissement comme zone d'interdépendance ville-campagne) et la région (comme « fédération de pays ») : limitant les effets pervers de la concentration urbaine, cette réorganisation donnerait lieu à (Ergan, Laurent, 1977). Las, ces deux techniciens doivent rapidement trouver ailleurs des interlocuteurs sensibles à leurs ambitions d'aménagement local (la municipalité de Rennes pour L. Ergan ; l'INSEE pour L. Laurent).

[162] Le propos est du préfet, conforté par le rapporteur du conseil régional. Cf. Letertre, chroniques régionales n° 75.

[163] Si ce n'est la mise en place des contrats de pays d'accueil en 1981, qui ne sont guère qu'une tentative de régulation légère d'un secteur spécifique de politique publique, le tourisme rural. Marginale, cette politique ne connaîtra guère de succès et sera remise à plat au milieu des années quatre-vingt autour d'une organe régional plus directif.

3) Les échelles de la gouvernance publique : les pays par le régionalisme (1990-2000)

Si le régionalisme catalyse spectaculairement l'essor des pays en Bretagne dans les années 1990, cette dynamique est fort loin de l'articulation vertueuse des années 1960 entre acteurs politiques et sociaux. Si les élus accompagnent vivement la relance nationale de la politique des pays en 1995-99, ils en usent principalement comme d'un instrument de rationalisation du jeu des échelles politiques. Les groupes et acteurs sociaux, qui s'organisent sur des échelles territoriales différentes, sont largement exclus par les filtres de cette gouvernance régionale attachés à préserver le monopole décisionnel des élus.

a) La gouvernance publique au niveau régional : vers un gouvernement régional

Le jeu des échelles de la gestion territoriale est bouleversé au cours des années 1990 par l'essor d'échelons nouveaux, qui suscitent des dynamiques ascendantes nées sur les territoires locaux (Europe, cf. Balme, 1996 ; les pays, cf. Pasquier, 2004). En Bretagne, la réforme des aides européennes (fonds structurels, Leader, Interreg) au tournant des années 1980-90 génère des mobilisations à des échelles locales nouvelles, intermédiaires entre la commune et le départements, et en particulier les pays (Pasquier, 2004). Pour autant, ce rééchelonnement de l'action politique prend sans doute autant sa signification au regard des transformations des échelles plus traditionnelles de la gestion territoriale en France : ces années sont aussi celles durant lesquelles l'État renonce définitivement au guidage centralisé du territoire (planification, aménagement du territoire), remplacé comme acteur premier des territoires par les élus et les gouvernements locaux (Béhar, Estèbe, 1999 ; Duran, Thoenig, 1996). En ce sens, la recomposition du régionalisme en Bretagne est d'abord liée à la recomposition du jeu des échelles républicaines traditionnelles : la redistribution des pouvoirs entre un État en crise et des acteurs politiques locaux très dynamiques ouvre à la gouvernance régionale des espaces nouveaux qu'elle exploite en fonction des rapports intergouvernementaux prévalents sur le territoire.

Dans, les années quatre-vingt-dix, l'usure du régionalisme traditionnel apparaît aux élus à la suite de l'échec du retour local de l'État en 1990-93 : ils s'opposent rapidement aux projets de l'État et imposent une inversion des rapports de force[164]. Dégagés de sa tutelle symbolique, le régionalisme se tourne plus directement vers le territoire régional et mène une redéfinition des échelles politiques du traitement de ses enjeux. Même si elles sont est moins fortes que dans d'autres régions, les tensions territoriales liées à l'internationalisation économique et à l'affirmation des gouvernements locaux s'aggravent depuis la fin des années quatre-vingt. Un consensus régional nouveau se met en place entre la capitale régionale et les localités périphériques. Sous l'impulsion des élus des grandes villes (Rennes, Brest), les élites régionales redéfinissent d'abord la hiérarchisation du territoire breton en 1988-90 en termes économiques : la compétition technologique internationale impose la complémentarité entre les pôles technologiques des grandes villes régionales et la technopole rennaise[165]. Au début des années 1990, cette conception est densifiée en termes d'aménagement du territoire, sous l'influence d'acteurs nouveaux, les villes moyennes, qui s'allient aux zones en difficultés (la Bretagne Centrale) pour lier développement économique et rééquilibrage du territoire. Sur différents dossiers majeurs (réforme Université 2000 ; préparation du IIIe CPER), elles développent une vision globale du territoire breton sur le rôle structurant des villes moyennes pour soutenir les zones fragiles (Bretagne Centrale, Ouest). Le plan régional 1994-1998 puis le CPER 2000-2006 confirment ce rééchelonnement du territoire régional, structuré par des villes « rayonnant sur un pays favorisant de ce fait une solidarité naturelle entre les espaces urbains et ruraux » (Conseil régional, 2000 ; cf. aussi Conseil régional, 1994).

Dans ce cadre, le lancement d'une politique régionale d'aménagement du territoire en 1994-95 apparaît comme une transformation marquante à la fois du rôle et des échelles de l'action régionale dans la gouvernance publique en Bretagne. Désormais, l'institution régionale doit se muer en gouvernement, pour adopter un rôle plus actif dans la régulation publique et garantir par ses propres politiques la nouvelle définition du territoire régional. Ce tournant gouvernemental passe par une politique d'aménagement du territoire (PRAT) ambitieuse (600 MF pour 1994-1999). Si elle a une dimension redistributive (de soutien privilégié aux zones traditionnellement fragiles), elle est aussi et surtout une politique constitutive (Duran, Thoenig, 1996), qui vise à catalyser à une nouvelle échelle les mobilisations des acteurs locaux en faveur d'un développement ascendant du territoire. Le Conseil régional s'appuie sur l'inscription des élus locaux dans le terreau des nombreuses structures de développement local liées à l'histoire régionale. Centraux dans cette configuration (via un réseau spécifique : comité régional – élu local référent – structures intercommunales), les élus doivent générer localement des projets conciliant les optiques de développement économique et de cohésion territoriale et les recentrer sur la coopération intercommunale (Pasquier, 2004).

Ce programme PRAT s'adapte sans difficulté à la transformation de la gestion territoriale de l'État à la fin des années 1990 et explique en particulier la puissance du mouvement d'appropriation de la législation nationale sur les pays – surtout après la loi Voynet de 1999. Renforcé, le dispositif est réorganisé en deux volets complémentaires : tandis que le PRAT est pérennisé comme une politique spécifiquement régionale de discrimination positive envers les zones les plus fragiles (Pays du Centre-Bretagne, Centre Ouest Bretagne, etc.), le nouveau volet territorial du CPER 2000-2006 est plus large en termes d'objectifs (le soutien est fixé en fonction de la population) et de protagonistes (l'État, la région, les Conseils généraux et les pays)[166]. Par l'antériorité et la prééminence financière de leur action, les élus régionaux réalisent une articulation efficace des dispositifs en faveur des pays (leurs paramètres essentiels convergent, à commencer par les périmètres). À l'approche de la génération prochaine, le Conseil régional entend appuyer la nouvelle géographie politique du territoire régional, autour des 21 pays, en appuyant systématiquement le potentiel endogène de chaque territoire et en l'articulant au reste du territoire régional. Ce faisant, il confirme à la fois son tournant gouvernemental, sa conversion aux politiques constitutives et le jeu multiscalaire de la gouvernance publique régionale : la région doit

---

[164] Après le remplacement du préfet et l'annulation des projets de la Datar, les élus obtiennent un engagement étatique préférentiel dans le CPER (la Bretagne concentre à elle seule de 7,5 % du montant total des CPER)

[165] Le débat à Mûr-de-Bretagne, en mars 1988, place le développement territorial sous la suprématie économique des villes, en particulier de Rennes. Cf. notamment Letertre, Chroniques régionales, n° 157.

[166] Le PRAT représente 102 millions d'euros en 2000 et 2006, à destination des orientations des chartes du pays et de trois types d'interventions (services à la population, développement économique et équilibres entre pôles urbains et zones rurales). Le CPER contribue au financement des pays et agglomérations (114,34 M assurés par l'Etat et la Région, dont 60,97 M pour elle seule) et favorise plus généralement la démarche des pays dans son ensemble (organisation, développement des territoires, articulation urbain / rural) et son articulation avec les priorités régionales et nationales.

acquérir un « rôle tout particulier à assumer : celui 'd'ensemblier' », pour assurer l'attractivité des villes régionales et l'équité territoriale lors de l'invention de projets propres aux territoires[167].

b) La gouvernance publique au niveau des pays : le développement inégal des pays

Même s'ils n'ont plus le dynamisme au niveau des pays des années soixante-dix, de forts mouvements sociaux et de puissants intérêts organisés existent en Bretagne, qui valorisent leur propre jeu des échelles territoriales : souvent depuis plus d'une dizaine d'années, ils s'appuient sur des régulations localisées pour proposer des projets collectifs de redéfinition du territoire régional (en matière économique, les mouvements écologistes et le patronat régional ; en matière culturelle, le mouvement breton ; etc.) (pour ces deux derniers, cf. Fournis, 2004).Or, tout ce passe comme si la dynamique actuelle des pays en Bretagne, étroitement dominée par les élus régionaux, visait à organiser un échelon d'action préservant soigneusement leur monopole de l'intérêt général en excluant les projets concurrents des groupes sociaux.

Les logiques d'émergence des pays relèvent quasiment exclusivement d'une gouvernance publique à plusieurs niveaux, qui assure le strict verrouillage des scènes d'institutionnalisation de l'action collective (Duran, Thoenig, 1996). Leaders de cette politique des « pays », les principaux élus locaux (régionaux et départementaux) y importent leurs entreprises de construction de l'intercommunalité[168] et de coordination des communautés de communes – selon notamment la stratégie des départements, les plus dynamiques (Ille-et-Vilaine) comme les plus réservés (Morbihan). Cette prééminence des élus et de leurs enjeux communautaires s'éloigne de l'esprit de la loi Voynet : les premières chartes de pays apparaissent d'abord « comme un moyen pour plusieurs EPCI de se regrouper et d'élaborer un projet commun de développement à une échelle supra-communautaire » (Even, Jourden, 2005, p. 149) – à la nuance près que chaque structure intercommunale impulse ses propres priorités qui obèrent la définition d'une stratégie de l'ensemble du pays. En fait, les Pays sont avant tout conçus comme des modes de régulation du jeu des échelles politiques : ils ne laissent qu'une place marginale aux acteurs sociaux qui, souvent organisés à différents niveaux (local et régional, comme le mouvement breton et le patronat régional ; parfois local, régional et national, comme les écologistes), sont faiblement représentés au sein des pays.

Si la forte mobilisation des acteurs sociaux donne dans un premier temps de la chair aux partenariats publics privés (au sein des Conseils de développement – CD), deux filtres sont instaurés à l'égard de leurs projets collectifs territoriaux. En amont de la constitution du CD, les élus ont privilégié une logique consensuelle qui exclue les associations revendicatives (notamment écologistes), au profit de leurs partenaires traditionnels cooptés par une négociation informelle (associations établies ; acteurs consulaires). Au cours de la démarche même de pays, la participation de ces acteurs est, de manière plus générale, assez problématique : actifs lors de l'élaboration de la Charte (18 pays sur 21), ils sont ignorés au moment stratégique de la signature des contrats de pays, placée sous le sceau des négociations entre élus des communautés de communes. Leur rôle se réduit en fait à une expertise sans responsabilité directe dans la mise en œuvre du projet. Ainsi, s'il serait peut-être exagéré d'opposer gouvernance publique et gouvernance territoriale, l'élargissement aux acteurs territoriaux du cercle de la gouvernance publique est encore inachevé : appelée à être le cœur du prochain projet régional, la politique des pays du Conseil régional dessine un ordre territorial d'ensemble étroitement verrouillé par les élus.

Conclusion

Coupler l'étude du régionalisme et des pays en Bretagne sur la longue période met en évidence les questionnements de l'ordre républicain en France (la tension entre les acteurs publics et les acteurs sociaux) et de son équation scalaire traditionnelle (le diptyque local-national) à travers l'irruption de nouveaux échelons d'action collective. Parmi d'autres théories, la gouvernance territoriale rappelle que les rapports public-privé au sein de l'action publique relèvent du « politique des échelles » ; avec plus d'insistance que nombre d'analyses, elle y ajoute la question de l'articulation entre la régulation politique et les dynamiques sociales locales. Telle est sans doute sa pertinence spécifique : la gouvernance territoriale peut élargir la focale d'analyse sur les coalitions public-privé, en complétant la réflexion sur les échelles de l'action publique par une réflexion sur les échelles de l'action collective. Selon les périodes, région et pays sont investis très différemment par les acteurs politiques d'une part et les acteurs sociaux : l'analyse de l'émergence d'une gouvernance territoriale en Bretagne conduit à plusieurs pistes qui bousculent les réflexions monoscalaires. Non seulement, il n'y a pas de raison d'envisager que les processus de gouvernance conduisent à la formation d'un acteur collectif ou d'une société « complète » (Le Galès, 2002), mais ces processus se positionnent moins sur un niveau qu'il ne se diffractent sur plusieurs échelles.

	1960		1970-80		1990-2000	
	Act. Publics	Act. sociaux	Act. Publics	Act. sociaux	Act. Publics	Act. sociaux
Région	+	+	+	-	+	-
Pays	+	+	-	+	+	-

En termes de gouvernance publique, cette faible articulation renvoie au contrôle incontesté des élus sur les expressions politiques des territoires depuis le retrait de l'État. L'efficacité des rapports entre acteurs publics de

[167] La citation est extraite du discours de M. Lebranchu aux assises régionales de territoires à Morlaix en novembre 2004, in Even, Jourden, 2005.

[168] Ainsi, à Redon (Ille-et-Vilaine), la mobilisation des puissants acteurs associatifs locaux par le préfet lors de l'opération test des pays Pasqua en 1995-96 est marginalisée par les élus, exclusivement centrés sur la construction de l'intercommunalité, dans une logique de guichet (Clavier, 2001). Dans le pays du Trégor-Goëlo (Côtes-d'Armor), la démarche des pays respecte un partage du pouvoir local entre les leaders locaux, qui construisent les pays en fonction de leur entreprise de construction intercommunale (notamment le sénateur-maire de Cavan) (Trédan, 2002). Enfin, à Rennes (Ille-et-Vilaine), le pays est créé dans la perspective de la communauté d'agglomération, dont il respecte scrupuleusement la structure de pouvoir (pouvoirs décisionnels des communes ou EPCI). Parallèlement, des conseils généraux s'engagent dans la construction des pays en validant le rôle des élus. Le Conseil général des Côtes-d'Armor soutient ainsi systématiquement les projets d'intercommunalité des élus locaux. Plus dynamique, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine prolonge ses grandes opérations antérieures de soutien à l'intercommunalité et de prospective territoriale (*Demain, l'Ille-et-Vilaine*) par une démarche pays en 1998, assise sur le respect de « la liberté » des communes et des structures intercommunales (Conseil général, 2000).

différents échelons contraste étonnamment avec la stérilité des relations entre acteurs publics et privés, à quasiment tous les niveaux : la bonne articulation entre les échelons de l'action publique en Bretagne assure que les nouvelles échelles ne viennent pas introduire les risques de la démocratie participative et bousculer le quasi monopole des élus sur la gouvernance publique. Certes, ce propos n'est pas gênant si l'on considère que l'action publique est question d'efficacité fonctionnelle plus que de démocratie politique (Duran, 2001). Toutefois, en termes de gouvernance territoriale, cette conclusion pourrait être redoutable, parce qu'interrogeant l'impact de la régulation politique sur des territoires qui ne sont plus encadrés par l'État. Si les acteurs sociaux représentent les régulations (économique, culturelle) auxquels ils appartiennent, leur faible investissement dans les nouvelles structures pourrait signifier que les échelles des régions et des pays sont en décalage avec les territorialités économiques et culturelles. Ainsi, l'absence d'intégration entre différents types de régulation au niveau des échelles récentes d'action publique obérerait sérieusement la capacité fonctionnelle des acteurs publics à se saisir des échelles auxquelles se structurent des pans entiers de la société territoriale – comme semble l'indiquer la difficulté à générer des projets territoriaux spécifiques. Il reste à savoir si, même « fonctionnellement », l'on peut vivre sans décider au pays…

Bibliographie

Autrement, 1979 : « Bretagnes, les chevaux d'espoir… », dossier n° 19, juin.

Balme R., 1996 : « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in Balme R. (sd), 1996 : *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris : Economica.

Balme R., Chabanet D., Wright V. (dir.), 2002 : L'action collective en Europe, Paris : Presses de Sciences Politiques.

Béhar D., Estèbe P., 1999 : « l'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, mars.

Berger S., 1975 : Les paysans contre la politique, Paris : Le Seuil.

Briquet J.-L., Sawicki F., 1989 : « L'analyse localisée du politique », Politix, L'espace du local, n° 7-8, octobre-décembre.

CELIB, 1971 : Bretagne : une ambition nouvelle, Saint-Brieuc : Presses Universitaires de Bretagne.

Clavier C., 2001 : Le « pays » dans la loi du 25 juin 1999 : De l'émergence d'un territoire de projet à l'élaboration d'un projet de territoire. L'exemple du pays de Redon et de Vilaine, IEP Rennes.

Conseil général d'Ille-et-Vilaine, 2000 : Partager l'avenir. Projet départemental 2000-2010, Rennes : Éditions Apogée.

Conseil régional de Bretagne, 1994 : *Un Plan pour la Bretagne 1994-1998*, Rennes.

Conseil régional de Bretagne, 2000 : Contrat de Plan État-Région Bretagne, XX

Dulong R., 1975 : La question bretonne, Paris : A. Colin et presses de la FNSP.

Duran P., 2001 : « Action publique, action politique » in Leresche J.-P. (sd), 2001 : Gouvernance locale, coopération et légitimité, Paris : Pédone, p. 369-389.

Duran P., Thoenig J.-C., 1996: « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4, août.

Elias N., 1993 : Qu'est-ce que la sociologie ?, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.

Ergan L., Laurent L., 1977 : Vivre au pays. Comment guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir, Les sables d'Olonne : Éditions du Cercle d'or.

Even A., Jourden G., 2005 : *La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne*, rapport du Conseil économique et social de Bretagne, février.

Fournis Y., 2004 : *Les régionalismes en Bretagne : la région et l'Etat. Structures et dynamiques des répertoires d'action (1950-2000)*, thèse de science politique, Université de Rennes I, CRAPE – Institut d'Etudes Politiques de Rennes.

Fournis Y., Kernalegenn T., à paraître : « Les idéologies du territoire en Bretagne (1972-1984) : les mouvements culturels et écologistes face aux institutions régionales », in Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., *Les idéologies des politiques territoriales*, Rennes : PUR – à paraître.

Friedberg E., Urfalino P., 1984 : Le jeu du catalogue, Paris : La Documentation Française.

Grémion P., 1976 : Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris : Le Seuil.

Grémion P., 1980 : « Crispation et déclin du jacobinisme », in Mendras H. (éd.), La sagesse et le désordre. France 1980, Paris : Gallimard.

Hayward J., 1981 : « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », Pouvoirs, n° 19.

Hooghe L. (ed.), 1996 : Cohesion Policy and European integration : building multi-level governance, Oxford : Oxford University Press.

Le Galès P., 1997 : « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in 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., Jobert B., 1998 : Les métamorphoses de la régulation politique, Paris : LGDJ.

Le Galès P., 2002 : *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford & New York : Oxford University Press

Lequesne C., Smith A., 1997 : « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », Cultures et conflits, , numéro spécial « Interpréter l'Europe », pp. 7-31.

Leresche J.-P., 2001 : « Gouvernance et coordination des politiques publiques », in J.-P. Leresche (dir.), Gouvernance urbaine et action publique en Suisse, Paris, Pédone, pp. 29-68.

Martray J., 1983 : 20 ans qui transformèrent la Bretagne. L'épopée du CELIB - 22 juillet 1950 - 2 février 1969, Paris : Editions France-Empire.

Négrier E., 1998 : « Que gouvernent les régions d'Europe ? », in Négrier E., Jouve B., 1998 : Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales, Logiques Politiques, Paris : L'Harmattan.

Pasquier R., 2004 : La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Pierre P., 2001 : Les Bretons et la République. La construction de l'identité bretonne sous la Troisième République, Rennes : PUR.

Pierret G., 1978 : Mai breton, Rennes : Euregio.

Pleven R., 1961 : Avenir de la Bretagne, Paris : Calmann-Lévy.

Quéré L., 1978 : Jeux interdits à la frontière : essai sur le régionalisme, Paris : Anthropos.

Théret B., 2000 : « Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution ? », in Tallard M., Théret B., Uri D., 2000 : Innovations institutionnelles et territoires, Paris : L'Harmattan.

Thiesse A.-M., 1994 : « La petite patrie enclose dans la grande. Régionalisme et identité nationale en France sous la Troisième République (1870-1940) », Institut Universitaire de Florence, Forum européen 1993-1994, « Les identités régionales et nationales en Europe au XIX^{e} et XX^{e} siècle », mars.

Trédan O., 2002 : Le pays du Trégor-Goëlo, de l'émergence d'un territoire de projet à l'élaboration d'un projet de territoire, DEA IEP Rennes.

IDEES, INTERETS, INSTITUTIONS : TRENTE ANS DE CHANGEMENTS D'ECHELLE D'ACTION PUBLIQUE EN FRANCE

Patrick Le Lidec

L'action publique est soumise en permanence à des changements d'échelle. Mesures de concentration ou de déconcentration, de décentralisation ou de centralisation, de transfert de compétence entre catégories d'institutions déjà existantes ou crées ad hoc, la notion de changement d'échelle soumise à la réflexion renvoie à des phénomènes très différents, souvent analysés par la science politique étrangère, et assez peu développée en France.

La perspective adoptée ici consiste à montrer comment les idées, les intérêts et les institutions structurent les choix des échelles d'action publique, contribuent à changer ou à bloquer les changements des règles qui définissent les niveaux auxquels les problèmes d'action publique doivent être résolus, sélectionnent les institutions chargées de les prendre en charge, répartissent les ressources juridiques et financières entre acteurs institutionnels. Il s'agit par conséquent d'étudier les politiques constituantes ou constitutives « qui ont pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs et des capacités d'action, d'imposer des règles générales et de produire des représentations de l'ordre politique légitime » (Lowi, 1972). Dans l'élaboration des choix publics, et particulièrement lorsqu'il est question de changement d'échelle, on est en effet confronté aux intérêts propres des acteurs institutionnels (Scharpf, 1986). Mais les résistances ne sont pas de même ampleur selon la nature des changements d'échelle envisagés. Il est en effet moins difficile d'entreprendre des changements d'échelle à l'intérieur d'une même organisation régie par un principe hiérarchique (par exemple de promouvoir des mesures de déconcentration, de promouvoir une réorganisation au sein de services de l'Etat) que de déplacer la ligne de partage entre les compétences respectives entre unités englobantes et unités englobées lorsqu'elles disposent chacune d'une légitimité tirée du suffrage universel. Contrairement à une idée communément admise, l'exercice de redéfinition des relations et des attributions entre unités de différents niveaux n'est pas nécessairement un exercice plus facile à entreprendre pour les gouvernements des Etats unitaires que pour ceux des Etats fédéraux. Dans un Etat unitaire comme la France, l'influence des échelons locaux de gouvernement dans les arènes décisionnelles centrales limite très fortement la capacité des gouvernements à promouvoir des changements d'échelle. Centralisé administrativement, le modèle français n'en est pas moins caractérisé par une forte décentralisation politique, au sens où les échelons locaux de gouvernement exercent historiquement une influence politique déterminante sur le niveau central (Page, 1991).

L'analyse développée ici suggère que les changements d'échelle ne s'opèrent pas en France selon un processus hiérarchique descendant, dans le cadre duquel le gouvernement central serait libre de définir l'étendue des prérogatives respectives de l'Etat et des collectivités et de fixer la distribution des responsabilités entre celles-ci, de promouvoir de nouveaux échelons et d'en faire disparaître ou dépérir d'autres. Le choix des différentes échelles de traitement des problèmes publics depuis 1945 apparaît rétrospectivement comme fortement contraint par l'histoire, surdéterminé par les voies choisies lors de la fondation du régime républicain. La présente contribution s'efforce d'échapper à toute perspective téléologique et de restituer dans une perspective historique les choix et non choix de changements d'échelle en train de se faire.

La question des choix d'échelle d'action publique est abordée sous deux angles interdépendants. Il s'agit d'une part de montrer pourquoi l'appareil bureaucratique des administrations centrales de l'Etat est considéré à certains moments comme un échelon plus approprié que les collectivités territoriales à la gestion des problèmes publics et pourquoi il ne l'est plus à d'autres moments. En d'autres termes, pourquoi un modèle de gestion centralisée ou décentralisée des affaires publiques s'impose-t-il alternativement en France ? Il s'agira d'autre part de montrer comment est défini le périmètre des institutions locales. De quelles marges de manœuvre dispose le gouvernement pour opérer le (re)découpage du périmètre des collectivités territoriales ? Dispose-t-il d'une grande autonomie ou doit-il composer avec de puissants intérêts ?

Ce papier développe donc plus particulièrement la question du choix centralisation/décentralisation et envisage les différentes échelles territoriales que peut prendre la décentralisation. Il laisse de côté la question de l'organisation interne des services de l'Etat (concentration/déconcentration) et ne prend pas en compte quelques institutions ad hoc dont les périmètres coïncident avec des caractéristiques géographiques (agences de bassin par exemple).

L'analyse proposée pour rendre raison des choix et non-choix réalisés en matière de changements d'échelle d'action publique repose sur un cadre théorique classique mobilisant le triptyque idées, intérêts, institutions envisagés comme éléments en interaction (Palier et Surel, 2005).

Les idées, la manière d'interpréter des problèmes, de construire des liens de causalité entre des phénomènes jouent un rôle important dans les changements d'échelle. Ces derniers procèdent d'opérations intellectuelles et reflètent les transformations des croyances. Le développement de nouveaux courants de pensée a ainsi pour effet et/ou pour objet de disqualifier certains échelons et d'en légitimer d'autres, en faisant apparaître des décalages entre les territoires idéaux de gestion des problèmes et les découpages politico-administratifs. La crédibilité d'une échelle ou d'une institution définie par son ressort territorial à résoudre un problème dépend en effet du cadre cognitif mobilisé. Dans cette perspective, les théories économiques semblent jouer un rôle important. Tantôt les acteurs plaident en faveur d'un élargissement de l'échelle de traitement d'un problème, en s'appuyant sur des théories qui mettent l'accent sur la nécessité d'obtenir des économies d'échelles, d'atteindre une « taille critique », de réduire les externalités négatives, de prendre en considération l'accroissement des interdépendances, d'éviter des phénomènes nuisibles de concurrence entre unités territoriales, de mieux coordonner des activités, etc. (De Swann, 1995). Tantôt les acteurs se prononcent en faveur de la réduction de l'échelle de traitement d'un problème au motif d'accroître l'imputabilité des décisions publiques, de responsabiliser les acteurs, de profiter d'effets d'information, de réduire le coût des biens collectifs, etc. La théorie économique des biens publics propose par exemple des découpages institutionnels des activités de gouvernement en fonction de la nature des problèmes entre l'Etat et les niveau infra-étatiques de gouvernement (Gilbert et Derycke, 1988 ; Marchand, 1999). Ces idées orientent non seulement le comportement des acteurs au gré de leur diffusion mais elles apparaissent comme autant de ressources mobilisables dans la compétition politique. Elles contribuent à légitimer ou à

discréditer certains acteurs et/ou constructions institutionnelles. En France, la pensée planificatrice, dont le rôle est prépondérant durant la période analysée (1945-1982), préconise au nom de l'accroissement de l'efficacité de l'action publique le transfert d'une part importante des compétences des collectivités à des fonctionnaires de l'Etat, le dépassement des frontières administratives étroites des communes et des départements et la gestion des problèmes à une échelle élargie. Ce courant planificateur alimente des projets de refonte globale des institutions locales à l'origine de nombreuses tentatives de réforme.

L'influence des idées suggérant des changements d'échelle sur l'action publique est toutefois fortement limitée par les jeux d'acteurs, soucieux de défendre leurs intérêts. Parce qu'un changement d'échelle a toujours pour objet de modifier le système de gouvernement des affaires publiques, de transformer des équilibres de pouvoir, d'écarter d'anciens acteurs de la décision et d'en promouvoir de nouveaux, il donne lieu à de violentes luttes politiques. Les projets de changement d'échelle ont ainsi tendance à se heurter à l'opposition de tous les acteurs qui bénéficient du statu quo sans susciter nécessairement l'adhésion parallèle de leurs éventuels bénéficiaires. Lorsqu'ils sont convaincus de la nécessité de procéder à des changements d'échelle pour accroître l'efficacité de l'action publique, les gouvernements se heurtent toutefois à l'opposition de nombreux acteurs, organisés et disposant d'un poids aussi important que discret dans les arènes décisionnelles centrales. Dans le cas qui nous préoccupe, au-delà des quelques 500 000 élus locaux concernés, il s'agit plus particulièrement des 36 000 maires, regroupés au sein d'associations départementales, des 4500 conseillers généraux, de leurs associations nationales (Association des Maires de France et Assemblée des Présidents de Conseils Généraux) et de leurs relais parlementaires, ainsi que du millier de parlementaires cumulants. Des changements d'échelle sont non seulement susceptibles d'affecter leurs possibilités d'action immédiate, la nature de leurs ressources, de leurs soutiens et de leuir légitimité mais aussi de modifier leurs carrières. Toute remise en cause des échelons traditionnels est perçue par les acteurs politiques comme le signe annonciateur d'une transformation ultérieure des circonscriptions électorales. Nombreux sont les acteurs à savoir ce qu'ils peuvent perdre d'un changement d'échelle. Plus rares sont ceux qui peuvent avoir la certitude de gagner à leur transformation. Les gouvernements ne peuvent faire abstraction de ces considérations. Si les gouvernements peuvent avoir intérêt à promouvoir des changements d'échelle contribuant à accroître l'efficacité de l'action publique, ils savent aussi que les bénéfices politiques qu'ils pourront en retirer risquent généralement d'être moins importants que les coûts auxquels ils peuvent les exposer, du moins à court terme. Les gouvernements doivent en effet tenir compte de la structure des partis avec lesquels ils gouvernent, caractérisée pour des raisons historiques par le poids prépondérant des élus locaux en leur sein. Que ces derniers aient un intérêt majeur à la préservation du statu quo ne peut manquer de rejaillir sur l'attitude gouvernementale. De ce point de vue, il n'y a guère que le parti gaulliste qui fasse exception, et encore durant un laps de temps relativement bref, la décennie 1960. Durant les années 1960, les élus locaux sont à la fois peu nombreux et relativement peu influents au sein de la direction du parti gaulliste. Celui-ci se distingue alors par la disproportion entre sa présence écrasante à l'Assemblée nationale et sa très faible implantation dans les assemblées locales. Cette configuration particulière du parti majoritaire à l'Assemblée constitue alors une incitation relative à entreprendre des changements d'échelle. N'étant pas soumis à la pression des élus du parti majoritaire en faveur du statu quo, le gouvernement dispose dans ce contexte d'une plus grande forte autonomie dans la redéfinition des échelles d'action publique. Toutefois, cette configuration particulière du parti gaulliste se modifie rapidement. Cherchant à s'implanter durablement à l'échelon local et à conquérir des fonctions exécutives locales, les parlementaires gaullistes développent rapidement un intérêt à la conservation du statu quo en matière territoriale. La volonté de conclure des accords électoraux avec des élus centristes ou modérés, nécessaire à la pérennisation de l'entreprise politique gaulliste, limite alors l'autonomie du gouvernement. Pour être moins visibles dans un Etats unitaire comme la France que dans d'autres pays où la compétition politique est fortement structurée par les enjeux de répartition des compétences et du pouvoir financier entre les différents échelons, du fait de l'existence de formations politiques régionalistes ou nationalistes (par exemple Espagne ou Italie), les intérêts des partis au pouvoir, étroitement liés à ceux de leurs élus locaux, n'en sont pas moins fondamentaux pour comprendre l'accès (ou non) des questions de changements d'échelle à l'agenda gouvernemental. De fait, le parti socialiste est loin d'être le seul des partis français à avoir été façonné par les institutions locales et à être captif de leurs intérêts (Lefebvre, 2004). L'ensemble des partis français qui sont parvenus à s'enraciner sont peu ou prou marqués par cette structure qui limite d'autant l'éventail des possibilité de changement d'échelle dans l'action publique.

Les institutions existantes, envisagées à la fois en tant que règles formelles (constitutions, lois) et informelles (rapports de force sédimentés, manières d'interpréter les règles formelles, précédents, coutumes, codes de conduites) jouent enfin un rôle fondamental dans la capacité des acteurs à penser et à promouvoir des changements d'échelle. D'un point de vue formel, les règles constitutionnelles qui définissent les armes à disposition de chacun des acteurs et qui fixent en particulier les prérogatives respectives du Parlement et du Gouvernement jouent un rôle essentiel dans les changements d'échelle. Elles limitent plus ou moins les possibilités de changement à travers la distribution des ressources allouées à chacun des acteurs. L'impact de ces règles formelles est cependant inséparable de règles informelles, fruit de rapports de force plus ou moins consolidés. L'interprétation légicentrique de la Constitution de la 4ème République, qui s'impose dès la fin des années 1940 du fait du poids des routines institutionnelles, constitue de ce point de vue un frein important à la prise en compte dans l'action publique des thèses défendues par les hauts fonctionnaires planificateurs. Les capacités respectives des grands corps de l'Etat et des élus locaux à défendre leurs intérêts varient fortement avec les prérogatives respectives du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Quand l'exécutif se renforce, certains changements d'échelle d'action publique défendus par différentes catégories de hauts fonctionnaires, et bloqués par l'opposition du Parlement, deviennent envisageables et des tentatives de réforme peuvent plus aisément être entreprises. S'il est tentant d'un point de vue théorique d'isoler l'impact des règles institutionnelles informelles des intérêts des acteurs, ces deux dimensions sont toutefois étroitement mêlées dans la réalité sous la forme d'intérêts institutionnalisés, de règles coutumières qui forment la structure politique des institutions. La structuration des partis politiques héritée de l'histoire joue ici un rôle important. Que les parlementaires doivent avant tout leur ascension politique aux relations qu'ils ont su construire avec différentes clientèles départementales et notamment avec les élus locaux de leur circonscription, ou qu'ils aient été élus en terrain inconnu grâce à l'investiture d'un grand parti n'est pas indifférent aux possibilités d'action du gouvernement (Gaxie, 1992; Garraud, 1989). Dans la configuration de la 4ème République, la nature du cursus politique dominant (ascendant), le cumul des mandats et des fonctions, le rôle joué

par les associations d'élus locaux, l'existence d'intergroupes dans les assemblées parlementaires (groupe des députés-maires et des sénateurs-maires) constituent autant de facteurs institutionnels qui découragent certains changements d'échelle en établissant des récompenses particulièrement fortes au profit du maintien du découpage territorial. De ce point de vue, l'avènement de la 5ème République constitue un facteur d'ouverture du jeu. L'accroissement de la discipline partisane se traduit par exemple par une disparition progressive du groupe des députés-maires. Cependant, ces transformations ne produisent pas d'effets immédiats sur le fonctionnement du Sénat. La composition des institutions parlementaires (et celle du Sénat en particulier) est en relation d'interaction avec les échelles d'action publique territoriale privilégiés dans la mesure où ceux-ci coïncident avec des circonscriptions et des collèges électoraux. Enfin, d'autres règles institutionnelles que l'on ne saurait lister ici de manière exhaustive jouent également un rôle important de filtre et limitent l'éventail des options souhaitables et réalisables en matière de changement d'échelle.

A partir d'une analyse ces trois facteurs en interaction, cette communication propose de montrer l'étendue mais aussi, voire surtout, les limites des changements d'échelle réalisés en France entre 1945 et 1982. Elle suggère que l'autonomie dont dispose l'exécutif pour promouvoir de tels changements est en France très limitée, les seuls changements possibles étant généralement ceux qui reçoivent l'assentiment de la majorité du personnel politique local. Ce papier récuse l'idée selon laquelle l'Etat central serait le seul ou même le principal acteur de la réforme territoriale. Il invite à reconsidérer le style de gouvernement volontariste adopté dans les années 1960. Plutôt qu'une caractéristique permanente du modèle français, ce style volontariste doit davantage être regardé comme une parenthèse dans l'histoire politico-administrative française. Ceux que l'on a appelé les « notables locaux » ne se contentent pas en effet de négocier des aménagements à la règle. Ils exercent aussi une influence directe sur son élaboration. C'est pourquoi l'histoire des changements d'échelle durant la période considérée est aussi une histoire de velléités de réforme qui n'ont pas abouti[169].

Renforcement de l'Etat central et émergence de nouvelles échelles de traitement des problèmes publics : 1945-1969

L'apparition, au lendemain de la guerre, de nouvelles idées économiques et de nouveaux savoirs est à l'origine d'un mouvement puissant de remise en cause des cadres institutionnels préexistants et d'invention de nouvelles échelles de traitement des problèmes publics. Le développement d'une nouvelle pensée économique vient progressivement bouleverser la place et le rôle reconnus aux collectivités territoriales dans la société. La diffusion d'une nouvelle culture économique keynésienne au sein de la jeune génération de hauts fonctionnaires transforme les termes du débat et renforce la légitimité du rôle de l'Etat central au détriment de ses administrations déconcentrées et surtout des collectivités territoriales. Pour faire face aux destructions massives résultant de la guerre, pour assurer le relèvement national, l'interventionnisme de l'Etat apparaît progressivement comme la seule réponse pertinente (Rosanvallon,1989). La perception des problèmes économiques et sociaux à résoudre souligne la déconnexion croissante entre les découpages politico-administratifs traditionnels et l'espace des problèmes à résoudre, nourrissant ainsi des projets de réforme.

Le référentiel modernisateur contre les libertés locales

Le développement de nouveaux savoirs dans le champ des sciences de l'homme et de la société (économie publique, statistique, comptabilité nationale, démographie, géographie humaine) et leur diffusion au sein de la haute fonction publique conduisent à une remise en cause des échelles traditionnelles de traitement des problèmes publics. Au référentiel de la maintenance se substitue l'impératif de la croissance économique. La recherche de l'accroissement de la productivité française conduit à envisager une transformation profonde de la répartition de la main d'œuvre selon les différents secteurs de l'économie mais aussi de la répartition géographique de la population sur le territoire. Ces nouvelles perspectives sont suffisamment connues pour qu'il soit utile de les analyser en détails (Muller, 1984 ; Jobert et Muller, 1987). La réalisation de l'impératif de croissance suppose un accroissement rapide de la main d'oeuvre industrielle et de la population urbaine, et une diminution parallèle de la main d'œuvre agricole et de la population rurale, particulièrement affirmée à partir du IVème Plan. L'utilisation optimale des ressources publiques disponibles à l'échelle nationale dicte une nouvelle politique d'équipement et de construction d'infrastructures fondée sur de nouvelles projections démographiques. La modernisation des campagnes et l'amélioration des équipements urbains apparaissent comme des priorités nationales. De nouveaux raisonnements se développent, fondés sur des notions comme celles d'aire de rayonnement ou zone d'influence d'un équipement public qui conduisent à définir un « optimum dimensionnel » (Bourjol, 1963). L'idée s'impose que la moindre opération d'équipement doit satisfaire à des critères de rationalisation technique, économique et financière. Chaque équipement doit bénéficier d'un minimum de fréquentation, satisfaire des critères de productivité et de rentabilité. Le choix de son implantation doit donc être déterminé par des contraintes de rayonnement et d'accessibilité. L'introduction des notions de coût et de rendement des équipements, conditions de l'amortissement des investissements, amène à calculer pour chaque équipement une base démographique optimale. L'apparition de ces nouveaux raisonnements disqualifie les communes en tant qu'échelon de programmation de la politique d'équipement public. « Les communes doivent prendre conscience des nouvelles fonctions à assurer et acquérir les dimensions territoriales que la politique des équipements collectifs leur impose » (Bernard, 1969, p. 65). Une contradiction apparaît entre la nouvelle structure économique et sociale, née de l'industrialisation et de l'urbanisation, et l'assiette territoriale des collectivités locales héritée d'une société rurale préindustrielle. Le constat d'une disjonction entre cadres administratifs traditionnels et aires de résolution des problèmes s'impose. Dans cette perspective, communes et départements ne peuvent plus être conçus comme des lieux d'élaboration autonome des choix publics mais comme des « cadres de réalisation des objectifs de la communauté nationale » (Bernard, 1969, p. 25). La pensée planificatrice, qui cherche à accélérer l'exode rural en cours, constitue une approche de nature à remettre non seulement en cause l'autonomie des collectivités existantes mais la pertinence de leurs limites géographiques. La planification comme procédure de décision implique en effet de substituer à de multiples acteurs de la décision une instance unique habilitée à définir les politiques publiques, confinant les élus locaux dans un rôle de metteurs en œuvre d'orientations prises en dehors et au dessus d'eux. « Dans la mesure où il existe un Plan national, les objectifs ou les moyens pour

[169] Cette contribution reprend en les remodelant certains éléments d'une thèse de doctorat qui n'a pas encore été publiée. Patrick Le Lidec, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse, Université de Paris 1, 2001.

réaliser ces derniers s'imposent aux collectivités décentralisées dont la liberté est dès lors très réduite » (Pontier, 1978). Les problèmes de coordination à résoudre disqualifient les collectivités en tant qu'échelons pertinents du fait à la fois de leur faible taille et des intérêts contradictoires qu'elles défendent. Autant, lorsque le principal problème à résoudre était celui de la stabilité sociale, les collectivités existantes pouvaient apparaître comme des échelons pertinents, autant la nature des changements espérés les disqualifient. C'est ainsi qu'on peut en partie s'expliquer le divorce croissant entre le rôle reconnu aux collectivités par la constitution de 1946 et le rôle qu'elles viennent à occuper dans les années de la reconstruction. Des lendemains de la guerre jusqu'au début des années 1970, l'idée s'impose que ni l'autonomie locale ni le découpage des institutions locales héritées du passé ne sont compatibles avec l'impératif de modernisation. La thèse selon laquelle l'économie doit inspirer une refonte des institutions se diffuse progressivement au sein d'un nombre croissant de segments de l'appareil d'Etat et de la société. Le déclin du référentiel de la maintenance et son remplacement par un référentiel modernisateur n'est donc pas sans conséquence sur les conceptions de l'autonomie locale et sur les échelles d'action publique qui doivent être privilégiées. De ce point de vue, les cours dispensés à l'IEP de Paris durant les années 1950-1960 constituent un reflet fidèle des nouvelles visions des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales et de la pertinence des périmètres de ces dernières. L'étude comparée du contenu des cours d'administration locale dispensés par un conseiller d'Etat rue Saint-Guillaume révèle l'audience croissante des thèses planificatrices (Detton, 1946, 1956, 1962). L'organisation institutionnelle héritée du passé est de plus en plus critiquée parce que jugée incapable de faire face aux défis de la modernisation et de l'urbanisation. Dès le milieu des années 1950, la capacité des collectivités décentralisées à contribuer à la réalisation du bien commun est sérieusement mise en doute : « *si la décentralisation a été l'idéal de nos grands-parents au XIXème siècle, cet idéal tend à s'estomper* ». Une remise en cause des échelles d'action publique est vivement souhaitée : « *le découpage territorial a été ce qu'il fallait au XIXe siècle. Aujourd'hui, il ne suffit plus. Il correspondait à une vie économique, à une activité intérieure qui ont évolué. Il y a maintenant une discordance entre le cadre administratif de l'an VIII et les cadres vastes dans lesquels s'organise la vie économique moderne (…) Il faut refaire en 1960 ce qu'on a fait en 1790* ». De plus en plus nombreux sont ceux à affirmer qu'« un gouvernement moderne qui veut diriger ou planifier l'économie, développer la production (c'est-à-dire résoudre un certain nombre de problèmes techniques) doit disposer d'une autorité complète sur l'ensemble du territoire » (Merle, 1958, p. 53). La montée en puissance du référentiel global planificateur/modernisateur se traduit ainsi par l'élaboration d'un référentiel territorial qui tend ainsi à disqualifier les collectivités territoriales héritées du passé en tant qu'échelons pertinents de décision au profit de l'Etat central. Les nouveaux objectifs assignés par les planificateurs aux autorités publiques discréditent également les échelles traditionnelles que sont les communes et départements au profit d'échelons élargis[170]. « Dans tous les domaines, la petite commune rurale est inadaptée, dépassée… Dès lors le regroupement communal apparaît inéluctable » (Gravier, 1956)[171]. Le traitement à une échelle élargie des problèmes économiques et sociaux doit favoriser la concentration des investissements, garantir une utilisation optimale des fonds publics, permettre de réaliser des « économies considérables » (Gravier, 1956). Dès 1956, Jean-François Gravier, alors chargé de mission au commissariat général au Plan, condamne déjà nettement les échelons communal et départemental et préconise la création de régions économiques dirigées par des gouverneurs, représentant le ministre de l'Economie nationale et des finances. La solution préconisée par les planificateurs passe ainsi par deux étapes successives. Elle consiste d'abord à « *délimiter de manière pragmatique la collectivité de fait à partir des décisions collectives à prendre. C'est avec ces collectivités de fait que doivent coïncider les collectivités politiques. En d'autres termes, il s'agit de repérer les niveaux auxquels s'exercent, en général de façon interdépendante, les activités collectives les plus importantes et de reconnaître [ensuite] aux collectivités de fait ainsi définies le statut de véritables collectivités de droit* »[172]. Dans cette perspective, un nouveau découpage institutionnel devrait faire émerger de 2 000 à 5 000 communes élargies (communes de la taille du canton dans le monde rural, agglomérations en milieu urbain) et un petit nombre de régions (10 à 15) articulés autour de métropoles régionales. A défaut de réformer le périmètre des institutions pour les faire coïncider avec le périmètre des problèmes à résoudre, seul un contrôle strict de l'échelon central sur les politiques d'investissement et d'emprunt des collectivités est envisageable.

Un contraste assez saisissant peut être établi entre, d'un côté, entre les idées et les aspirations formulées et défendues par un nombre croissant d'acteurs au sein d'un nombre toujours croissant de segments de l'administration et, de l'autre, leur traduction dans le champ de l'action publique territoriale. L'élaboration d'un nouveau référentiel territorial, liée au nouveau référentiel global planificateur/modernisateur, n'entraîne en effet que des changements d'une ampleur modeste dans le champ de l'action publique territoriale. L'influence de nouvelles idées remettant en cause les échelles traditionnelles de traitement des problèmes publics est à la fois limitée par des facteurs institutionnels et par les menaces qu'elles font peser sur les intérêts de nombre d'acteurs influents. Les gouvernements de la 4ème et de la 5ème République éprouvent en effet des difficultés importantes pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'action publique s'inspirant de ces idées. Les marges de manœuvre dont ils disposent ne sont cependant pas identiques.

Institutions et jeux d'acteurs, facteurs de blocage sous la 4ème République

L'élaboration de réformes ayant pour objet ou pour effet de promouvoir des changements d'échelle d'action publique est d'abord limitée par le cadre constitutionnel adopté en 1946 et par les jeux des acteurs politiques.

La constitution du 27 octobre 1946 repose en effet sur des conceptions partiellement opposées aux idées développées ultérieurement par les planificateurs. Conçues en réaction au régime de Vichy qui avait opéré un double mouvement de renforcement de l'Etat central et de remise en cause des échelons départemental et communal, les institutions de la 4ème République opèrent un retour aux sources de la tradition républicaine.

---

[170] Voir en ce sens l'exposé introductif au IVe Plan (4 août 1962) ainsi que les différents ouvrages publiés par le Club Jean Moulin. Club Jean Moulin, *L'Etat et le citoyen*, Paris, Le Seuil, 1961 ; Club Jean Moulin *Les citoyens au pouvoir, 12 régions, 2 000 communes*, Paris, Le Seuil, 1968. Club Jean Moulin, *Quelle réforme ? Quelles régions ?*, Paris, Le Seuil, 1969.

[171] Jean-François Gravier, « Organisation territoriale et expansion économique », *RFSP*, VI, 2, 1956, pp. 291-300.

[172] *Pour nationaliser l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1968, p. 170-171. Le groupe d'études qui rédige *Pour nationaliser l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1968, est composé de C. Alphandéry, F. Bloch-Lainé, O. Chevrillon, P. Cornières, M. Crozier, A. Sanzin, A. Dautresme, J. Delors, P. Flamand, F. Grévisse, S. Nora, M. Poney, J. Ripert, M. Rousselot, J. Saint-Geours, J.-F. Théry, Y. Ulmo, P. Vianney.

Adoptée contre les tenants d'une conception stato-centrée de la souveraineté, la constitution du 27 octobre 1946 entend d'abord renforcer les prérogatives des échelons locaux de gouvernement jugés pleinement légitimes. La volonté de se démarquer des régimes à exécutif fort (les empires, le régime de Vichy), ennemis des « libertés locales », imprègne cette construction institutionnelle. « Une et indivisible », la République n'en consacre pas moins l'importante contribution des collectivités territoriales à la réalisation du bien commun. Selon le texte adopté en 1946, les collectivités territoriales doivent s'administrer librement par des conseils élus au suffrage universel, *l'exécution des décisions de ces conseils devant,* dorénavant, *être* « *assurée par leur maire ou leur président* ». L'avancée est notable. La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions constitutionnelles se heurte certes à un obstacle politique majeur incarné par le parti communiste. A compter de la rupture du tripartisme, l'ensemble des formations participant au gouvernement redoute un accroissement du pouvoir des présidents de conseils généraux qui pourrait profiter au parti communiste dans certains départements. C'est pourquoi l'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux préfère négocier un modus vivendi destiné à traduire l'esprit du titre X de la Constitution avec le ministère de l'Intérieur et les préfets plutôt que d'en réclamer l'application littérale (Le Lidec, 2001). Pour négociée qu'en soit l'application, la constitution de la 4ème République n'en reconnaît pas moins la légitimité des « libertés locales » et forme ainsi un premier obstacle aux idées des planificateurs.

La constitution de la 4ème République tourne également la page du régionalisme, qui avait connu son heure de gloire sous Vichy, et consacre le retour aux cadres traditionnels que sont la commune et le département. Elle prévoit en effet dans son article 89 que « des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ». Sans doute la possibilité de changements d'échelle ultérieurs est-elle ménagée par la Constitution, les articles 86 et 89 prévoyant respectivement que « le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et départements, territoires d'outre-mer sont fixés par la loi » et que des lois organiques « pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et porter des dispositions spéciales pour certains départements ». Mais la même constitution n'en réduit pas moins très fortement la probabilité de voir de telles lois adoptées, dès lors que l'état des structures politiques laisse ouverte la possibilité d'un retour à un « régime d'assemblée ».

La constitution ne prend en effet sons sens qu'en relation avec une structure politique héritée du passé qui assure l'emprise des échelons locaux de gouvernement sur le pouvoir central. Les velléités de « rationalisation du parlementarisme » qui s'étaient manifestées lors de la rédaction de la Constitution de 1946 s'avèrent rapidement incapables d'empêcher la renaissance des mécanismes qui régissaient le jeu politique de la IIIe République (Williams, 1971 ; Bailey, 1971 ; Gaxie 1992). Les normes, les règles, les définitions des rôles institutionnels élaborés dans l'entre-deux-guerres sont réactivés. Comme le note un observateur, « en face de ce courant qui va du haut vers le bas, existe un courant inverse : *les hommes et les valeurs qui l'emportent sur le plan local contribuent largement à faire la politique générale elle-même*. A quelques nuances près, l'opinion du corps politique, globalement envisagé, est la somme des opinions locales. On sait l'importance des élections cantonales et municipales qui ont, le plus souvent, un caractère politique et tendent à préfigurer les réactions de l'électeur national. Le Sénat est, à l'échelon national, un reflet de la vie locale. L'Assemblée nationale est loin d'être indifférente aux problèmes locaux. La plupart de ses membres appartiennent aux conseils généraux ou sont maires de leurs communes. Ils sont plongés dans la vie locale dont ils connaissent les défauts et les lacunes, les besoins et les ressources » (Detton, 1962, p. 167). La dépendance des parlementaires vis-à-vis des élus locaux, l'importance du cumul des mandats, le développement croissant des associations d'élus locaux, la réforme de 1954 renforçant les prérogatives du Conseil de la République, qui se conjuguent au retour à un « régime d'assemblée » réduisent en effet considérablement les possibilités d'action de l'exécutif dans ce domaine. Les membres bureau de l'Association des Maires de France jouent en effet un rôle important au Parlement. Ils président les groupes des députés-maires et des sénateurs-maires et il est de tradition de leur confier les postes stratégiques de rapporteurs du budget du ministère de l'Intérieur à l'Assemblée et au Conseil de la République[173]. Cette influence de la base sur le sommet de l'Etat se répercute à l'intérieur de la machine gouvernementale. Secrétaire d'Etat à l'intérieur de 1956 à 1957, le sénateur-maire Maurice Pic se considère ainsi comme le délégué au gouvernement de l'Association des Maires de France. Même lorsque le Parlement consent au Gouvernement une large délégation de pouvoir pour mettre en œuvre « un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social », toute mesure portant atteinte « aux droits et aux prérogatives des collectivités locales » est exclue du champ des ordonnances[174]. Cela n'empêche pas l'exécutif de prendre certaines initiatives qui affectent indirectement les prérogatives des collectivités. De fait, c'est sur le fondement de ces pouvoirs spéciaux que le gouvernement de Pierre Mendès-France entreprend l'essentiel des réformes réalisées dans le champ territorial sous la 4ème République. La création du Fonds de Développement Economique et Social par décret du 30 juin 1955 réduit l'autonomie financière des collectivités et forme une première esquisse de planification régionale. La constitution de la Société Centrale d'Equipement du Territoire qui entend « seconder » les collectivités dans leurs travaux d'équipement participe du même mouvement. Mais la pression des intérêts locaux condamne le gouvernement à une grande prudence quand il n'est pas confiné à une action souterraine dans ce domaine. Dans ces conditions, aucun des changements d'échelle préconisés par les planificateurs ne parait susceptible d'être inscrit à l'agenda gouvernemental. Michel Debré reconnaît à cet égard que si « une nouvelle division départementale de la France est une œuvre possible », il ne manque pas d'objecter que « c'est encore une réforme « orgueilleuse ». Et d'ajouter : « des réformes plus modestes, et notamment celles qui exigeraient le développement voire le réveil de certains régions françaises, peuvent être énumérées, mais elles supposent déjà une forte autorité politique » (Debré, 1956). La portée de ce témoignage, corroborée par celle de nombreux hauts fonctionnaires ou observateurs (Chapman, 1955), est d'autant plus grande que, comme le souligne Fritz Scharpf, les participants à une politique publique sont généralement d'excellents experts en faisabilité, mieux à même que les chercheurs de percevoir l'importance de la censure qui s'exercent sur eux (Scharpf, 1986, p. 180). Les institutions de la 4ème République, dans leur double dimension formelle et informelle rendent

[173] En 1954, ce sont ainsi le sénateur-maire de Saint-Jean-d'Angély, Réveillaud, vice-président de l'A.M.F qui préside le groupe des sénateurs-maires, et le député-maire de Saint-Michel-Mont-de-Mercure, Lionel de Tinguy du Pouët, trésorier-adjoint de l'A.M.F qui préside celui des députés-maires. En 1957, ils sont respectivement rapporteur du budget du ministère de l'Intérieur à l'Assemblée nationale et au Conseil de la République.
[174] Loi n° 54-809 du 14 août 1954 qui habilite le gouvernement PMF à gouverner par ordonnances.

peu crédibles aux yeux des réformateurs eux-mêmes l'adoption des réformes qu'ils préconisent. « Les mesures prises paraissent insuffisantes à ceux qui se préoccupent d'adapter l'appareil étatique aux exigences d'une saine gestion économique » (Merle, 1958, p. 54).

La faiblesse relative des gouvernements de la 4ème République ne leur interdit certes pas de renforcer la tutelle financière des administrations centrales sur les collectivités locales. La mise en place des premiers plans se traduit en effet par un renforcement du pouvoir d'allocation des ressources publiques de l'échelon central qui s'opère au détriment de l'autonomie des échelons locaux. Les subventions de l'Etat aux collectivités, nées sous la 3ème République de l'action exercée par les élus locaux sur le pouvoir central, changent de sens et tendent à devenir un instrument d'assujettissement des collectivités par le centre (Boulouis, 1951 ; Roig, 1964 ; Thoenig, 1981). Aucune des lois organiques qui devaient étendre les libertés départementales et communales ne voit le jour. L'étatisation du corps des receveurs municipaux, qui les a placés en 1941 sous le pouvoir hiérarchique des trésoriers payeurs généraux, n'est pas davantage remise en cause en dépit des protestations des élus locaux qui se plaignent de l'apparition d'une tutelle financière. L'institution par décret n° 53.710 en date du 9 août 1953 de commissions départementales d'investissement tend, elle aussi, à placer les décisions d'investissement des collectivités sous la tutelle des administrations centrales pour les harmoniser avec les objectifs poursuivis par le Plan. Mais ces initiatives ne sont que partiellement couronnées de succès. A la demande de l'Association des Maires de France, le Parlement abroge les dispositions du décret du 9 août 1953[175]. Cela n'empêche pas le ministère des Finances de tenter d'appliquer les dispositions du décret du 9 août 1953, pourtant abrogé par la loi, par l'édiction d'une circulaire du 12 février 1954 qui enjoint aux comptables du Trésor d'opposer leur veto aux opérations qui n'auraient pas reçu l'agrément des commissions départementales d'investissement. Cependant, se faisant le porte-parole des élus locaux, le ministère de l'Intérieur réplique par une circulaire en date du 26 février 1953, dans laquelle il précise que les décisions d'investissement des collectivités communales et départementales n'ont pas à être soumis aux commissions départementales d'investissement[176].

La faiblesse relative du Gouvernement vis-à-vis du Parlement contraint bien dans certains cas le ministère des Finances à agir de manière illégale et souterraine quand elle ne le condamne pas à l'insuccès. Sous la 4ème République, les changements d'échelle restent mesurés, timides au regard de ce que préconisent les planificateurs. Ils empruntent la voie des décrets, des arrêtés et des circulaires mais ne s'opèrent pas par voie législative. L'orientation régionaliste se manifeste certes par plusieurs initiatives : les décrets du 11 décembre 1954 et du 30 juin 1955 créent respectivement une procédure d'agrément des comités régionaux d'expansion économique, et des programmes d'action régionale destinés à décliner à l'échelon régional les orientations du 3ème Plan. L'arrêté ministériel du 28 novembre 1956 institue également, à la demande du Commissariat au Plan, vingt et une régions de programme. Le problème de l'émiettement communal fait l'objet d'un traitement très partiel avec les décrets du 23 juin 1956 et du 28 mars 1957. Le premier ouvre la possibilité de créer des groupements d'urbanisme pour harmoniser l'aménagement des agglomérations multicommunales tandis que le second s'efforce d'instituer une péréquation financière entre « communes attractives » et « communes dortoirs » d'une même agglomération. Mais de telles initiatives restent très en deçà de ce que souhaitent un nombre croissant de hauts fonctionnaires. Les projets et propositions de lois déposés en ce sens sous la 4ème République restent lettre morte. Dans un régime d'assemblée comme celui de la 4ème République, aucun gouvernement ne dispose de l'autorité et des ressources suffisantes pour s'engager dans une politique de regroupement autoritaire des communes. L'influence du référentiel planificateur sur l'action publique reste par conséquent largement limitée par le cadre constitutionnel et les jeux d'acteurs.

L'importance de la variable institutionnelle apparaît *a contrario* lors du passage de la 4ème à la 5ème République. Le renforcement de l'exécutif vis-à-vis du Parlement autorise en effet l'adoption de nombreux changements d'échelle dans l'action publique, souhaités depuis plus d'une décennie mais impossible à réaliser jusqu'alors. L'intervention de l'échelon central dans la gestion des problèmes publics s'accroît et son emprise sur les décisions des collectivités se développe à partir de 1958. Le Gouvernement parvient également à imposer l'élargissement de l'échelle de prise en charge de certains problèmes, à travers la création d'institutions intercommunales et régionales. Toutefois, si l'influence du référentiel planificateur modernisateur sur l'action publique s'accroît, elle continue d'être limitée par la variable institutionnelle et les jeux d'acteurs.

La négociation de la transition constitutionnelle

Les conditions du retour au pouvoir du Général de Gaulle en mai 1958 ne favorisent pas une remise en cause immédiate de l'autonomie des collectivités territoriales et des échelons départemental et communal. Avant tout soucieux de renforcer le pouvoir de l'exécutif vis-à-vis du Parlement, le général de Gaulle et son entourage sont conduits à sacrifier certaines de leurs idées constitutionnelles et institutionnelles pour obtenir l'adhésion de la majorité du personnel politique de la 4ème République. L'examen des avant-projets de loi constitutionnelle établissant le régime de la 5ème République montre que les principaux rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 ont dû faire de nombreuses concessions aux élus locaux et à leur porte-parole. Les hauts fonctionnaires chargés par le général de Gaulle d'élaborer l'avant-projet de constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel suggèrent par exemple de créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales – les villes – qui viendraient s'ajouter aux communes et aux départements[177]. Au sein du Comité consultatif constitutionnel, une part importante des débats relatifs à la rédaction de l'article 34 de la Constitution est consacrée à la question des fusions et regroupements de communes. Le professeur de droit Marcel Waline, membre du Comité Consultatif Constitutionnel, y défend avec vigueur la nécessité d'adopter une rédaction de la

[175] Article 1er III de la loi du 31 décembre 1953 relative au budget du ministère de l'Intérieur pour 1954. L'article 5 de la loi du 31 décembre 1953 prévoit également que le Gouvernement devra déposer avant le 31 mars 1954 des projets de lois organiques tendant à l'application des articles 85 à 89 de la constitution.

[176] Ces commissions seront rétablies par une circulaire du 20 juin 1960.

[177] Dans l'avant-projet préparé vers le 10 juillet, le titre consacré aux collectivités locales est rédigé comme suit : « les collectivités territoriales de la République sont *les villes*, les communes, les départements et territoires d'outre-mer ». *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume 1 Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958, Paris, 1987, La Documentation française.

constitution qui autorise le gouvernement à procéder par voie réglementaire au regroupement communal[178]. Mais, les porte-parole des élus locaux multiplient les pressions sur le général de Gaulle pour préserver le cadre, l'étendue et les prérogatives des collectivités. Certains d'entre eux mettent en garde le Gouvernement contre la tentation de mécontenter les élus en rappelant que « *les maires sont les meilleurs agents électoraux* »[179]. La satisfaction des revendications des élus locaux est présentée comme une condition nécessaire à l'adoption du projet de constitution par voie référendaire. Aux arguments économiques des hauts fonctionnaires défendant la nécessité d'opérer des changements d'échelle s'opposent les arguments politiques des élus défendant le statu quo. Esquivant le débat sur la capacité des cadres institutionnels existants à contribuer efficacement à la résolution de problèmes publics, les élus menacent de bloquer toute évolution s'ils ne sont pas entendus. Dans cette perspective, un sénateur-maire socialiste n'hésite pas à déclarer : « *au risque de passer pour un affreux conservateur, je défends les collectivités locales. Du point de vue économique cela se défend peut-être mal, mais rien ne vous empêche de constituer des syndicats de communes (…) Et vous qui avez le souci, plus que moi peut-être, de voir répondre « oui » au référendum, si vous dites aux maires : « On va vous associer au collège électoral [désignant le président de la République], réjouissez-vous et votez pour le référendum ; mais si, dans le même temps, vous annoncez à travers la France que vous allez supprimer 12 000 écharpes de maire, je vous laisse à penser quel sera le résultat* »[180]. Les effets politiques, et particulièrement électoraux, des changements d'échelle alimentent bien des interventions et sont loin d'être sans effet. De fait, le général de Gaulle et son entourage prennent au sérieux les mises en garde qui leur sont adressées à propos des effets électoraux des changements d'échelle et doivent battre en retraite sur plusieurs terrains. Ils renoncent d'abord à introduire dans le texte de la Constitution une nouvelle catégorie de collectivité (les villes). Dans l'espoir de se ménager le soutien des élus locaux, ils acceptent également de faire figurer à l'article 34 de la Constitution l'énoncé des principes fondamentaux relatifs à la libre administration des collectivités locales, à leurs compétences et à leurs ressources ainsi que le régime électoral des assemblées locales. Le commissaire du gouvernement, Raymond Janot, déplore certes les redondances entre les articles 34 et 72 de la Constitution. Mais il doit s'en contenter. Il précise ainsi à l'intention du Conseil d'Etat qu'« *il serait politiquement désastreux que toute personne et en particulier tout élu local, lisant l'article [34] n'y voie pas une rubrique consacrée aux collectivités locales car cela risquerait de le conduire à la conclusion que, dorénavant, le Parlement est dépourvu de toute compétence en la matière et de déterminer en conséquence son opposition à la constitution nouvelle* »[181].

Incapable d'imposer dès 1958 le principe d'une élection directe du président de la République, le général de Gaulle doit également se résoudre à un compromis selon lequel celui-ci est élu par un collège électoral majoritairement composé de délégués des conseils municipaux. Reflétant sa volonté d'échapper à la tutelle des parlementaires, cette disposition n'est pas dénuée d'effets pervers : elle crée une dépendance des candidats à l'élection présidentielle envers le « lobby local ».

Le nouveau cadre constitutionnel adopté en 1958 lève certes les principaux obstacles juridiques à de nombreux changements d'échelle. Il accroît également les marges de manœuvre politiques de l'exécutif pour entreprendre des réformes dans ce domaine. Cependant, le gouvernement de Michel Debré ne dispose pas encore des ressources suffisantes pour adopter des réformes radicales qui risqueraient de heurter de front les élus locaux. C'est pourquoi la voie d'un changement d'échelle graduel et accepté par les élus locaux est privilégiée par les ordonnances n° 59-29, 59-30 et 59-31 du 5 janvier 1959 qui créent les syndicats de communes à vocation multiple (S.I.V.O.M), les districts urbains, et prévoient des mesures destinées à faciliter les fusions de communes. Dévoilant la théorie du changement social privilégiée par le gouvernement, l'un des auteurs des ordonnances, par ailleurs farouche partisan de la solution radicale de la fusion des communes, note ainsi que « les rédacteurs de la réforme ont pensé avec sagesse que le meilleur texte est celui qui, pour un résultat déterminé, soulève le moins d'opposition »[182]. Créé sous la forme d'un établissement public, le district a alors vocation à être transformé par une loi ultérieure en collectivité territoriale de plein droit. Si le gouvernement se contente également de faciliter les fusions de communes et ne tente pas de les imposer par voie autoritaire, c'est avant tout parce qu'une fusion nécessiterait l'intervention du Parlement qui lui apparaît politiquement inopportune. Le gouvernement fait étudier un projet de loi tendant à supprimer ou à regrouper de manière autoritaire les petites communes durant les années 1960 et 1961[183]. Mais celui-ci n'est pas adopté par le Conseil des ministres et reste en attente au ministère de l'Intérieur[184]. Le président de l'Association des Maires de France, et plusieurs parlementaires, tous membres de la commission d'étude des problèmes municipaux, s'opposent en effet à toute mesure de fusion par voie autoritaire. Si les textes adoptés restent donc très en retrait des attentes des planificateurs[185], favorables à un regroupement autoritaire des collectivités, une satisfaction partielle leur est toutefois accordée par la loi du 2 août 1961 qui crée le district de la région parisienne[186]. Cette loi confie des pouvoirs exorbitants à un haut fonctionnaire, désigné en

---

[178] « *Il est nécessaire de réduire le nombre des communes*, de forcer les petites communes à s'agglomérer aux grandes. C'est une œuvre de salut public. *Jamais cela ne se fera par la loi si vous n'en donnez pas le pouvoir au Gouvernement, l'état des choses se perpétuera* ». *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume 2, Le Comité Consultatif Constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958, Paris, 1988, La Documentation française.

[179] André Mignot « attire l'attention du représentant du Gouvernement sur l'importance donnée aux communes et aux départements dans cette Constitution. Si nous souhaitons un résultat heureux du référendum, il est incontestable que les meilleurs agents électoraux sont les maires », *ibid*, p. 442.

[180] Intervention de Marcel Champeix, *ibid*, p. 441.

[181] *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume 3, Du conseil d'Etat au référendum 20 août – 28 septembre 1958, Paris, La documentation, française, 1991.

[182] Comme le note un des rédacteurs de l'ordonnance, « il est hautement souhaitable que l'initiative [de création des districts] émane des communes intéressées (…) J'ai la conviction que seules les initiatives des maires seront génératrices de districts. Toute la réforme, et il ne faut pas hésiter à le dire, est placée sous le signe de l'empirisme constructif (…) Les auteurs de la réforme ont pensé avec sagesse que le meilleur texte est celui qui, pour un résultat déterminé, soulève le moins d'opposition (…) « Il fallait néanmoins prévoir que, surtout dans les premiers temps, les communes hésiteraient à recourir à une procédure nouvelle et qu'il faudrait peut-être prêcher l'exemple par voie d'autorité. Toutes les garanties sont, dans ce cas, données aux collectivités, puisque le district urbain ne peut être créé d'office que par décret en Conseil d'Etat, le ou les conseils généraux entendus », Jean Hourticq, « Les districts urbains », in *Départements et Communes*, mars 1959, pp. 91-93.

[183] Sur les travaux de la commission d'étude des problèmes municipaux créée par décret n° 59-1234 du 29 octobre 1959, voir *Départements et Communes*, décembre 1961 et janvier 1963.

[184] Voir l'avant-projet de loi portant regroupement et fusion des petites communes publié dans *Départements et Communes*, juin 1961.

[185] Significatif à cet égard est le jugement d'un des rédacteurs des ordonnances de 1959 qui observe que « les défenseurs avoués ou non du statu quo sont beaucoup plus nombreux et, à ne juger par les résultats, beaucoup plus forts » que les partisans du changement. Voir Jean Hourticq, « Districts urbains et syndicats de communes », *Etudes et documents*, Conseil d'Etat, 1963.

[186] Cette loi fait suite à une première tentative du gouvernement pour créer un district de la région parisienne par ordonnance du 4 février 1959. Cette tentative avait échouée du fait du refus des élus de désigner leurs délégués au sein du conseil du district.

conseil des ministres, pour organiser de manière plus rationnelle la croissance urbaine de la région parisienne et permettre à cette agglomération de rivaliser avec les grandes métropoles mondiales.

Le glissement vers une politique autoritaire de changement d'échelle : le moment gaulliste

Le succès remporté par le Général de Gaulle lors de la bataille référendaire du 8 octobre 1962 change largement la donne. L'action du général de Gaulle tend en effet à transformer la structure politique des institutions françaises : la légitimité directe que l'exécutif entend retirer de sa désignation par le peuple opère ainsi une rupture dans la chaîne qui faisait dépendre, depuis les débuts de la III[ème] République, le sommet de la pyramide institutionnelle d'une base composée d'élus locaux. Par là s'opère une marginalisation des « notables », jusque là intermédiaires incontournables entre le peuple et l'Etat. Fort de la légitimité directe qu'il tire de cette consultation et du soutien d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, l'exécutif dispose de marges de manœuvre plus importantes pour procéder aux changements d'échelles qu'il juge nécessaires. Désormais en conflit avec la classe politique de la 4[ème] République, l'exécutif se sent également moins tenu de ménager les intérêts des élus locaux et se montre davantage disposé à entreprendre les réformes préconisées par les planificateurs. La défaite de la majorité du personnel politique local, opposée au principe de l'élection au suffrage universel direct du président de la République, conduit en effet l'exécutif à redéfinir les prérogatives respectives de l'Etat central et des collectivités territoriales et affirmer la vocation de l'échelon national à assurer de manière quasi exclusive le bien commun. Témoin de cette nouvelle conception, le ministre de l'Intérieur affirme, par exemple, que « *la commune est d'abord, en la personne du maire, le relais extrême d'un certain nombre de services administratifs de l'Etat* »[187].

L'exécutif entend en effet assujettir les choix des collectivités aux grandes orientations fixées par le Plan et autorise la haute fonction publique à mettre au point à cet effet de nouveaux instruments. Les collectivités tendent à être dépossédées de la maîtrise de leurs politiques de développement au profit d'orientations décidées au niveau national qui sont ensuite projetées au niveau régional (Quermonne, 1964). La volonté d'assujettissement de l'action des collectivités aux impératifs édictés par les planificateurs passe notamment par une multiplication des règlements-types et contrats-types et par le lien systématiquement établi entre l'attribution d'une subvention et l'obtention d'un prêt de la Caisse des dépôts. Comme le note François d'Arcy, « dans la plupart des organismes créés par l'Etat pour associer les collectivités à sa politique en matière d'investissement public, les collectivités se trouvent dans situation de subordination » (D'Arcy, 1968 p. 169). A travers ce travail de normalisation, une nouvelle division de la gestion des affaires publiques tend à s'instituer : l'Etat central s'affirme comme l'échelon d'élaboration les politiques publiques et tend à considérer les collectivités comme des échelons de mise en œuvre des grands choix publics nationaux, auxquels ne sont reconnus qu'une capacité marginale d'ajustement.

En même temps que s'affirme cette nouvelle partition, l'exécutif s'engage dans une politique d'élargissement des échelles de programmation des politiques d'équipement. Le gouvernement renforce les moyens au service de cette politique en instituant par décret du 27 août 1964 une majoration des subventions de 10 à 30 % pour les communes fusionnées et de 5 à 20 % pour les communes intégrées dans des S.I.V.O.M ou des districts. La création par voie autoritaire de six communautés urbaines par la loi du 31 décembre 1966 constitue une autre tentative pour pallier les insuffisances les plus criantes du dispositif de coopération intercommunale fondé sur le volontariat des élus créé en 1959. Influencé par les idées planificatrices, le gouvernement opère toutefois un tri méticuleux entre les propositions des planificateurs. Il en écarte momentanément certaines dont le coût politique immédiat semble trop élevé (2000 communes), en adopte d'autres (la régionalisation), tout en les modelant au gré de ses intérêts politiques.

L'intérêt du gouvernement pour les changements d'échelle préconisés par les planificateurs n'est pas seulement dicté par son adhésion à leurs vertus économiques. Il s'explique aussi par l'intérêt politique du principal parti gouvernemental très mal implanté à l'échelon local. A l'issue des élections municipales de 1959, l'U.N.R ne peut guère revendiquer que 22 253 des 469 481 conseillers municipaux. L'isolement et la faiblesse de l'implantation locale du parti majoritaire à l'Assemblée nationale se lit également dans les effectifs du groupe gaulliste au Sénat, qui voit ses maigres effectifs chuter de 37 à 30 membres entre 1959 et 1965. La promotion de nouvelles échelles de gestion des problèmes apparaît de ce point de vue comme une opportunité pour le gouvernement de renforcer sa maîtrise des ressources publiques, de conforter son implantation politique et d'accroître ses ressources. La création de la DATAR par décret du 14 février 1963 procède ainsi de cette double rationalité économique et politique. Ce n'est en effet pas par hasard si la délégation est confiée à Olivier Guichard, proche collaborateur du général de Gaulle depuis 1947, et principal expert électoral du parti gaulliste. Les réformes territoriales, envisagées au regard de leur rationalité économique, offrent aussi une opportunité politique : celle de minimiser la représentation de certaines forces politiques en constituant des ensembles plus vastes et/ou de promouvoir de nouvelles élites. Solution au problème économique de la répartition rationnelle des équipements et des infrastructures publics, la création de districts est aussi envisagée comme une solution politique au problème de la faiblesse de l'implantation territoriale gaulliste. Elle est notamment un vecteur permettant de s'attaquer aux « bastions » communistes (Roig, 1964). De fait, la moitié des membres du conseil du district de la région parisienne sont directement nommés par le gouvernement. Les décrets du 14 mars 1964 qui créent les CODER traduisent également bien cette double orientation fonctionnelle et politique (Grémion, 1976). Le Gouvernement instrumentalise les thèses régionalistes du Commissariat au Plan pour tenter d'entreprendre une révolution dans la représentation. De fait, alors que ce dernier aurait « préférer conserver ses méthodes de travail souples et maintenir les comités régionaux d'expansion comme interlocuteurs privilégiés » (Grémion, 1976 p.23), l'exécutif préfère créer en 1964 des institutions consultatives régionales au sein desquels il n'attribue que le quart des sièges aux élus. A rebours des souhaits des planificateurs qui souhaitaient l'élargissement et la réduction du nombre de circonscriptions régionales, le Gouvernement privilégie un grand nombre de petites régions par crainte du développement de mouvements fédéralistes[188]. L'institution des CODER n'affecte pas dans l'immédiat les prérogatives des départements et des communes. Mais le renforcement de l'échelon régional est saisi par le Gouvernement comme un moyen de préparer et de légitimer d'un point de vue fonctionnel une suppression du Sénat qu'il souhaite réaliser depuis 1961 (Mastias, 1980 ;

[187] Direction Générale des Collectivités Locales, *Etudes des problèmes municipaux, n°*2, 1964, p. 14.
[188] Cette préoccupation est particulièrement visible dans les écrits de Michel Debré.

Debré 1963). L'institution des CODER ne préfigure en effet pas seulement la création de collectivités régionales spécialisées appelées à jouer un rôle essentiel dans l'allocation des ressources financières et dans la programmation des politiques d'équipement. Elle permet aussi de justifier la suppression du Sénat, en la présentant comme le complément nécessaire de la réforme régionale[189]. De fait, le projet de loi relatif « à la création des régions et à la rénovation du Sénat » soumis à référendum le 29 avril 1969 par le général de Gaulle articule étroitement ces deux dimensions, la seconde étant présentée comme la conséquence nécessaire de la première. Il s'agit en effet d'une vaste réforme prévoyant, au nom d'impératifs fonctionnels, la suppression du Sénat et du Conseil Economique et Social et leur remplacement par une assemblée consultative composée de représentants également désignés dans un cadre régional. Les nouvelles assemblées régionales et le « nouveau Sénat » doivent ainsi être désignés par deux collèges distincts (élus territoriaux et élus socio-professionnels). Enfin, la suppression du Sénat doit permettre de lever le principal obstacle à la fusion des communes.

La reprise par l'exécutif de la thèse de l'inadaptation du tissu institutionnel à la nature des problèmes à résoudre (urbanisation, concentration des investissements, répartition rationnelle des équipements publics et des infrastructures sur le territoire, etc.) et sa volonté de promouvoir de nouvelles échelles d'action publique sont rendus possibles par le cadre constitutionnel de 1958, et par l'autorité politique que retire le chef de l'Etat de la révision constitutionnelle de 1962 . L'adhésion du personnel gouvernemental aux idées planificatrices et la consolidation du référentiel modernisateur ne peuvent cependant rendre compte de la nature des réformes entreprises. Celles-ci se distinguent sur bien des points de la pensée planificatrice parce qu'elles doivent également servir les intérêts politiques des chefs de l'exécutif et du parti gaulliste[190].

L'échec du référendum de 1969 et le déclin du référentiel planificateur

Impact référendaire et intérêts des partis majoritaires

Le rejet du projet de loi par référendum le 27 avril 1969 marque les limites politiques de l'entreprise, inspirée de la planification, visant à asseoir l'architecture institutionnelle nationale et locale sur la hiérarchie des problèmes économiques dont la résolution était jugée jugée prioritaire. Le référendum représente « la première [et la dernière] tentative faite pour porter le coup de grâce à l'Administration républicaine et pour lui substituer un nouveau modèle politico-administratif » (Grémion, 1975, p. 593). Le référendum de 1969 apparaît comme un moment de confrontation intense entre deux thèses mais aussi entre catégories d'élites dont la légitimité est fixée par le peuple. L'idée selon laquelle l'économie doit inspirer une refonte institutionnelle globale cède le pas à une approche incrémentale de la réforme. Dans le même temps, une nouvelle hiérarchie des légitimités respectives des hauts fonctionnaires et des élus locaux apparaît, opérant ainsi un retour vers les valeurs dominantes sous la 3ème République. Ce rapprochement préfigure la nouvelle synthèse républicaine qui naîtra à la faveur de la décentralisation de 1982. Ces changements doivent être interprétés comme la conséquence directe du référendum qui a opposé deux catégories d'élites. Une fois la démission du général de Gaulle connue, les porte-parole des élus locaux ne manquent pas de faire savoir qu'ils entendent prolonger l'action entreprise durant la campagne référendaire, jouer un rôle majeur dans la vie politique nationale et peser sur les grands arbitrages. Le président de l'Association des Maires de France écrit ainsi aux différents candidats à l'élection présidentielle pour leur intimer de prendre position sur le sort qu'ils entendent réserver aux élus locaux dans le régime et sur la réforme des collectivités territoriales[191]. En pleine campagne pour les élections présidentielles, Georges Pompidou prend alors l'engagement, dans une lettre ouverte aux maires de France, de respecter les libertés communales et de favoriser « une libre coopération intercommunale »[192]. Cette orientation est confirmée par les déclarations de Georges Pompidou, une fois élu président de la République, par son Premier ministre et son ministre de l'Intérieur. La politique gouvernementale s'infléchit dans le sens du compromis avec les élus locaux. Cette volonté d'apaisement se traduit d'abord par l'adoption de la loi du 31 décembre 1970 relative à la gestion communale et aux libertés communales qui supprime l'approbation préalable du budget des communes, réduit de manière très significative le nombre des délibérations soumises à approbation, supprime la possibilité de créer des districts par voie d'autorité. La renonciation de l'exécutif à promouvoir les changements d'échelle autrefois jugés nécessaires est tout aussi manifeste dans le traitement de la question régionale. La loi du 5 juillet 1972 relative à la création des établissements publics régionaux sanctionne en effet le triomphe d'une conception départementaliste aux antipodes des idées défendues par Georges Pompidou lorsqu'il était Premier ministre. Le président de la République affirme désormais que « l'échelon du département, collectivité profondément enracinée dans nos habitudes nationales, doit rester le cadre privilégié dans lequel sont réalisés la plupart des équipements collectifs »[193]. En 1972 la région n'est plus conçue que comme une fédération de départements. L'objectif d'une concentration des investissements conforme aux prescriptions du Plan, véritable leitmotiv de la politique de l'exécutif dans les années 1960, est abandonné consécutivement au référendum de 1969. Le ministère des Finances continue certes de plaider très fortement en faveur d'une réduction drastique du nombre de communes, conformément aux thèses des planificateurs. A sa demande, le ministère de l'Intérieur fait donc adopter la loi du 16 juillet 1971 relative aux fusions et regroupements de communes. Cependant, la loi n'est pas appliquée. « A la demande du Premier ministre, dans la perspective des élections législatives de mars 1973, puis des élections cantonales d'octobre 1973, la procédure d'application de la loi ne fut pas engagée pour éviter que les regroupements communaux, devenant des enjeux électoraux, connaissent une dénaturation qui les transforme en querelle politique » (Marcellin, 1978, p. 264). Etant jugé largement responsable de la réussite ou de l'échec

---

[189] *La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969*, Cahiers de l'IEP de Grenoble, éditions Cujas, 1970.

[190] Le thème de la réforme du Sénat est en effet totalement étranger aux écrits des planificateurs.

[191] Le bureau de l'Association des Maires de France m'a prié de vous exprimer les vives inquiétudes soulevées par les diverses pressions technocratiques mettant en cause les principes mêmes des structures municipales. Nos Congrès ont formellement et unanimement pris parti contre ces conceptions, et en particulier contre l'administration municipale à deux niveaux. Les pratiques actuelles de la planification et de l'aménagement du territoire enlèvent aux municipalités non seulement la maîtrise de l'avenir des communes mais souvent même toute influence à cet égard, et aboutissent à une répartition autoritaire et trop souvent arbitraire des crédits.

[192] *Le Monde*, 12 juin 1969.

[193] Le Monde, 30 octobre 1970.

de la majorité aux différentes élections, le ministre de l'Intérieur se montre particulièrement soucieux d' «amplifier le ralliement des élus locaux à la Majorité» (Marcellin, 1978). La progression constante de la Majorité à chacune des élections locales provient, selon celui-ci, «de l'attention constante qu'[il] porte aux problèmes des élus locaux».

Si l'échec du référendum de 1969 explique en partie les raisons pour lesquelles le chef de l'Etat renonce à procéder aux changements d'échelle qu'il défendait jusqu'alors, il n'est donc pas le seul facteur d'explication. Le souci du parti gaulliste de rompre son isolement à l'échelon local et de nouer des alliances électorales avec la grande masse des élus centristes constitue une clé d'explication de la politique suivie. Dans les années 1970, les intérêts des partis présidentiels s'opposent en effet fortement aux changements d'échelle. Si ce facteur joue déjà un rôle non négligeable durant la présidence de Georges Pompidou, il acquiert une importance décisive sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, tout particulièrement à compter de la démission de Jacques Chirac de son poste de Premier ministre et de la création du R.P.R. Dépourvu de majorité absolue à l'Assemblée nationale, affaibli et en quête de nouveaux alliés centristes, le chef de l'Etat est contraint à s'appuyer sur le Sénat. A la demande d'Alain Poher, à la fois président du Sénat et président de l'Association des Maires de France, le rapport Guichard, qui présentait le transfert de l'essentiel des compétences communales à des communautés comme un préalable à l'accroissement de l'autonomie des collectivités, est «enterré» moins de 48 heures après sa publication (Le Lidec, 2001). Valéry Giscard d'Estaing paie au prix fort le ralliement des radicaux et des démocrates-sociaux et leur entrée au sein de l'U.D.F. Non seulement l'exécutif doit renoncer à la réforme communale mais il est également contrait de mettre à l'agenda l'accroissement de l'autonomie des collectivités et le transfert à celles-ci de nombre de compétences détenues jusque là par l'Etat. L'adoption par le conseil des ministres du projet de loi de développement des responsabilités locales le 19 décembre 1978 sanctionne en effet l'influence croissante des élus locaux au sein même de la majorité présidentielle. La reconnaissance d'une légitimité accrue aux élus des collectivités héritées du passé tend ainsi à limiter l'acceptabilité des changements d'échelle à ceux qui, seuls, sont susceptibles de leur profiter. En même temps que la nécessité de davantage de décentralisation s'impose comme un objectif politique partagé, les préoccupations gestionnaires (qui plaidaient en faveur d'un regroupement autoritaire des petites communes) cèdent la place à un discours vantant le «formidable réservoir de dévouement» que représentent les quelque 500 000 élus locaux français.

Le déclin du référentiel modernisateur/planificateur

L'entrée en crise du paradigme planificateur contribue également à déplacer la perception du rôle que les collectivités territoriales peuvent jouer dans la nation. Plusieurs éléments y contribuent. L'entrée en crise du paradigme keynésien modifie tout d'abord le rôle de l'Etat et affaiblit la légitimité du modèle de la «planification à la française». De fait, si les trois premiers plans poursuivent une orientation productiviste, «l'expansion à n'importe quel prix» (Hall, 1986, p. 148), un premier changement important d'orientation de la politique économique intervient à la fin des années 1960 et au début des années 1970, conséquence de la mise en place du marché commun : la priorité est donnée à l'accroissement de la compétitivité de certaines entreprises, appelées à jouer un rôle dans la compétition internationale plutôt qu'à la croissance de secteurs entiers. En conséquence, les outils de la politique économique changent : à la logique de guichet qui prévalait jusqu'alors se substitue une approche micro-économique. On assiste également à un déplacement du centre de gravité de la majorité qui entre en conflit avec les objectifs du Plan. Les planificateurs perdent le soutien du chef de l'Etat qui, désormais contraint de veiller aux intérêts des groupes sociaux traditionnels (agriculteurs, petits commerçants, retraités, etc.), ne joue plus exclusivement la carte de la croissance et de la modernisation. Cependant, c'est le retournement de conjoncture brutal dans les années 1970 qui porte le plus grand coup à la crédibilité de l'Etat et à celle du Plan. L'accroissement des interdépendances entre les économies, la dépendance énergétique de la France et l'accroissement de son coût avec la crise pétrolière, en même temps que la baisse des tarifs douaniers qui précipitent la France dans la crise condamnent la planification comme mode de gouvernement de l'économie, et partant, de la société. De fait, l'exceptionnelle croissance économique avait été imputée à l'action de l'Etat et présentée comme une conséquence du succès de la planification. Lorsque la crise s'installe la légitimité du modèle de l'Etat planificateur s'en ressent et un tournant en faveur d'une politique libérale est amorcé. L'analyse des événements de mai 1968 affecte également les croyances du personnel gouvernemental. Un coup sévère est porté à «l'économisme triomphant» des années 1960 (Grémion, 1975). L'idée se développe que l'accroissement des prérogatives des collectivités peut servir de vecteur de relégitimation du rôle de l'Etat[194]. Le changement du rôle de l'Etat dans l'économie n'est pas sans conséquence sur ses relations avec les collectivités territoriales. La faillite des régulations globales (i.e étatiques) constitue un contexte favorable au succès des revendications des élus locaux. Les changements qui interviennent dans la politique économique du gouvernement ne sont donc pas étrangers au retour en grâce des collectivités. La perte de crédit de l'Etat, lié à son incapacité à résoudre le problème du chômage, l'aggravation de la crise économique qui prend un tour structurel apparaissent alors comme autant d'éléments qui contribuent à revaloriser le crédit des collectivités en tant qu'échelons pertinents de résolution des problèmes économiques et sociaux.

L'idée selon laquelle le regroupement communal constitue le préalable à tout accroissement de leurs prérogatives continue certes d'être vigoureusement défendue par nombre de hauts fonctionnaires et d'universitaires. Le rapport Peyrefitte préconise ainsi le transfert la quasi-totalité des attributions communales à des institutions supracommunales[195]. Le rapport Guichard propose également d'accroître les ressources financières des communes une fois la rationalisation des structures communales réalisée. Cependant ces considérations apparaissent de peu de poids face au jeu des intérêts des chefs de l'exécutif.

---

[194] Alain Peyrefitte observe par exemple qu'«*il n'est pas normal que la contestation se porte uniquement sur le pouvoir central (…) Une sorte de décentralisation de la contestation peut être bonne pour l'équilibre national*», *Le Monde*, 21 février 1974.

[195] *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?, Paris, La documentation française*, p. 8-9. «Qu'on laisse donc les maires et les communes à ce à quoi l'histoire les a destinés : l'état-civil, l'exécution des lois, le maintien du calme public, l'entretien des bâtiments et des cimetières… *Qu'on leur conserve un peu d'argent «de poche». Mais que les responsabilités administratives et financières se situent à un autre niveau* (…) Que le maire demeure le premier magistrat de cette communauté élémentaire : *il ne faut pas toucher aux symboles* (…) Appelons par commodité *district* (urbain ou rural) la nouvelle instance de gestion qui devrait se substituer aux communes (…) Le président du district, sorte de super-maire, pourrait être élu au suffrage universel direct (…)»

Conclusion : le poids du temps long

En France, les marges de manœuvre de l'exécutif pour promouvoir des changements d'échelle paraissent singulièrement réduites. Celui-ci est en effet tributaire d'une construction historique caractérisée d'abord par une superposition exceptionnelle des circonscriptions administratives de l'Etat, des périmètres des collectivités territoriales et des circonscriptions électorales. Cette superposition renforce les relations interdépendance entre acteur, agrège les oppositions et constitue un facteur de rigidité. En assurant initialement la coïncidence entre le cadre administratif, le cadre de vie et le cadre électoral, le système français a renforcé les relations d'interdépendance et la solidarité entre agents administratifs, élus locaux et nationaux (Roig, 1964). Le cartésianisme dont avait fait preuve le pouvoir central lors de la fondation du système d'administration moderne est ainsi devenu un facteur de rigidité essentiel, un frein aux changements d'échelle ultérieurs. De fait, si l'on a particulièrement insisté dans le cadre de cette contribution sur le rôle des élus locaux et nationaux en tant qu'agents de la conservation des échelles traditionnelles d'administration, les agents administratifs et le corps préfectoral en particulier, n'ont pas été en reste (Grémion, 1975 ; Le Lidec, 2001). Tout changement d'échelle risque en effet de susciter l'opposition simultanée des agents administratifs locaux, des élus locaux et des élus nationaux.

La superposition des structures administratives de l'Etat, des collectivités territoriales et des circonscriptions électorales n'est pas la seule caractéristique historique limitant les marges de manoeuvre de l'exécutif. Le tempo du processus de démocratisation semble également jouer un rôle prépondérant. Lorsque la démocratisation intervient de manière précoce et se réalise alors que la société reste encore à dominante rurale, celle-ci tend à en cristalliser les cadres et à réduire les marges de manoeuvre ultérieures du pouvoir central pour promouvoir des changements d'échelle et s'adapter à l'urbanisation et à l'industrialisation. De fait, dans les pays où cette démocratisation a été relativement tardive et où elle a coïncidé avec l'urbanisation comme en Allemagne, le pouvoir central a pu envisager ultérieurement des changements d'échelle avec plus de facilité que dans des pays où la démocratisation des institutions est intervenue avant l'urbanisation (Etats-Unis, France). La démocratisation précoce de l'Etat en France a contribué à figer les caractéristiques rurales et pyramidales du système politique. Cette démocratisation précoce des institutions a profondément marqué les modalités mêmes de la construction de l'Etat, en assurant une emprise des représentants locaux de la population sur le fonctionnement de l'Etat dans sa dimension centrale et locale. « En France, le processus de démocratisation a été entamé à un moment où les communautés rurales étaient vivaces et constituaient la principale force politique du pays. La généralisation du principe représentatif a conféré à ces communautés le droit de désigner des représentants à tous les niveaux du pouvoir. L'organisation du pouvoir central a été modelée par ce fait, et le fonctionnement du régime parlementaire a contribué, de son côté, à cristalliser les structures administratives locales » (Roig, 1964). Sans doute l'avènement du régime républicain n'a-t-il pas remis en cause le pouvoir des grands corps de l'Etat sur certains secteurs (diplomatie, armée, administration coloniale), qui sont restés à l'abri de l'influence des élus et de leurs électeurs (Shefter, 1977 ; Sawicki, 1998). Mais la construction de l'Etat républicain a toutefois été profondément marquée par l'importance qu'ont acquis en son sein les élus locaux. De fait, tout indique que les lois de 1871 et de 1884 n'ont pas été les concessions secondaires qu'un pouvoir central tout puissant avait bien voulu accorder aux populations locales. Ces lois apparaissent davantage comme une des conditions de la légitimation de l'Etat républicain auprès des communautés locales rurales. Dans un espace national encore largement fragmenté en une mosaïque de communautés locales enclavées, parlant parfois un dialecte particulier et entretenant des relations ténues avec le centre (Weber, 1983), la légitimité se construit d'abord à l'échelon local. Les lois de 1871 et 1884 s'inscrivent en effet dans une construction pyramidale d'ensemble qui assure une forte pénétration des intérêts locaux dans l'Etat que ce soit à l'échelon central comme à l'échelon national. La commune apparaît dans cette perspective comme la cellule de base de l'administration mais aussi « le chaînon de départ de la République et de la souveraineté populaire »[196]. Cette structure pyramidale se prolonge au niveau des conseils généraux qui occupent une « place intermédiaire entre le Parlement et les assemblées municipales » (Chapman, 1955). Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les parlementaires et le maire du chef lieu de département ne peuvent être élus au sein de la commission départementale chargée de contrôler l'action du préfet dans l'intervalle des sessions du conseil général. Cette restriction ne prend sens qu'au regard du rôle de courtier que jouent les élus d'un niveau supérieur par rapport aux élus de niveau directement inférieur. Elle témoigne du rôle essentiel que jouent les notables locaux dans les mobilisations électorales jusque dans les élections parlementaires, en l'absence de partis politiques réellement structurés et reposant sur l'adhésion militante. Situés à l'interface entre les autorités centrales et les communautés locales, les notables locaux apparaissent en effet comme le maillon essentiel de la chaîne de légitimation étatique. Leur importance se consolide sous la 3ème République et les libertés communales et départementales apparaissent bientôt comme des caractéristiques intrinsèques du modèle républicain. Cette construction historique qui associe le cadre communal et départemental à l'exercice même de la démocratie vient ainsi limiter drastiquement les marges de manœuvre des gouvernements ultérieurement tentés de promouvoir des changements d'échelle dans l'action publique. Elle explique également la violence du conflit qui oppose l'exécutif à la majorité du personnel politique dans les années 1960.

Bibliographie

- Bailey (1971), Les règles du jeu politique Etude antrhropologique, Paris, P.U.F.

- Bernard (1969), Le grand tournant des communes de France, Paris, Armand Colin.

- Boulouis (1951), Essai sur la pratique des subventions administratives, Cahiers de la FNSP n° 21, Paris, Armand Colin.

- Bourjol (1963), Les districts urbains, Paris, Berger-Levrault.

- Chapman (1955), L'administration locale en France, Cahiers de la F.N.S.P n° 66, Armand Colin.

- D'Arcy (1968), Structures administratives et urbanisation, Paris, Berger-Levrault.

[196] (Henri Nayrou, Débats, Sénat, 2ème séance du 11 juillet 1961).

- Debré (1956), « Problèmes économiques et organisation administrative », RFSP, n° 2.

- Debré (1963), Au service de la nation, Paris, Stock.

- De Swann (1995), Sous l'aile protectrice de l'Etat, Paris, P.U.F.

- Detton (1946), L'administration régionale et locale française. L'administration coloniale, Paris, Cours de l'I.E.P de Paris, 1945-1946.

- Detton (1956), L'administration et la vie locales dans la métropole et outre-mer, Paris, Les cours de droit, Cours de l'I.E.P de Paris 1955-1956.

- Detton (1962), L'administration et la vies locales, Paris, Cours de l'I.E.P de Paris, Amicale des anciens élèves, 1961-1962.

- Garraud (1989), Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains. Paris, L'Harmattan.

- Gaxie (1992), « La structure politique des institutions. L'exemple de la quatrième République », Politix, 20.

- Gilbert et Derycke (1988), Economie publique locale, Economica.

- Gravier (1956), « Organisation territoriale et expansion économique », RFSP, VI, 2.

- Grémion (1975), Pouvoir local, pouvoir central. Essai sur la fin de l'administration républicaine, thèse ParisV.

- Grémion (1976), Le pouvoir périphérique, Paris, Le Seuil.

- Hall (1986), Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France, Oxford University Press.

- Jobert et Muller (1987), L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme, Paris, P.U.F.

- Mastias (1980), Le Sénat de la V^e^ République : réforme et renouveau, Paris, Economica.

- Lefebvre (2004), « Le socialisme soluble dans l'institution municipale », RFSP, n° 2.

- Le Lidec (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,

- Lowi (1972), « Four Systmes of Policy, Poltics and Choice », Public Administration Review, Vol. 32, n° 4.

- Marchand (1999), L'économie de la décentralisation, Rennes, P.U.R.

- Marcellin (1978), L'importune vérité, Paris, Plon.

- Merle (1958), « L'influence de la technique sur les institutions politiques », in Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice, Politique et technique, Paris, P.U.F, 1958.

- Muller (1984), Le technocrate et le paysan, Paris, Editions ouvrières ;

- Page (1991), Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government, Oxford, Oxford University Press.

- Quermonne (1964), Administration traditionnelle et planification régionale, Cahiers de la F.N.S.P n° 135, Paris, Armand Colin.

- Rosanvallon (1989), « The Development of Keynesianism in France » in Hall, The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations, Princeton University Press.

- Roig (1964), « L'administration traditionnelle devant les changements sociaux », in I.E.P de Grenoble, Administration traditionnelle et planification régionale, Cahiers de la F.N.S.P, n° 135, Armand Colin, 1964.

- Sawicki (1998), « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Briquet (J.-L.) et Sawicki (F.), Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, Paris, P.U.F, 1998.

- Scharpf (1986), « Policy failure and institutional reform : why should form follow function ? », ISSJ.

- Shefter, (1977), « Party and Patronage : Germany, England and France", Politics and Society, n° 7.

- Thoenig (1981), « Le marché politique et l'allocation bureaucratique sous la III^e^ République » in Ashford et Thoenig, Les aides financières de l'Etat aux collectivités en France et à l'étranger, Paris, GRAL-Litec.

- Weber (1983) La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914, Paris, Fayard.

- Williams (1971), La vie politique sous la quatrième République (1954-1958), Paris, Armand Colin.

DES ELUS MULTI-NIVEAUX. CARRIERE POLITIQUE ET RECRUTEMENT DES ELITES EN BELGIQUE. UNE COMPARAISON DES NIVEAUX LOCAL, REGIONAL, FEDERAL ET EUROPEEN

Jean-Benoit Pilet, Stefaan Fiers & Kristof Steyvers

Au cours des 60 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. Par contre, 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.

Dans ce contexte, la plupart des études se sont jusqu'ici penchées sur les interactions institutionnelles entre tous ces niveaux de pouvoir, voire même sur une éventuelle dilution du pouvoir politique. Par contre, peu de recherches ont, pour l'instant, tenté d'appréhender les effets de cette multiplication des arènes politiques sur la compétition politique, bien que cela ait profondément remodelé les perspectives de carrière s'offrant aux mandataires. Cette contribution va tenter de combler une partie de ce manque. Plus particulièrement, nous allons nous concentrer sur deux éléments. Premièrement, nous tenterons de voir comment, en Belgique, la multiplication des niveaux de pouvoir peut avoir modifié la structure de la carrière des mandataires. Dans un deuxième temps, nous verrons comment cette complexification du système institutionnel peut influer sur les logiques de sélection des candidats par les partis.

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 pouvoirs. 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, de Wallonie, tandis que l'assemblée de la Région de Bruxelles-Capitale était élue depuis 1988. En outre, comme dans les autres états membres de l'Union européenne, la Belgique élit ses représentants au Parlement européen depuis 1979. En d'autres termes, en l'espace de quatre décennies, on est passé de trois élections directes (communales, provinciales et nationales) à cinq (communales, provinciales, régionales, fédérales et européennes)

1. L'évolution des carrières politiques en Belgique

1.1. Les modèles théoriques de la carrière politique

Le premier effet éventuel de la multiplication des niveaux de pouvoir que nous allons explorer dans cette communication est l'impact de cette évolution institutionnelle sur la carrière des mandataires en Belgique. Si l'on se réfère aux travaux de divers auteurs s'inscrivant dans une logique néo-institutionnaliste, cette influence semble plausible. Les élites politiques seraient, en effet, largement influencées dans leur conduite par la `structure d'opportunités´ face à laquelle ils se trouvent[197]. Cette approche fut notamment appliquée à l'accession aux mandats politiques par Pippa Norris dans son ouvrage *Passages to Power*[198]. 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 un 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[199] et Suleiman[200], les personnes ayant pour ambition de mener une carrière politique commençaient celle-ci au niveau le plus bas (le municipal). Ensuite, les « meilleurs » évolueraient 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 par les citoyens, 12 911 sièges sont-ils alloués tous les 6 ans, pour 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 va d'abord faire 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, cette logique semble avoir perdu une part de sa pertinence depuis que le Parlement européen est le niveau le plus élevé. Corbett et Jacobs ont démontré que pour les membres de cette assemblée, leur mandat européen n'était pas vécu comme l'aboutissement de leur carrière[201]. Une approche alternative à cette vision hiérarchique s'est alors progressivement dessinée dans la littérature. Le modèle concurrent qui se dessine 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,

---

[197] Schlesinger, J., *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*, Rand McNally & Company, Chicago, 1966.

[198] Norris, P., *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

[199] Gaxie, D., *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 1993.

[200] Suleiman, E. & Meusy, M., *Les élites en France: grands corps et grandes écoles*, Seuil, Paris, 1979.

[201] Corbett, R. et Jacobs, F., "Aktivitäten und Arbeitsstrukturen das Europäischen Parlaments", in Schmuck, O. et Wessels, W., *Des Europäischen Parlament im dynamischen. Integrationsprozess : Auf der Suche nach einen zeitgemässen Leitbild*, Europa Union verlag, Bonn, 1989, pp. 147-148.

au long de leur carrière, du national au local puis au régional pour, peut-être, terminer au Parlement européen[202]. Pour mieux comprendre cette conception, il faut la lier à celle de `classe politique´ chez Borchert et Golsch[203]. 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 passer 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'européen, la mobilité entre ces arènes politiques peut s'accroître. 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, 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[204].

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'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.

1.2. La carrière politique locale en Belgique

Pour débuter l'analyse empirique des carrières politiques en Belgique, nous allons nous pencher sur les mandataires locaux. Avant de voir comment les mandataires politiques passent d'un niveau à un autre, nous allons d'abord étudier comment, au niveau le plus bas, ceux-ci évoluent d'un mandat à l'autre. Le mandat le plus accessible est celui de conseiller communal. On en compte 12 911 dans les 589 communes de Belgique. Ils sont élus au suffrage universel direct. Ensuite, le conseil communal propose au ministre régional la nomination d'un bourgmestre qui gèrera la commune avec les échevins. L'étude du profil des bourgmestres belges entreprise par Kristof Steyvers au lendemain des élections communales de 2000 nous montre qu'à ce niveau, c'est la logique de la progression par paliers qui est la plus répandue (tableau 1) [205].

Tableau 1 : Réponse à la question « Avez-vous occupé ce mandat politique avant de devenir bourgmestre ? »

	%
Niveau local	
Conseiller communal	78,5
Echevin	63,0
Total *ascension*	87,0
Supra-local	
Membre du parlement fédéral	11,7
Membre d'un parlement ou d'un exécutif régional et/ou provincial	21,5
Total *repli*	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 d'englober la carrière de 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.

1.2. L'expérience locale des mandataires régionaux, fédéraux et européens

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[206]. Comme l'illustrent bien les tableaux 2 et 3, dans toutes ces assemblées, au moins deux tiers des élus ont fait leurs armes au niveau local avant d'occuper leur strapontin parlementaire. Comme le soulignait Eraly, l'enracinement local demeure donc une ressource politique privilégiée en Belgique[207]. Ce constat vaut pour les députés fédéraux et les sénateurs depuis 1981, pour les élus flamands depuis 1995, ainsi que pour les membres des parlements wallon et bruxellois de 2004. Cette proportion place la Belgique nettement au-dessus de la plupart des états européens comme le Danemark (entre 48% et 50%), l'Allemagne (aux environs de 38%),

[202] Fiers, S., "Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99)", in *Res Publica*, vol. 43, 2001, pp. 171-192.

[203] Borchert, J. et Golsch, L., "Die politische Klasse in westlichen Demokratien : Rekrutierung, Karrierinteressen und institutioneller Wandel", in Borchert, J. (ed), *Politik als Beruf*, Leske + Budrich, Opladen, 1999, pp. 114-140.

[204] Page, E., Goldsmith, M., "Centre and Locality: Functions, Acess and Discretion", in Page, E., Goldsmith, M., (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Sage Publications, London, 1987, pp. 1-11.
Garraud, P., Profession: homme politique. La carrière des maires urbains. L'Harmattan, Paris, 1989.

[205] Steyvers, K., *Van Burger tot Burgervader. Het Politiek Rekruteringsproces van de Belgische Burgemeesters*, Vanden Broele, Brugge, 2004.

[206] Fiers, S., *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Bruxelles, 2000.

[207] Eraly, A., *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor, La Noria, 2002.

le Portugal (entre 35% et 48% entre 1987-1999) et la Hongrie (29% en 1998)[208]. 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 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 sur 22 ans est de 6,3%. Elle est de 4,2% sur la même période au Sénat. La baisse était encore plus forte entre 1981 et 1999 (-10% à la Chambre et -21,1% au Sénat). 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. En outre, 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 un autre modèle pour le compléter. Il ne s'agit toutefois pas d'une théorie de remplacement 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 3). 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%.

[208] Tous ces chiffres viennent de Best, H. et Cotta, M., *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford: Oxford University Press, 2000. Les données par pays sont tirées des contributions suivantes : Best, H. et Gaxie, D. (France, pp. 88-137), Eliassen, K et Sjøvaag Marino, M. (Norvège, pp. 310-340), Pedersen, M. (Danemark pp. 29-49), Ruostetsaari, I. (Finlande, pp. 50-87), Best, H. (e.al.) (Allemagne, pp. 138-195), Ilonski, G. (Hongrie, pp. 196-225), Magone, J.M. (Portugal, pp. 341-370).

Tableau 2: Expérience politique locale des parlementaires fédéraux et régionaux en Belgique (en %)

	N	*Expérience locale*		N	*Expérience locale*		N	*Expérience locale*		N	*Expérience locale*		N	*Experience locale*
Chambre 1981	198	*81,3*		Sénat 1981	179	*73,2*								
Chambre 1985	204	*82,4*		Sénat 1985	183	*75,4*								
Chambre 1987	201	*79,1*		Sénat 1987	182	*73,6*								
Chambre 1991	207	*80,7*		Sénat 1991	184	*71,7*								
Chambre 1995	150	*76,0*		Sénat 1995	71	*69,0*	Parl. flam. 1995	118	*81,5*					
Chambre 1999	150	*71,3*		Sénat 1999	71	*52,1*	Parl. flam. 1999	118	*70,2*					
Chambre 2003	88	*75,0*		Sénat 2003	71	*69,0*	Parl. flam. 2004	118	*66,1*	Parl. wallon 2004	75	*74,7*	Parl. bruxellois 2004	89	*67,4*[209]

Tableau 3: Expérience communale, parlementaire et ministérielle des parlementaire européens belges (en %)

	N	Expérience communale	Expérience parl. fédéral	Transfert direct du parl. Fédéral ➔ parl. européen	Expérience ministérielle
Europarlement 1979	24	*N.k*	*87,5*	*79,2*	*33,3*
Europarlement 1984	24	*66,7*	*41,7*	*33,3*	*12,5*
Europarlement 1989	24	*62,5*	*45,8*	*29,2*	*20,8*
Europarlement 1994	25	*56,0*	*60,0*	*32,0*	*32,0*
Europarlement 1999	25	*52,0*	*60,0*	*20,0*	*28,0*
Europarlement 2004	24	*52,0*	*50,0*	*25,0*[210]	*37,5*

[209] Le pourcentage est plus élevé parmi les 72 élus francophones (73,4% pour 41,2% chez les élus néerlandophones). Cela peut s'expliquer par le fait que les mandats locaux de premier plan (bourgmestre et échevin) sont, dans les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale, très majoritairement occupés par des responsables politiques francophones.

[210] 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%.

1.3. Les transferts entre les niveaux européen, fédéral et régional

Ce même tableau 3 nous apporte d'autres informations intéressantes confirmant la réduction de la pertinence du modèle de la carrière en paliers. En effet, non seulement, comme nous venons de l'expliquer, 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 systèmatique. Dans les années 1980, le pourcentage de députés européens étant d'abord passé 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, comme marchepied (*stepping stone*) vers le niveau national[211]. La dernière colonne du tableau 3 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 nous amène à nous pencher avec plus d'attention sur les mouvements des élus belges entre les niveaux régional, fédéral et européen depuis 1995 (tableau 5). Plus précisément, nous allons voir 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 cela était le cas, dans quelle enceinte parlementaire. De la sorte, nous verrons 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, nous devons nous attendre à ce que les mouvements observés soient des transferts du bas vers le haut, échelon par échelon. Cela sera le cas pour les élus passant du niveau régional au fédéral (Chambre et Sénat), puis de ce niveau vers la Parlement européen. Par contre, les mouvements de repli ou les sauts d'un échelon ne pourraient 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.

[211] Westlake, M., *A Modern Guide to the European Parliament*, Pinter, London, 1994, p. 105.

Tableau 4: Mouvements entre les assemblées parlementaires aux élections de 1995, 1999, 2003 et 2004 (en %)[212]

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[213]	Parl. UE 2004
Nouveaux élus	44,7	32,5	32,3	50,7	41,6	12,5
Membres de la Chambre 1999-2004[214]	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

[212] 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.

[213] Uniquement les 72 élus francophones, et pas les 17 élus néerlandophones.

[214] 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.

Le premier constat par rapport aux chiffres présentés dans le tableau 4 est que l'élection de 1995 doit sans doute être considérée comme un cas à part. En effet, il s'agissait du premier scrutin pour lequel les parlements régionaux wallon et flamand étaient élus directement. 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 réduisait 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[215]. Cette redistribution des cartes suscita une grande mobilité entre les niveaux de pouvoir en 1995.

Les élections de 1999, 2003 et 2004 sont donc plus intéressantes pour l'étude des carrières politiques. En particulier, le vote de 1999 était d'une importance majeur étant donné qu'on y renouvelait le même jour tous les parlements régionaux, les deux chambres fédérales et le Parlement européen. Pour ce scrutin, le premier constat à poser est que la majorité des élus, sauf au Sénat, prolongèrent en 199 leur séjour 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 de ce schéma hiérarchique classique.

Pour les premiers, on peut d'abord recenser les mouvements du niveau régional vers le fédéral. Ainsi, 7,3% des membres de la Chambre des représentants occupaient précédemment un siège dans un des trois parlements régionaux. Ceux-ci représentaient également 16,3% des sénateurs. Ce chiffre élevé vient en partie de l'existence d'un triple mandat parlement régional – parlement de communauté – sénat pour une partie des sénateurs[216]. Dans la même logique de franchissement d'un 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, on peut observer que certains députés européens ont sauté une étape en venant directement du parlement régional (4% du Parlement wallon et 4% du Parlement flamand) sans transiter par le niveau fédéral. On peut y ajouter 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 accédés à ces assemblées alors qu'ils ne possédaient pas de mandat lors de la législature précédente. Pour ces derniers, on ne peut donc pas non plus parler d'une évolution régulière palier par palier. En d'autres termes, l'analyse des élections de 1999 en Belgique confirme les observations formulées aux points précédents pour 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 nous offrent du matériau empirique supplémentaire pour poursuivre l'analyse. Ces élections présentent un intérêt supplémentaire. En effet, il s'agissait de la première fois que les parlements régionaux n'étaient pas renouvelés le même jour que le Chambre des représentants et le Sénat. Ce cas de figure est dorénavant la règle sachant que, bien que cela continue à faire débat, la législature fédérale est de quatre ans, pour cinq années au niveau régional.

En l'occurrence, le premier constat qui peut être posé est que cette dissociation semble avoir été la source d'un accroissement des mouvements entre niveaux de pouvoir. De fait, 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. En l'occurrence, une fois de plus, la 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. Pour le Sénat, contrairement à 1999, nous n'avons considéré que les élus directs et plus les triples mandats parlement régional – parlement de communauté – sénat. Sans ces triples mandats, on peut observer qu'on ne compte 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.

On peut donner diverses explications à ces mouvements de repli. Si l'on se place dans la logique de la « classe de politiciens professionnels » de Borchert et Golsch[217], 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 qu'à la Chambre ou au Sénat. C'est d'autant plus vrai que les premiers sont des parlements de législature alors que les seconds sont suscpetibles d'être dissous en cas de crise gouvernementale. D'autre part, il est possible, surtout en Flandre où le sentiment régional est plus fort, que les parlements régionaux aient gagnés en crédibilité et en prestige. Enfin, depuis 2004, le Parlement flamand, au contraire de ses deux équivalents wallon et bruxellois, est élu sur la base de circonscriptions de même taille que pour la Chambre, et non dans des districts

[215] Mabille, X., *Histoire politique de la Belgique*, CRISP, Bruxelles, 3ème édition, 1997.
[216] Depuis 1995, le Sénat est composé de 40 élus directs (25 néerlandophones et 15 francophones), 21 membres désignés par les conseils de communauté (11 flamands, 10 francophones et 1 germanophone) et de 10 membres cooptés par les sénateurs élus directement et les sénateurs de communauté (6 néerlandophones et 4 francophones).
[217] Borchert, J. et Golsch, L., op.cit.

plus petits. Cette taille supérieure requiert des candidats ayant une notoriété dans l'électorat et une aura médiatique plus importante[218].

Quelle que soit l'explication de ce mouvement plus important du niveau fédéral vers le niveau régional, il n'en demeure pas moins que les chiffres pour les élections de 2003 et 2004 semblent montrer que, tout comme pour l'expérience locale des élus régionaux, fédéraux et européens, le modèle de la carrière en paliers demeure pertinent pour une part des mandataires belges, mais son pouvoir explicatif tend à diminuer.

2. Le recours à l'expérience politique dans la confection des listes

Au point précédent, nous avons tenté de répondre à la première question de cette étude qui était de voir si la multiplication des niveaux de pouvoir avait modifié la structure des carrières politiques en Belgique. Nous allons maintenant passer à la seconde question qui est de voir si cet accroissement du nombre de lieux de pouvoir a un effet dans la confection des listes par les partis politiques belges.

En effet, comme l'ont montré Gallagher et Marsh, les partis tendent à privilégier sur leurs listes les candidats ayant un passé d'élu[219]. Ces derniers disposent de deux ressources leur conférant un avantage comparé à l'expérience et la notoriété. L'attrait du premier se fonde, tout comme dans le modèle de la carrière en paliers, sur une logique d'apprentissage. Lorsque le parti confectionne ses listes, il est en quête d'élus potentiels. Il est préférable que ceux-ci soient suffisamment armés pour mener à bien la gestion de la Cité. La notoriété quant à elle est attractive afin de renforcer le score électoral du parti. Les candidats populaires peuvent servir de `locomotives´ pour la liste entière. Cette popularité sera généralement plus importante chez l'élu sortant que chez un néophyte. Selon cette logique, les partis ont tendance à renforcer leurs listes en y attirant des élus locaux. Suite à la multiplication des niveaux de pouvoir, il serait intéressant de voir si les formations politiques essaient de recruter des élus de tous les niveaux pour remplir leurs listes électorales. Toutefois, les partis ne pourront aller trop loin dans cette stratégie. Si tous les candidats deviennent des responsables politiques professionnels, la distance entre eux et l'électeur pourrait devenir préjudiciable électoralement. Ce sera particulièrement le cas lorsque des élus nationaux se présentent au niveau local[220].

Afin de tester la pertinence de ces modèles théoriques, nous allons analyser le profil des candidats aux élections régionales, fédérales et européennes en Belgique de 2003 et 2004 (tableau 5)[221]. Nous mènerons cette analyse en deux temps. Nous commencerons par travailler sur l'ensemble des candidats des partis parlementaires[222]. Ensuite, nous isolerons les candidats occupant des places éligibles. L'allocation des ces positions en vue fait l'objet de plus de convoitise sachant que ce sont elles qui permettent d'être élus dans la grande majorité des cas étant donné le système de listes semi-ouvertes en vigueur[223].

[218] Wauters, B., Noppe, J. & Fiers, S., "Nationale kopstukken, lokale sterkhouders en onbekende kandidaten. Een analyse van de lokale verankering van kandidaten en gekozenen bij de parlementsverkiezingen van 18 mei 2003", in *Belgeo*, n°2, 2003, pp. 165-186.
[219] Gallagher, M. et Marsh, M. (eds), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. Sage, Londres, 1988.
[220] Becquart-Leclercq, J., Les chemins du pouvoir local: la sélection du maire. *Pouvoirs*, 24, 1982, pp. 93-104.
[221] Cette analyse utilise des données recueillies dans le cadre du programme KANDI-CANDI 2003-2004 mené conjointement par le département de science politique de la KU Leuven et le Cevipol de l'ULB. Les données reprises par les auteurs ont été collectées avec la collaboration de S. Depauw, S. Fiers, L. Libbrecht, B. Maddens, J. Noppe, S. Van Hecke, B. Wauters (KU Leuven), P. Delwit, JB Pilet, E. van Haute et B. Hellings (ULB).
[222] VLD, SP.A-Spirit, VLD-Vivant, CD&V-NVA, Vlaams Belang, Groen!; PS, MR, CDH, Ecolo et FN
[223] Dewachter, W., «Elections, partis politiques et représentants. La quête d'une légitimité démocratique 1919-2002», in Gubin E., Nadrin, J-P., Gerard, E. et Witte, E. (eds.), *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique*, Bruxelles, Chambre des Représentants, 2003, pp.63-86.

Tableau 5 : Part de mandataires parmi les candidats aux élections fédérales de 2003, et aux élections régionales et européennes de 2004 (en %)

	Chambre 2003	Sénat 2003	Parl. flamand 2004	Parl. wallon 2004	Parl. bruxellois 2004	Parl. UE
Candidats						
Elus locaux	52,4	41,5	49,6	46,8	36,7	37,8
Députés fédéraux	7,4	1,1	4,7	3,0	0,6	1,2
Sénateurs	1,0	1,9	1,3	0,5	0,3	0,8
Députés flamands	8,9	4,8	9,0	-	3,6	4,9
Députés wallons	2,4	1,7	-	6,9	1,0	0,0
Députés bruxellois	1,3	0,4	0,1	-	-	0,2
Députés européens	0,5	0,3	0,3	0,1	0,0	0,9
Places éligibles[224]s						
Elus locaux	64,1	50,0	66,9	64,7	67,0	37,1
Députés fédéraux	33,3	3,5	5,2	5,0	0,9	2,2
Sénateurs	3,5	7,8	1,3	1,4	0,9	1,3
Députés flamands	1,7	1,9	29,2	-	5,2	0,0
Députés wallons	1,3	0,0	-	27,3	-	0,0
Députés bruxellois	0,4	0,4	0,6	-	15,6	0,0
Députés européens	0,9	0,4	1,3	0,0	0,0	4,3

[224] Les places éligibles sont les premières places de la liste pour un nombre égal au nombre de députés du parti lors de l'élection précédente, plus un.

La première observation est que les partis font massivement appel à leurs élus locaux pour remplir leurs listes (entre 36,7% et 52,4%). Les candidats ayant ce profil permettent, en effet, de quadriller le territoire de la circonscription grâce à des élus bien ancrés dans leur commune qui peuvent apporter à leur parti un capital de voix appréciable. Toutefois, le rôle de ces élus locaux n'est pas uniquement celui d'attrapeurs de voix. Comme nous l'avons montré pour les carrières politiques, nombre d'entre eux sont appelés à occuper des fonctions plus élevées puisqu'on leur confie une part importante des places éligibles. Près de deux tiers de ces sésames pour les assemblées parlementaires régionales (66,9ù pour le Parlement flamand, 64,7% pour le Parlement wallon, et 67% pour le Parlement bruxellois) et pour la Chambre des représentants (64,1%) ont été alloués en 2003 et 2004 à des élus locaux. La proportion est plus faible pour le Sénat (50%) et pour le Parlement européen (37,1%). Ces deux élections sont, il est vrai, organisées sur la base de circonscriptions plus larges (une francophone et une néerlandophone) pour lesquelles l'ancrage local est un atout de campagne moins marqué.

La deuxième observation est que, après les élus locaux, les députés sortants d'une assemblée sont les plus présents sur les listes pour son renouvellement. Ces derniers sont d'ailleurs bien souvent placés aux positions éligibles qui leur permettront de poursuivre leur travail dans la même assemblée (33,3% à la Chambre, 29,2% au Parlement flamand, 27,3% au parlement wallon et 15,6% au Parlement bruxellois). Les deux exceptions en la matière sont le Sénat et le Parlement européen où la proportion d'élus sortants aux places éligibles est assez réduite (7,8% au Sénat et 4,3% au Parlement européen).

Néanmoins, il apparaît aussi que les partis politiques belges font fréquemment appel aux élus des autres niveaux de pouvoir pour renforcer leurs listes, et servir de locomotives électorales. 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 importants 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. En outre, ces élus des autres niveaux de pouvoir sont fréquemment mis en position éligible. La conséquence de cette stratégie de confection des listes est double. D'une part, comme nous l'avons 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. Le résultat est qu'un grand nombre d'entre eux renoncent à prêter serment une fois élus, et donc doivent laisser siéger leur suppléant. Ainsi, au 26 juillet 2005, soit deux ans après le début de la législature, comptait-on 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. 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 pouvoirs a donc pour effet, pour les élections de 2003 et 2004 en Belgique, 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 qu'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 de nombreux pays, deux évolutions parallèles, l'intégration européenne et la décentralisation, ont accru considérablement le nombre de lieux de décision politique. Les effets potentiels de cette modification de la structure institutionnelle sont multiples.

Dans la présente contribution, nous avons voulu voir de quelle manière, en Belgique, cet accroissement du nombre d'arènes politiques a un impact sur la compétition politique, et plus précisément sur les carrières politiques ainsi que sur la mobilisation d'un mandat exercé à un niveau pour se présenter à une élection pour une autre arène politique. Le choix de la Belgique n'est pas innocent sachant que ce pays a connu, à la fois l'intégration européenne, mais aussi une fédéralisation ayant notamment conduit à la création de trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) ayant chacune leur propre parlement élu directement.

En particulier, nous avons voulu étudier l'impact à deux niveaux de cette évolution de la `structure d'opportunités´, pour reprendre les mots de Schlesinger[225], face à laquelle se trouvent les responsables politiques. D'abord, nous nous sommes penché sur ses effets sur 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[226]. Or, au cours de la dernière décennie, il apparaît qu'en Belgique, cette vision hiérarchique classique ne s'applique pas de manière générale. Tant au niveau local, que régional, fédéral et européen, une proportion significative des élus continue à suivre cette 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[227] pour qui une classe de politiciens professionnels émergerait, ceux-ci visant surtout à conserver un mandat, quel que soit le niveau.

La deuxième partie de notre étude consacrée au recrutement de mandataires de tous niveaux lors de la confection des listes a confirmé cette idée d'interpénétration entre les niveaux de pouvoirs. En effet, même si les partis belges

[225] Schlesinger, J., op. cit.

[226] Gaxie, D., op. cit.

Suleiman, E. & Meusy, M., op. cit.

[227] Borchert, J. et Golsch, L., op. cit..

sélectionnent surtout les élus sortants et des mandataires locaux, ils ont en 2003 et 2004 également beaucoup fait appel à des mandataires d'autres niveaux de pouvoir pour compléter leurs listes. En l'occurrence, cette stratégie semble principalement guidée par des considérations électorales. Les partis recherchent des « locomotives » capables d'attirer des voix, plus que des élus expérimentés. Cela 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. Les modèles classiques d'écolage au niveau local et de carrière en paliers successifs restent les plus pertinents. 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.

Bibliographie

Becquart-Leclercq, J., Les chemins du pouvoir local: la sélection du maire. *Pouvoirs, 24,* 1982, pp. 93-104.

Best, H. et Cotta, M., *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Borchert, J. et Golsch, L., "Die politische Klasse in westlichen Demokratien Rekrutierung, Karrierinteressen und institutioneller Wandel", in Borchert, J. (ed), *Politik als Beruf*, Leske + Budrich, Opladen, 1999, pp. 114-140.

Corbett, R. et Jacobs, F., "Aktivitäten und Arbeitsstrukturen das Europäischen Parlaments", in Schmuck, O. et Wessels, W., *Des Europäischen Parlament im dynamischen. Integrationsprozess Auf der Suche nach einen zeitgemässen Leitbild*, Europa Union verlag, Bonn, 1989, pp. 147-148.

Dewachter, W., « Elections, partis politiques et représentants. La quête d'une légitimité démocratique 1919-2002 », in Gubin E., Nadrin, J-P., Gerard, E. et Witte, E. (eds.), *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique*, Bruxelles, Chambre des Représentants, 2003, pp. 63-86.

Eraly, A., *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor, La Noria, 2002.

Fiers, S., *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Bruxelles, 2000.

Fiers, S., "Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99)", in *Res Publica*, vol. 43, 2001, pp. 171-192.

Gallagher, M. et Marsh, M. (eds), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. Sage, Londres, 1988.

Garraud, P., Profession: homme politique. La carrière des maires urbains, L'Harmattan, Paris, 1989.

Gaxie, D., *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 1993.

Mabille, X., *Histoire politique de la Belgique*, CRISP, Bruxelles, 3ème édition, 1997.

Norris, P., *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Page, E., Goldsmith, M., "Centre and Locality: Functions, Acess and Discretion", in Page, E., Goldsmith, M., (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Sage Publications, London, 1987, pp. 1-11.

Schlesinger, J., *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*, Rand McNally & Company, Chicago, 1966.

Steyvers, K., *Van Burger tot Burgervader. Het Politiek Rekruteringsproces van de Belgische Burgemeesters*, Vanden Broele, Brugge, 2004.

Suleiman, E. & Meusy, M., *Les élites en France: grands corps et grandes écoles*, Seuil, Paris, 1979.

Wauters, B., Noppe, J. & Fiers, S., "Nationale kopstukken, lokale sterkhouders en onbekende kandidaten. Een analyse van de lokale verankering van kandidaten en gekozenen bij de parlementsverkiezingen van 18 mei 2003", in *Belgeo*, n°2, 2003, pp. 165-186.

Westlake, M., *A Modern Guide to the European Parliament*, Pinter, London, 1994.

LES INDICATEURS, UN NOUVEAU MODE DE REGULATION DES ECHANGES POLYCENTRIQUES ?

Philippe Zittoun

Dans leur ouvrage « gouverner par les instruments », Patrick Legalès et Pierre Lascoumes proposent d'une certaine façon d'ouvrir la boîte noire des instruments de l'action publique comme a été ouverte celle des institutions. S'inspirant de la sociologie des sciences et du travail effectué sur la production des connaissances scientifiques, ils suggèrent ainsi de considérer l'instrument comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. »[228]. Ce travail sur les instruments constitue une entrée heuristique tout à fait intéressante à condition d'éviter deux écueils : le premier est celui de le transformer en artefact rationnel dont il suffit que le scientifique analyse les caractéristiques pour en comprendre les enjeux. En effet, comme l'ont montré les sociologues des sciences, l'instrument, la définition de ses caractéristiques et la mise en énoncé de son interprétation sont indissociables des réseaux d'acteurs qui lui sont associés. Le second est celui de considérer l'instrument comme un vecteur neutre dont ces réseaux font ce qu'ils veulent. L'instrument dispose ainsi en quelques sorte de « capacités » et de « limites » que les acteurs testent, façonnent organisent en fonction de leurs attentes.

Dans cette communication, nous voudrions plus particulièrement nous intéresser à un instrument, l'indicateur, en s'interrogeant sur la manière dont il participe plus particulièrement à façonner les relations entre des acteurs. Cet instrument de mesure connaît ces dernières années un fort développement notamment dans des pays comme la Grande Bretagne ou dans des secteurs émergents comme l'environnement. Ces indicateurs font ainsi parti des instruments recommandés à la conférence de Rio dans le cadre de l'agenda 21. Ils y sont présentés comme « une base utile pour la prises de décisions et qui contribuent à la durabilité autorégulatrice des systèmes intégrés de l'environnement ».

Loin de se contenter de fournir une « base utile à la prise de décision », l'indicateur dispose de plusieurs capacités qu'il s'agit ici d'étudier. Il rend tout d'abord possible la discussion entre différents acteurs en leur offrant une grille normée de lecture commune d'un problème. Les directives européennes sur la mesure de la qualité de l'air peuvent ainsi permettre de structurer la discussion entre l'Europe, un pays et une ville concernée. Les directives européennes fixent des indicateurs et des seuils. La confrontation entre les résultats de la mesure et les seuils permet de codifier la reconnaissance des problèmes et la relation entre les différents acteurs. En mesurant, l'indicateur permet a priori d'objectiver un problème, c'est-à-dire de soustraire sa reconnaissance du champ de la conflictualité. Lorsque Milan ou Turin[229] dépasse, par exemple, le seuil de qualité de l'air (identifié à partir d'un nombre de jours annuel et d'un seuil de pollution), elles n'ont plus à discuter de l'existence du problème mais à se concentrer sur les solutions à proposer.

Les usages sociaux et politiques de la mesure peuvent également être des révélateurs tout à fait intéressants des nouveaux processus de médiation qui s'opèrent entre différentes institutions représentant chacune des échelles territoriales distinctes. L'élaboration de la mesure, la construction d'instruments ou d'indicateurs qui la rendent possible, l'interprétation et l'étalonnage normatif qu'elle nécessite sont autant de processus qui participent, autant qu'ils les mettent en lumière, à différents modes de gouvernement urbain. En fixant un indicateur et un seuil, l'Europe structure ainsi une relation de pouvoir envers des communes à qui elle donne des objectifs. En Grande-Bretagne, l'usage des indicateurs s'est fortement développé sur de très nombreux sujets permettant de codifier les relations entre pouvoir central et pouvoir local. Le premier, en fixant des indicateurs et des seuils à atteindre ou à ne pas dépasser, organise une nouvelle forme de contrainte dans un contexte décentralisé. De ce point de vue, le pouvoir central a cherché à reprendre du pouvoir en usant de ces nouvelles capacités qu'offrent ces indicateurs.

Instruments possibles de régulation, ces indicateurs ne constituent nullement un simple vecteur neutre de communication. Ils façonnent et modifient le problème qu'ils donnent à voir. Ils légitiment des territoires pertinents pour l'action et les acteurs qui les portent. Ils légitiment certains instruments d'action publique. Ils transforment la répartition des ressources et contraignent leurs usages. En d'autres termes, ils modifient les relations qu'ils rendent possible et les problèmes qu'ils rendent traitables, du moins, c'est l'hypothèse que nous voudrions développer ici. Dans un contexte de relations polycentriques, l'indicateur vient alors se confronter à la question des échelles et plus particulièrement à la manière dont les échelles, elles aussi, organisent les rapports sociaux et politiques entre les différents acteurs.

Pour cela, nous allons nous appuyer principalement sur deux études de cas. La première concerne la question du bruit à Paris. Depuis quelques années, la ville de Paris a mis en place une carte du bruit qui permet de visualiser les indicateurs de bruit routier en 2 et en 3 dimensions. La mise en place de cette carte permet de comprendre comment un indicateur peut façonner le problème qu'il s'agit d'étudier et le transformer pour le rendre traitable. La carte du bruit en modélisant un problème modifie la légitimation des acteurs à le prendre en charge tout autant qu'elle définit le territoire pertinent de son traitement. Cette reconfiguration des acteurs influence alors tout autant les relations qu'ils entretiennent entre eux que la répartition des ressources et des pouvoirs qu'ils se partagent. Elle participe ainsi à rendre légitime des acteurs jusque-là faiblement dotés sur le sujet, qu'il s'agisse de la Mairie, de l'Europe ou d'associations. De ce point de vue, la carte du bruit parisien constitue un exemple intéressant d'un instrument façonnant un changement d'échelle.

A l'inverse, le second cas présenté ici, le cas du tramway parisien, permet de mieux comprendre comment les acteurs peuvent contourner ou détourner les contraintes que portent des indicateurs. S'appuyant sur l'exemple des débats sur la mise en place d'un tramway au Sud de Paris, cette étude permet de souligner d'une part comment les indicateurs peuvent devenir des instruments de conflictualité et d'autre part, comment les questions d'échelle peuvent permettre de déplacer cette conflictualité.

---

[228] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presse de la Fondation Nationale de Sciences politiques. P. 13

[229] Cette communication s'appuie sur un travail de recherche comparatif portant sur la fabrique et les usages des indicateurs de développement durable dans sept villes en Europe. Ce travail se fait dans le cadre d'un co-financement CNRS/PUCA. Toutefois, le travail n'étant pas abouti, cet article se concentre sur un cas précis.

1. La carte du bruit

Les cartes de bruit ou comment des indicateurs rendent « traitable » un problème.

Nous voudrions donc nous intéresser à la question du bruit en acceptant d'ouvrir la boite noire des instruments de la connaissance et de l'action. Cela suppose de commencer par identifier l'état des connaissances stabilisées dans le champ étudié et, à l'inverse, la part d'instabilité et de controverses qui ponctue le champ.

Il est ainsi intéressant de noter qu'à contrario du « son », le « bruit » a du mal à trouver une définition stabilisée. Pour bien en comprendre les enjeux, il faut revenir quelques instants sur le phénomène de « son ». Les acousticiens ont travaillé à stabiliser les connaissances sur le son. Présenté comme « des vibrations de l'air qui se propagent comme des vagues sur la surface de l'océan »[230], le son est un phénomène complexe qui est caractérisé par un niveau (en Décibel), une durée (occasionnelle, intermittente ou continue), une fréquence (grave ou aigue) et une complexité (son pur ou son complexe). La caractérisation d'un son, sa mesure suppose donc la mobilisation d'un nombre très important de mesures. Mais très vite, ce travail d'objectivation du « son » par la mesure vient se confronter à deux problèmes : le trop grand nombre des données recueillies et la question de la « perception » par l'être humain de ce son. Il est intéressant de noter que cette dernière question vient en permanence perturber la frontière entre connaissances objectivées et « perception ». Ainsi le décibel (A), unité de mesure pris comme référence, a été conçue pour intégrer certaines spécificités de l'oreille humaine comme sa plus grande sensibilité au son aigu. Ici, le travail sur la perception passe par l'objectivation de l'oreille humaine comme récepteur. Pour autant, cette introduction de l'être humain dans la mesure se comporte comme un déstabilisateur important, il empêche la stabilisation des connaissances et des frontières entre ce qui serait objectif que révélerait la mesure et ce qui serait subjectif que révélerait le « ressenti ».

A la différence de l'air pour qui la mesure sert de processus d'objectivation des nuisances sur la santé, ou de la température pour laquelle la mesure s'est distinguée de toute « sensation », la mesure du bruit n'arrive pas à stabiliser le processus d'objectivation de la « gêne ». Ce constat est visible puisqu'il est un élément présent dans la plupart des discours ou des prises de positions des acteurs mobilisés. Par exemple, dans un entretien à la presse, Jean-Pierre Blazy, député du Val d'Oise et président du Conseil National du Bruit explique la difficulté à saisir le bruit : « Le bruit est une pollution difficile à traiter. Ce n'est pas comme l'eau ou l'air où il y a des mesures très concrètes à prendre. Transports terrestres, aériens, bruit de voisinage…les sources du bruit sont multiples. La perception du bruit est aussi très différente selon les individus. »[231]. Dans un guide juridique sur « la lutte contre le bruit », il est indiqué « Aujourd'hui, le dB (A) ne semble plus être une unité de mesure pertinente notamment pour les sons graves, de plus en plus fréquents, en particulier dans les logements. En outre l'insuffisante précision des appareils et des modes de mesure a conduit à tolérer une marge d'erreur de 3 dB (A), ce qui revient à accepter une imprécision équivalant à un doublement de l'énergie sonore. Cette constatation objective au plan acoustique mérite cependant d'être pondérée puisqu'une augmentation de 10 B (A) est nécessaire pour que l'individu ressente l'impression d'un doublement du volume sonore »[232]. Dans ces deux extraits, on voit bien à la fois l'enjeu du travail d'objectivation et la difficulté du processus de stabilisation. Dans le premier l'individualisation de la « perception » et la multiplicité des sources servent de destabilisateur de connaissance objectivable. Dans le second, La constatation « objective au plan acoustique » ne cesse d'être absorbée dans un ensemble d'éléments où le sujet est omniprésent.

A ce problème que l'on retrouve présent y compris dans les colloques scientifiques vient se rattacher celui de l'usage du terme « bruit ».Pour les uns, le « bruit » est « un son qui n'est pas désiré par une personne »[233], c'est un « environnement sonore qui nous entourent dont il est difficile voire impossible de séparer les composantes. On parle de rumeur, de brouhaha et plus généralement de bruit »[234], c'est un « phénomène acoustique produisant une sensation auditive jugée désagréable »[235] ou encore « pour les spécialistes, un bruit se définit comme un « ensemble de sons indésirables provoquant une impression désagréable ». En ce qui nous concerne nous considérons que tout son peut être vécu comme un bruit »[236].

La frontière entre « bruit » et « son » ne permet pas, la aussi, de délimiter une frontière claire entre un phénomène physique objectivable[237] et mesurable et un ressenti subjectif. Cette frontière reste flottante à l'image des problématiques précédentes. Du même coup, à travers la fabrique des indicateurs de bruit, les experts tentent d'affronter ce contexte d'instabilité des connaissances et de multiplicité des mesures en faisant un travail de simplification important.

L'indicateur Laeq ou Lden par exemple permet de proposer une moyenne journalière, ce qui revient à réduire la complexité et le nombre de mesures pour n'en avoir plus qu'une par jour. Bien évidemment, cette opération ne se fait pas sans coût, c'est-à-dire sans transformation du phénomène mesuré. Ainsi les bruits intenses mais à faible durée disparaissent sous le joug de la moyenne, les fréquences se trouvent confondues.

Dès lors, il est intéressant de comprendre en quoi l'indicateur choisi par la Ville de Paris et plus encore sa mise en scène visuelle que constitue la cartographie du bruit, façonne le « bruit » et le transforme en problème « traitable ». Cette carte du bruit présente quatre caractéristiques majeures. La première c'est qu'elle permet d'identifier clairement les victimes : ceux dont les appartements sont coloriés en rouge, symbole du franchissement du seuil. Chaque personne peut, via internet, visualiser son immeuble, son étage et identifier la couleur qui indique son degré d'exposition. Ce travail aussi précis sur la « victime » constitue un instrument intéressant pour constituer une base d'alliés.

La seconde c'est qu'elle cible un coupable : la voiture. C'est l'une des différences intéressantes vis-à-vis d'indicateurs comme le chômage où seules les victimes sont identifiées explicitement. Ici, la carte du bruit est d'abord

---

[230] Dominique Pipard et Jean-Pierre Gualezzi. (2002). *La lutte contre le bruit*. Paris, Le Moniteur.
[231] Interview de Jean-Pierre Blazy par France 5, http://www.france5.fr/environnement/W00236/88087.cfm (consulté le 3/12/2004)
[232] Dominique Pipard et Jean-Pierre Gualezzi. (2002). *La lutte contre le bruit*. Paris, Le Moniteur.
[233] Entretien avec Alexandre Pouchly, responsable de l'observatoire du Bruit à la Ville de Paris
[234] Dominique Pipard et Jean-Pierre Gualezzi. (2002). *La lutte contre le bruit*. Paris, Le Moniteur.
[235] Jean-Pierre Servant. (2000). *Mesurer le bruit dans l'environnement, NFS 31-010*. Paris, AFNOR.
[236] Cscv. (1986). *Guide de l'action contre le bruit*. Paris, Syros.
[237] Il s'agit ici de faire référence aux travaux de Bruno Latour et Michel Callon sur les processus d'objectivation de la connaissance par le milieu scientifique. Cf. par ex., Bruno Latour. (1990). *La science telle qu'elle se fait*. Paris, La découverte.

celle du bruit routier, c'est-à-dire qu'elle permet d'identifier exclusivement le bruit moyen des voitures. Ce travail d'apurement, indispensable dans la production d'indicateurs, a pour effet de transformer le « bruit » en « problème du bruit moyen des voitures ». Tous les bruits annexes comme le bruit du métro, des trains, des piétons et même des klaxons (lisser par la moyenne) disparaissent ainsi au profit d'un ciblage exclusif sur le bruit moyen des voitures à la journée.

Une troisième caractéristique, c'est que cette carte définit un territoire pertinent du problème. La carte représente clairement la ville de Paris, avec ces frontières institutionnelles donnant le sentiment que ce problème peut être appréhendé et circonscrit au territoire ainsi défini.

La quatrième caractéristique de cette carte est que, d'instrument d'information elle peut se transformer en instrument de simulation, définissant ainsi les conséquences d'une action publique. Mur anti-bruit, zone 30, changement de nature de la chaussée, nouveaux immeubles, détournement de voies, tous ces instruments d'action peuvent être visualisés à l'avance et leur effets simulés. De ce fait, en déterminant ce que l'on peut simuler et ce que l'on ne peut pas, comme par exemple le revêtement des immeubles, la carte qualifie certains instruments et les transforment en instruments d'action contre le bruit moyen des voitures.

Dotée de ces quatre caractéristiques, la carte du bruit permet dès lors de relier ensemble, un problème, une victime, un coupable, un territoire et un instrument pour agir. Elle rend possible des agencements[238] spécifiques entre ces différents éléments et permet des mises en énoncé possible par des acteurs souhaitant transformée une question en problème public « traitable ».

La carte du bruit : ressource d'un genre nouveau pour un changement d'échelle ?

Le bruit est un problème relativement récent dont la singularité est son morcellement tant dans son appréhension que dans les multiples acteurs qui en revendiquent la charge. Tout manuel ou guide sur le bruit procède d'un découpage du bruit en fonction de la source. On trouve ainsi par exemple : le bruit des transports routiers, des transports aériens, de voisinage, des activités, des engins et autres matériels, au travail. A chaque type de bruit correspond des législations et normes spécifiques ainsi que des responsabilités distinctes. Lorsqu'en 1982, une première tentative de constitution du « bruit » en tant que problème unique avec la mise en place d'un conseil national du bruit, ce n'est pas moins de 17 ministères distincts qui se trouvent ainsi convoqués. Localement, cet enchevêtrement se traduit par une répartition des rôles et des bruits : la DDASS intervient sur les bruits de voisinages, d'activités et de loisirs ; la police nationale sur les bruits de véhicule et de tapages nocturnes ; les inspecteurs de l'environnement pour le bruit des installations classées ; les DDE pour la qualité acoustique du bâtiment ou encore les inspecteurs du travail pour le bruit dans les entreprises, etc sans compter le pouvoir de police du Maire (sauf à Paris).

Ce découpage source/ « acteurs responsables » offre une segmentation d'une problématique qui du même coup devient traitable. Comme pour le cas de la carte, le bruit s'organise autour d'un agencement spécifique qui relie une victime (le plaignant), un coupable (celui contre qui la plainte est déposée) et un problème. L'identification du coupable devient alors le ressort qui permet de qualifier les acteurs compétents : si c'est un « voisin », un « cafetier » ou « une usine » les acteurs compétents ne sont pas les mêmes. Déclenchée par la plainte, la procédure mise en jeu est alors relativement stabilisée. La mesure et l'instrument de mesure deviennent ainsi des instruments au service de la déconflictualisation d'une telle plainte.

Au regard de cette procédure relativement stabilisée, la mise en place de la carte du bruit opère un double déplacement qui mérite d'être analysé. Le premier déplacement est la transformation de la nature même du coupable. Il ne s'agit plus d'un humain, capable de rendre des comptes ou de payer, mais d'un objet, la voiture moyenne, celle qui n'a en quelque sorte aucun chauffeur spécifique, donc aucun coupable qu'une procédure judiciaire pourrait condamner. Cette transformation du coupable a une incidence directe puisqu'elle rend caduque les instruments traditionnels de la préfecture et de la justice qui suppose le dépôt de plainte et donc l'identification d'un coupable.

Parallèlement à la déqualification des procédures judiciaires, opérant ainsi un second déplacement, la carte qualifie de nouveaux instruments prédéfinis pour l'action. En effet, cette carte a la particularité de ne pas se limiter à une fonction « photographique » qui donne l'information sur ce qui est. Elle permet de simuler ce qui pourrait être. Cette maîtrise de la temporalité lui vaut de pouvoir indiquer les effets d'une mesure à prendre, c'est-à-dire qu'elle scelle simultanément une mesure et les conséquences de cette mesure. Bien évidemment, cette fonctionnalité est intégrée dès la fabrique du programme, opérant une opération de tri entre ce qui peut être modifié (et donc simulé) et ce que ne peut l'être.

Ainsi la carte s'appuie sur des variables comme

- L'aménagement de la rue
- La nature de la chaussée
- La vitesse des voitures
- Le nombre de voitures

Par variable, il s'agit de comprendre ce qui peut facilement être changé par l'utilisateur sans avoir à reconstruire l'instrument, formant ainsi des *inputs*. Il suffit ainsi de modifier le nombre de voitures circulant sur une avenue, ou la vitesse moyenne de ces voitures, pour que la carte se transforme. A l'inverse, la nature des surfaces d'immeuble n'a pas été envisagée comme des *inputs* mais comme une donnée moyennée du système. De ce point de vue, on peut dire que l'on a intégré à l'instrument dès sa fabrique ce qu'il était possible de faire en terme d'action, comme changer la chaussée qui relève de la compétence municipale, et ce qui n'est pas possible de faire, le revêtement des immeubles qui relève de la compétence du propriétaire principalement. Dès lors, la carte permet d'identifier une série d'instruments rendu légitimes pour l'action : la zone 30, l'aménagement des rues, les murs anti-bruits, le sens unique, le changement de

[238] Sur le concept d'agencement voir Philippe Zittoun (A paraître), "Entre actions publiques, interprétations problématiques et justifications politiques, les enjeux socio-politiques de l'agencement des énoncés." vol., n°, pp.

revêtement de chaussée, etc. Les acteurs qui s'en saisissent peuvent ainsi revendiquer la mise en place d'une zone 30 en y associant les effets induits.

Il est quand même à noter que chacun de ses instruments préexistent pour la plupart indépendamment de la question du bruit (contrairement au mur anti-bruit par exemple) et sont généralement utilisés par des services qui ne s'intéressent pas nécessairement au bruit comme celui de l'urbanisme ou de la voirie.

Du même coup, ce double déplacement opère une modification des ressources disponibles pour les acteurs, légitimant ceux qui disposent de la compétence des instruments qualifiés, comme la Mairie, et ceux qui au contraire ne l'ont pas comme la préfecture. A cela, ajoutons que la capacité de relier le problème à un territoire, ce que permet la cartographie, ne fait qu'accroître la capacité de l'acteur Ville de Paris à s'en saisir.

La carte de bruit en tant qu'instrument n'a donc rien de neutre. Elle participe ainsi de la capacité d'un changement d'échelle, via le changement de nature du coupable et de type d'instruments pour agir et surtout via la légitimation de la Ville de Paris qu'il opère au détriment de la préfecture.

Bien entendu, tout cela relève d'abord et avant tout de capacité et non d'effectivité. Les instruments peuvent contraindre des usages mais il faut observer ces usages pour mieux en saisir leur cheminement. Si la préfecture joue un rôle important sur la question du bruit à Paris plus que dans d'autres villes, c'est notamment à cause du non transfert de compétence des pouvoirs de police. Pour autant, c'est en 1999 que Jean Tibéri met en place une commission extra-municipale sur le bruit. Une telle commission opère une double fonction : elle met au centre l'acteur mairie et elle qualifie de nouveaux acteurs sur le thème. Ainsi, le pole de compétence bruit, « c'est des techniciens qui parlent entre eux du problème de bruit, pas d'élus, pas d'associations »[239]. Ce déplacement va conduire notamment à se saisir de l'élaboration de la carte du bruit comme produit de ces réflexions. De ce point de vue, on peut observer à quel point la carte du bruit apparaît comme le fruit de ce déplacement.

Ce n'est plus dès lors, l'expert de la préfecture qui dirige la réunion mais l'adjoint au Maire de la Ville de Paris qui convoque la préfecture, la police, le ministère de l'écologie, etc. Ce déplacement que permet la mise en place de la commission accorde une importance particulière aux associations permettant une forme de légitimation croisée avec l'élu pour mieux en reconnaître la place spécifique.

Ce processus de légitimation croisée se retrouve à plusieurs niveaux. Entre association et élus, pour se qualifier comme nouveaux acteurs légitimes ; entre municipalité et Europe (la mairie s'appuyant sur une circulaire européenne pour rendre légitime la fabrique de la carte) ; entre service bruit et l'Europe, pour obtenir des crédits en rendant crédible la « contrainte » ; entre le service « bruit » et les médias pour accroître les ressources du premier dans l'organisation interne.

La carte du bruit, dont la commande est présentée comme le fruit de cette commission, devient donc l'instrument de ce changement d'échelle en offrant de construire un nouvel agencement entre problème, instrument, victime, coupable et territoire favorable à légitimation de l'acteur mairie.

Entre problèmes, victimes et coupables, les « résistances » au chaînage

Ce processus qui consiste à faire de la carte du bruit, un instrument du changement d'échelle n'est pas sans connaître une série de problèmes. Nous voudrions en citer principalement deux. Tout d'abord, il existe d'une certaine façon une certaine « résistance » des victimes, des coupables et des problèmes à se laisser enfermer dans cet agencement.

Cela se traduit d'abord par une controverse autour des déplacements opérés et explicités précédemment. En transformant le problème du bruit, en problème du « bruit routier moyen » et en proposant ainsi une nouvelle hiérarchisation des problèmes de bruit, la carte se trouve confrontée à une série de critiques visant pour l'essentiel à réinterroger cet ordonnancement.

On trouve ainsi une association, l'association SOS-Bruit, dont le travail a été de circuler à travers les médias pour remettre à sa place la carte du bruit. « J'ai été expliqué aux journalistes qu'il ne fallait pas parler de « carte du bruit » mais bien de carte du bruit routier moyen » explique son président. En fixant des frontières, celui-ci s'autorise alors à ne pas figer un ordonnancement mais à ouvrir le champ des possibles. « Ceux qui nous contactent ont pour l'essentiel des problèmes de voisinages ou de commerces bruyants. Prenez le forum des Halles par exemple, c'est un quartier très bruyants mais sur la carte il est vert puisque le bruit ne provient pas des voitures »[240]. De la même façon, un autre acteur explique : « Il faut faire attention, [au regard des plaintes] le bruit routier n'est pas la première préoccupation des parisiens, c'est le bruit des activités et le bruit du voisinage, le bruit routier est un bruit de fond (..) mais ils préfèrent que l'on calme le voisin, le commerce en bas qui ferme tard, le scooter à 3 heures du matin, où les livraisons qui partent à 6 heures »[241]. Ici ce sont la mise en catalogue des plaintes qui constitue le vecteur, le traducteur des « préoccupations des parisiens ». Pour autant, ce travail d'explicitation confirme d'une certaine façon, ce que la carte peut induire d'ordonnancement nouveau, obligeant les acteurs à le faire.

A cette question sur l'ordonnancement des problèmes de bruit vient s'ajouter le problème de la hiérarchie des problèmes plus généralement. Le bruit ne fait pas partie d'une mise à l'agenda politique forte. Il suffit pour s'en convaincre de voire avec quelle insistance, tous les discours des acteurs mobilisés par cette question commence par rappeler que « le bruit est le premier problème des parisiens ». Cette capacité à faire des parisiens les alliés, de les qualifier dans l'espace des ressources disponibles via un sondage vigoureusement mobilisé résonne comme un besoin de donner de l'importance à un thème qui fait parti de la longue liste d'attente des sujets à l'ordre du jour.

Il faut également rappeler que les nouveaux instruments d'action rendus légitime par la carte, ont pour particularité de ne pas être dépendant pour l'essentiel du service « bruit » de la mairie. Les zones 30 et les sens uniques sont sous la responsabilité du service voirie par exemple alors que les aménagements de rue dépendent principalement du service urbanisme. Face à ces deux services très importants, le pôle « bruit » intégré dans une direction de l'écologie

[239] Entretien avec un responsable de la Mairie de Paris
[240] Entretien avec le président de l'association SOS-bruit
[241] Entretien avec un agent de la Mairie de Paris

urbaine est un tout petit service (quelques personnes). Autrement dit, lorsqu'un projet d'aménagement voit le jour, la prise en compte du bruit comme problème revenant à intégrer le pole bruit dans les discussions, n'a rien d'évident.

Il s'agit plutôt d'un travail que font les acteurs du bruit. Ils doivent « marteler que le bruit existe »[242] pour être ne serait-ce qu'inviter dans les réunions où se décident les aménagements. Ils doivent mobiliser à la fois des ressources symboliques comme « l'intérêt des parisiens » dont ils rappellent la préoccupation et des alliés, comme le nombre de consultation sur le site ou l'écho médiatique de la carte. D'une certaine façon, le pole bruit a renforcé ses ressources grâce à sa capacité à détenir un savoir-faire spécifique et des réseaux sociaux propres. Ainsi, l'un des acteurs de ce pole peut expliquer : « La cartographie est devenue célèbre grâce à l'extérieur, et ça commence maintenant à avoir un effet à l'intérieur. On nous sollicite »[243]

A cette « résistance » sur la définition et la hiérarchisation du problème vient s'ajouter la résistance des objets à saisir. En effet, le travail d'apurement indispensable à la mise en carte oblige à tordre les objets saisis pour les rendre mesurables, à les simplifier au risque de les voire se rebeller. Or, cette démarche se confronte en permanence à la difficulté de simplifier des objets dont la spécificité repose sur l'incertitude des connaissances et la complexité qui les composent, complexité d'autant plus grande qu'objet et sujet, phénomène environnemental et individu s'entremêlent allègrement.

La carte du bruit est soumise à des difficultés comme la validité de ses sources. L'idée est de prendre le bruit routier et de le transformer par une série d'opérations en mesures de bruit qui intègre le matériau de la chaussée, la forme des rues, la hauteur des immeubles, etc…Plusieurs difficultés sont liées à

- La définition des rues qui peuvent bouger, phénomène assez fréquent dans une ville aussi dense que Paris.
- La nature des chaussées qui peuvent être transformée en permanence (travaux multiples) et dont l'information ne remonte pas toujours
- Le nombre de rebondissement du son sur les façades d'immeuble qui fait qu'un bruit en devient plusieurs. Le nombre de rebondissement est principalement limité par la puissance des ordinateurs et le temps disponible
- La taille des immeubles qui peut changer (démolition / reconstruction)
- Le revêtement des immeubles que l'on ne prend pas en compte
- Le nombre de voitures circulant qui correspond à des chiffres qui ne sont pas toujours fiables ou plus instables qui n'y paraît
- La nature du parc (nombre de voitures diesels, date, état du pot d'échappement, des pneus, marque des pneus, etc.) que ne peut capturer que des moyennes tordant le réel…

On pourrait multiplier les exemples que connaissent bien les « producteurs » de carte et qui font parti des bricolages permanents indispensables pour saisir des objets aussi complexes et instables qu'une ville. Ville insaisissable et puissance de calcul limitée, le bruit « simulé » par la carte doit donc, pour rendre visible des données, accepter de s'appuyer sur des hypothèses lourdes, pas toujours vérifiables.

La carte du bruit se constitue ainsi en instrument dont l'un des enjeux est de mettre en lien un problème, des victimes et des coupables. Du coup, elle se confronte nécessairement à la capacité des victimes et des coupables à se plier au modèle, ce qui n'est pas sans poser de problème…Sa capacité à réduire, simplifier et tordre, capacité accentuée par les processus informatiques, forme ainsi sa vulnérabilité, son instabilité, sa mise en débat potentiel permanente.

Pour autant, en inscrivant le problème sur un territoire défini, en légitimant des nouveaux instruments pour l'action et par ricochet, les acteurs qui en ont la maîtrise, la carte du bruit participe d'un changement d'échelle du traitement de la question du bruit. Elle permet d'intégrer dans une nouvelle alliance l'Europe, le pole bruit de la Mairie de Paris et des associations et de les qualifier parmi les acteurs légitimes à intervenir. .

2. Le projet de tramway parisien : deux projets pour une échelle ou deux échelles pour un projet ?

Dans le cas précédent, les indicateurs et leur traduction visuelle que représente la carte, ont permis de rendre possible un changement d'échelle, une transformation de problématique et une modification des jeux d'acteurs. Dans le cas du tramway, les indicateurs vont occuper une double fonction : ils vont permettre la mise en comparaison de deux tracés, rendre possible la discussion entre acteurs d'échelle distincte et servir de ressource pour organiser la conflictualité entre deux coalitions d'acteurs ; Une fois le « combat » terminé, ils vont être associés au concept d' « échelle » et participer à rendre légitime non plus l'opposition mais la complémentarité des deux tracés.

Au milieu des années 1990, la question du tramway parisien est mise à l'agenda comme semble le prouver l'officialisation d'une commande d'étude cosignée par le Maire de Paris et le Ministre des Transports de l'époque. Si cette question n'est alors pas nouvelle, il semble que la concomitance d'un pic de pollution durant l'été et de l'arrivée d'un nouveau Maire qui a inscrit dans son programme « réaliser une étude pour la réalisation d'un tramway » ait contribué à cette réorganisation des hiérarchies dans l'agenda politique.

Cette étude, placée sous la responsabilité du Syndicat des Transports Parisiens (STP), est confiée à un groupe de travail où se retrouvent autour d'une table la SNCF, la Région, la RATP, la Ville de Paris, l'Agence d'Urbanisme (APUR), le ministère de l'Equipement (la DTT). La commande est alors énoncée clairement « le STP s'est vu confier la mission de piloter l'étude de la création d'une ligne de tramway en rocade sud de Paris. ». Le projet est ainsi situé « en rocade Sud de Paris » et l'étude conduite va porter sur deux tracés : le premier tracé se trouve positionné sur « la Petite Ceinture », une voie de chemin de fer inutilisée depuis les années 1930 qui faisait le tour de Paris; le second s'inscrit sur le Boulevard

[242] Entretien avec un agent du Pole bruit de la Mairie de Paris
[243] Ibid.

des Maréchaux, un boulevard qui fait lui aussi le tour de Paris, parallèlement au périphérique, et qui, par contre, est très utilisé par les voitures.

Dans cette phase de mise en débat, la place de l'expertise joue un rôle central. Elle offre les conditions de l'énonciation des solutions possibles et mobilise des instruments, en l'occurrence des indicateurs, pour les rendre comparables. Le rapport commence ainsi par définir le champ des possibles : « Le groupe de travail associant les différents organismes concernés a entrepris l'examen de deux solutions a priori envisageables ».

L'essentiel du rendu se concentre alors dans un tableau positionné au tout début du rapport et qui place sur un même plan les deux solutions alors que sur un autre axe, des indicateurs traditionnels du transport permettent de quantifier et donc de comparer les deux solutions. Ce travail de mesure offre ainsi une traduction des deux solutions en chiffre, devenues « objectivement » comparables, c'est-à-dire que ces chiffres opèrent un déplacement entre ce qui se discute et ce qui ne se discute plus.

Pour prendre les indicateurs les plus significatifs exposés dans le rapport et permettant la mise en comparaison, on peut citer :

- Le temps de parcours : 17 minutes contre 32 ;
- la vitesse : 28 km/h contre 15;
- le trafic estimé : 5.500 voy./h contre 2.300;
- le nombre de correspondances : 7 contre 9
- le coût : 1,7 milliards contre 2.2 H.T.

C'est le tableau et l'alignement de ces différents chiffres qui permettent ainsi d'organiser la comparaison. Ils peuvent participer à déconflicutaliser une partie du débat en déplaçant sa frontière. Dans le cas de ce type de tableau, lorsque les méthodes sont stabilisées, c'est la hiérarchisation des indicateurs qui devient le principal mais aussi le dernier objet du débat.

Lorsque, comme c'est le cas ici, tous les indicateurs vont dans le même sens, le débat n'a a priori plus lieu d'être. La première conclusion[244] du rapport résulte de cette comparaison et est sans appel : le tramway sur la Petite Ceinture est la « meilleure » solution. Elle est à la fois moins chère, plus rapide et transportant davantage de voyageurs que le second tracé.

Tout ce travail de mise en indicateur permet ainsi aux experts de produire une rationalité propre qui se veut incontestable : « On n'échappe pas à la logique qui veut que lorsque l'on propose une vitesse commerciale et une régularité assurée, le transport devient plus attractif »[245]. Le débat entre les deux solutions n'a alors plus lieu d'être, sa rationalisation ayant entraîné un processus bien connu de dépolitisation. Inscription dans le programme électoral, expertise unanime, les conditions d'un choix pour que le tramway soit positionné sur la Petite Ceinture semblent remplies. De ce point de vue les logiques convergent et les indicateurs sont là pour en fixer la rationalité et en stabiliser le raisonnement.

Pour autant, en 2000, au moment de la signature du Contrat de Plan Etat/Région, ce n'est pas cette solution qui sera choisie mais celle du Boulevard des Maréchaux. En 2001, au moment des élections municipales connues pourtant pour avoir été un champ de bataille particulièrement intense, les deux principaux candidats défendront le même choix.

Cette décision peut paraître pour le moins surprenante. Indépendante a priori des enjeux partisans, elle conduit successivement deux équipes municipales de couleur distincte à faire les mêmes choix. Ce choix, souvent qualifié de « politique » par les experts transports comme pour rappeler leur désaccord et déqualifier un champ dont il ne maîtrise pas la logique, va entraîner de nombreux débats, conflits et oppositions. Il sera maintenu malgré tout.

Lutter contre les indicateurs : les conditions d'un choix politique

Comme toujours dans l'analyse des processus décisionnels, il est difficile de dégager clairement les raisons souvent complexes qui ont conduit à un tel choix. Pour autant, il est intéressant de noter que ce choix s'est fait contre l'expertise transport traditionnelle dont les indicateurs constituent la première ressource. Il s'est donc fait principalement au niveau des acteurs politiques contre l'avis de bon nombre d'experts. De ce point de vue, il ouvre un champ de questionnement intéressant sur la place et le rôle du politique à contrario de nombre d'analyses qui font de l'expertise la scène essentielle de réalisation des choix.

On peut ainsi établir plusieurs hypothèses pour éclaircir les conditions de ce choix. Certaines de ces hypothèses restent encore à consolider compte tenu du fait que cette recherche n'est pas encore aboutie. En tout état de cause, pour qu'un tel choix ait lieu, il est indispensable que s'opère un rééquilibrage entre les deux solutions. C'est donc sur la logique argumentaire mise en place par les acteurs défendant la solution du Boulevard des Maréchaux qu'il s'agit de s'attarder.

Un des principaux arguments mobilisés est celui qui consiste à faire de ce tracé celui qui permet de s'attaquer le plus à la place de la voiture dans la capitale. De nombreux acteurs déroulent en fait une même logique argumentaire. Il s'agit de défendre l'idée selon laquelle la mise en place d'un tramway sur une voie où circulent des voitures conduit non seulement à en gêner l'usage mais surtout, par ricochet, à en réduire l'utilisation. Ces acteurs proposent ainsi un nouveau chaînage entre le problème de la circulation des voitures à Paris, la diminution de leur nombre et le tracé sur le Boulevard des Maréchaux.

L'absence d'indicateur ou d'expertise pour stabiliser un tel agencement est alors compensée par ce que l'on pourrait appeler l'expertise profane. L'intuition des acteurs, le sentiment qu'il s'agit là d'une « évidence » permet de construire et de stabiliser une « vérité » et une « justification »[246] au nouveau tracé.

[244] Ce rapport a été ré-écrit plusieurs fois
[245] Entretien avec un membre du groupe de travail
[246] Jürgen Habermas. (1999). *Vérité et Justification*. Paris, Gallimard.

Il n'existe donc pas un mais deux arguments au mode de légitimation distinct qui s'opposent. Le premier relève du chiffre et du recours à l'expertise. Il est associé au projet Petite Ceinture et est porté par des expert transports mais aussi par des acteurs associatifs. D'instruments de déconflictualisation, les indicateurs se transforment en ressources du conflit : « On savait, grâce à l'étude STIF, que le nombre de voyageurs qui quitteraient la voiture pour prendre le transport en commun était deux fois plus important. (…) Le pourcentage de report était approximativement le même (7 et 8%) mais, sur le PC, le tramway transporte deux fois plus de personnes » [247]. Le second relève de « l'évidence » intuitive, c'est-à-dire du raisonnement qui ne recourent pas à un processus de rationalisation traditionnelle.

Une deuxième hypothèse relève plutôt de la configuration des jeux d'acteurs et des problèmes qu'elle soulève. Il est important de noter, en effet, que pour chacune des solutions correspond une configuration d'acteurs distincte.

Dans un cas comme dans l'autre, on trouve bien entendu la Ville de Paris et la RATP eu premier plan. A ces deux acteurs, il faut ajouter la Région et la Préfecture (toujours très présente à Paris).

Dans le cas de la Petite Ceinture, d'autres acteurs s'invitent à la table des négociations à commencer par la SNCF et RFF. Propriétaires de la Petite Ceinture, utilisateur potentiel, ils n'interviennent que dans le cas où le tracé choisi est celui-ci. De la même façon, ils entrainent avec eux, la Direction des Transports Terrestres du Ministre de l'équipement compte-tenu de l'imbrication qui existe entre ce ministère et ces deux organismes. Mais ces acteurs ne sont pas les seuls. Le Maire du 15e arrondissement, par exemple, fait rapidement savoir qu'une telle solution pose un problème majeur de bruit et donc de mécontentement. Il associe donc, d'une certaine façon, la solution PC à la présence d'acteurs associatifs ou d'habitants mobilisés.

On peut bien évidemment se demander pourquoi, à son généré a priori équivalent, le tramway fait plus de bruit sur la Petite Ceinture que sur le Boulevard des Maréchaux. La première raison est tout simplement un problème de résonnance et de porte-parole. Dans cette phase, seul le bruit sur la Petite Ceinture est porté par des acteurs comme le Maire du 15e. La seconde raison repose sur l'argumentation qu'ils ont bâtie. Le raisonnement défendu par plusieurs acteurs est le suivant : si le tramway passe par une zone « calme » comme c'est le cas dans certains endroits de la Petite Ceinture, à quelques mètres parfois de certaines habitations, il fera en quelque sorte, plus de bruit, que s'il passe sur un lieu déjà très passant ou bruyant. L'accoutumance au bruit constitue une sorte de clé de lecture du degré de problèmes engendrés et de mobilisations potentielles des riverains. Loin des logiques des seuils et des indicateurs, la mobilisation du Maire du 15e permet de donner corps à ce risque, de lui donner une crédibilité.

Si le tracé de la Petite Ceinture élargit le cercle des acteurs légitimes, celui du Boulevard Maréchaux reste plus restreint. La responsabilité se trouve pour l'essentiel dans les mains de la municipalité et de la RATP. En fait, deux acteurs internes à la Mairie de Paris viennent principalement s'ajouter à cette solution. Il s'agit du service Voirie qui ne voit pas d'un très bon œil l'arrivée d'un tramway sur « son » boulevard. Le second est l'Agence d'urbanisme, l'APUR qui défend au contraire le tramway sur les Maréchaux en lui conférant une nouvelle propriété : celui d'être l'instrument d'un projet de requalification urbaine.

Chaque solution comporte donc son lot d'acteurs spécifiques et sa configuration particulière. De cette situation, il ressort que la complexité engendrée par le tracé Petite Ceinture où s'enchevêtrent les acteurs et où se diluent les ressources est lue par certains comme un véritable handicap au projet PC. Alors que beaucoup d'analyses se sont attachées à montrer la complexification des processus locaux de gouvernance, il semble ici que l'architecture simple, le retour au « gouvernement » urbain ait constitué un argument essentiel dans le choix fait par les deux maires successifs.

Bien entendu, à ces deux hypothèses viennent se greffer une série d'éléments plus circonstanciels comme celui de la division de l'équipe Tibéri en 1998, ce dernier subissant la fronde de ce que l'on a appelé les putschistes conduits par Jacques Toubon, ou encore les difficultés de la majorité instable du Conseil Régional qui, au moment de voter le Contrat de Plan en 2000, avait besoin de l'abstention des voix du RPR. Mais il serait un peu délicat de laisser au hasard et à l'opportunité l'explication d'un tel processus.

Deux échelles pour un projet ou comment sortir de la conflictualité

Il est possible de déterminer trois périodes qui marquent le processus de choix du tracé. La première période commence en 1995 et se termine au moment du contrat de Plan. Dans cette période, il n'existe qu'un seul projet, le Tramway en Rocade Sud, et deux tracés. Chaque scénario est alors porteur de son expertise, de ses arguments et des acteurs qu'elle qualifie dans la discussion. Le scénario de la Petite Ceinture emmène avec lui, l'expertise transport et les indicateurs associés, des acteurs comme RFF, la SNCF, la DTT mais aussi le maire du 15e. Le scénario Boulevards des Maréchaux qualifie des acteurs comme l'APUR, déqualifie la SNCF et fait de la municipalité l'acteur en position de force.

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 seconde période qui va de 2000 à 2003, année qui marque la fin du débat public. Au cours de cette période, les acteurs s'organisent pour approuver ou contester le choix effectué. Deux coalitions s'organisent l'une pour défendre son choix, l'autre pour le contester.

Le conflit qui se met en place est un conflit dur d'opposition frontale. 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 notamment 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, ce sont les acteurs associatifs qui interpellent les acteurs publics en explicitant des chiffres et ces derniers qui doivent faire appel à un autre registre que celui de l'expertise. Denis Baupin, maire-adjoint aux transports, par exemple, se trouve interpellé et doit saisir l'argument de la légitimité démocratique, celle du programme présenté aux électeurs, pour faire face à ces attaques.

[247] Entretien avec un président d'une association engagée dans la défense du tracé de la Petite Ceinture

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 à des derniers à mettre en chiffre leurs arguments. Le rapport du débat public se conclue par un avis favorable obtenu difficilement.

Alors que se clôture le rapport de l'enquête publique et que le choix est définitivement entériné, une troisième période s'ouvre. Elle commence en fait probablement avant. Au-delà de la victoire d'une coalition sur l'autre, commence à se dessiner les conditions d'un déplacement et d'une transformation du conflit. On en trouve les prémisses dans un tract, par exemple, distribué au cours des débats publics par l'Association des Usages 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 comparable 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, mais deux projets distincts faisant références à des économies de grandeur incomparable.

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.

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.

3. Conclusion : Indicateurs et échelles, les conditions d'une régulation des échanges

De ces deux études, il est possible de formuler deux hypothèses qu'il reste encore à creuser sur le rôle des indicateurs et celui des échelles dans la production d'actions publiques.

La première hypothèse porte sur la façon dont les indicateurs permettent de structurer les relations entre différents acteurs. En permettant l'objectivation des problématiques et leur simplification, les indicateurs offrent à des acteurs d'échelles distinctes la possibilité de parler ensemble, d'échanger, de réguler leur relation. La comparaison initiale des deux scénarios de tramway est rendue possible par ces indicateurs. La discussion entre la commission européenne et les villes sur la question du Bruit est également facilitée par ce langage commun.

Plus encore, ces indicateurs peuvent devenir un instrument de régulation des échanges polycentriques dans le processus de production d'une action publique. Dans le cas du bruit, l'indicateur permet d'organiser le chaînage entre un problème et une solution en passant par la désignation des coupables, d'un territoire pertinent et l'octroi du statut de victimes. En stabilisant une telle relation, il offre aux acteurs un instrument possible pour faciliter leurs échanges. Il peut même aller jusqu'à en être le principal vecteur comme c'est le cas en Grande-Bretagne.

Une seconde hypothèse que l'on peut formuler porte davantage sur l'usage des échelles. L'analyse du projet de tramway a permis de souligner le rôle qu'un tel usage pouvait avoir. En offrant la possibilité de restructurer le jeu des acteurs, la différenciation des échelles a faciliter le déplacement par certains acteurs d'une conflictualité où chacun lutte pour imposer dans un rapport de force, la « vérité » ou la « bonne solution » à un dissensus où chacun reconnaît l'incommensurabilité des positions et leur différence, stabilisant ainsi autrement les conflits en rendant impossible la discussion. Dans un tel cas, les indicateurs qui organisent la comparabilité deviennent un problème que les acteurs doivent prendre en compte. Ils peuvent les contourner en pointant le processus de simplification dont il résulte. Ils peuvent les déqualifier en mobilisant des formes d'expertise non quantifiable, intuitive ou d'autres registres argumentaires.