

## 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 12/09/2005 – 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> demi-journées

3 <sup>ème</sup> demi-journée □ les approches sectorielles .....	3
Animateur de la demi-journée.....	3
Stéphane Nahrath	
<i>Les changements d'échelle à l'épreuve du terrain. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004).....</i>	<i>4</i>
Jérôme Aust	
<i>Multi-level governance and internationalization: Challenges or assets for lower political levels? Theoretical considerations and empirical findings from Swiss nature and landscape protection policy .....</i>	<i>10</i>
Kurt Bisang, Michel Comte & Willi Zimmermann	
<i>La régulation de l'industrie vitivinicole □ un jeu d'échelles fortement politique .....</i>	<i>11</i>
Olivier Costa, Jacques de Maillard & Andy Smith	
<i>Réflexion sur la notion de changement d'arène à partir d'une étude de cas sur l'Office franco-allemand pour la jeunesse .....</i>	<i>21</i>
Mathias Delori	
<i>Les collectivités italiennes à la conquête de la sécurité □ vers l'affirmation d'un (nouveau) paradigme □.....</i>	<i>22</i>
Séverine Germain	
<i>Le référentiel du handicap en Suisse. La cantonalisation d'un enjeu fédéral et ses implications discursives .....</i>	<i>31</i>
Olivier Giraud & Barbara Lucas	
<i>De la pertinence de la notion de secteur pour analyser la décision publique relative à l'extension de l'aéroport Paris – Charles de Gaulle (1991 – 2002).....</i>	<i>32</i>
Charlotte Halpern	
4 <sup>ème</sup> demi-journée □ les théories de l'Etat.....	46
Animateur de la demi-journée.....	46
Andy Smith	
<i>Observer l'Etat à partir de ses interstices ? Genèse d'un dispositif de politique publique à niveaux multiples .....</i>	<i>47</i>
Stéphane Boisseaux	
<i>Action publique et changements d'échelle □ le cas de la Politique européenne de défense. Une approche par la théorie des biens collectifs.....</i>	<i>58</i>
Martial Foucault & Bastien Irondele	
<i>Rééquilibrage politique □ régime urbain: le cas de Montréal.....</i>	<i>74</i>
Bernard Jouve	
<i>Entre régionalisation et recentralisation □ les incertitudes de positionnement de l'Etat en santé publique .....</i>	<i>75</i>
Patricia Loncle	
<i>Recompositions de l'Etat et territoire, la tentation de l'Etat régulateur .....</i>	<i>85</i>
Patrick Le Galès	
<i>Articulation des territoires: discussion à partir de la remise en cause du droit d'opposition et de recours des associations de protection de l'environnement.....</i>	<i>86</i>
Jean Ruegg	
Conclusion générale.....	91

*Pierre Muller*

### 3<sup>EME</sup> DEMI-JOURNEE □ LES APPROCHES SECTORIELLES

ANIMATEUR DE LA DEMI-JOURNEE

*Stéphane Nahrath*

Les changements d'échelle sont-ils corrélables avec des transformations dans les modes d'organisation sectorielle des gouvernements nationaux? On peut d'une part traiter cette question en se demandant dans quelle mesure les situations diffèrent en fonction de la configuration plus unitaire ou plus fédérale des systèmes nationaux. On peut aussi s'interroger sur les nouvelles philosophies d'action (la co-production, les économies d'échelle, la privatisation, la transversalité...) qui orientent l'intensité et la nature des changements d'échelle. Sans doute certains éléments de réponse sont-ils liés aux spécificités propres à chaque secteur d'intervention publique. De même faut-il étudier les changements d'échelle en regard du brouillage de certains référentiels professionnels ou administratifs. Sur ces différents points, les réformes engagées ces dernières années sur l'intercommunalité urbaine sont de bons terrains de comparaison pour discuter des hypothèses sur la recomposition des filières de services publics. De même l'entrée par la fiscalité peut-elle donner des informations éclairantes sur la façon dont les changements d'échelle bouleversent ou confortent les mécanismes de financement public (notamment en matière d'imputabilité).

# LES CHANGEMENTS D'ECHELLE A L'EPREUVE DU TERRAIN. LE CAS DES POLITIQUES D'IMPLANTATION UNIVERSITAIRE DANS L'AGGLOMERATION LYONNAISE (1958-2004)

Jérôme Aust

Les travaux scientifiques, s'ils ne sont pas unanimes sur l'appréciation de l'ampleur du phénomène, s'accordent généralement sur la remise en cause du monopole de l'Etat dans la conduite de l'action publique. Le renforcement des collectivités territoriales [D. Lorrain, 1991], l'affirmation de la Commission européenne [F. Scharpf, 2000] aboutissent à une inflation des niveaux de gouvernement qui peuvent intervenir dans l'action publique. A cette concurrence croissante des niveaux infra et supra-nationaux s'ajoute une remise en cause de la capacité de l'Etat à gérer centralement les problèmes qui émergent à l'agenda public au cours des années 1980. Renvoyée à la périphérie, la définition des solutions s'élabore dans des configurations d'acteurs polycentriques qui mêlent intérêts privés, acteurs étatiques déconcentrés et élus locaux [P. Duran et J.C.Thoenig, 1996]. Si elles sont repérables dans des «nouveaux» domaines d'intervention publique comme la politique de la ville [J. Donzelot et P. Estèbe, 1994], ces mutations le sont aussi dans des champs beaucoup plus traditionnels d'intervention étatique comme les politiques d'implantation universitaire. En France, au début des années 1990, les collectivités locales s'engagent massivement dans le financement de l'immobilier universitaire remettant en cause le relatif monopole de l'Etat dans la gestion du domaine au début de la Vème République [J. Aust, 2004; D. Filâtre et C. Manifet, 2003]. Alors qu'ils étaient, dans les années 1960, insérés dans les plans nationaux, les programmes immobiliers sont aujourd'hui négociés et suivis au niveau régional à travers la procédure des contrats de plan Etat-région (CPER). Ces changements dans les niveaux institutionnels qui gèrent les politiques d'implantation universitaire sont de l'ordre du constat. Il reste cependant à cerner les mutations que ces changements d'échelle induisent. Le polycentrisme croissant des configurations d'acteurs qui gèrent un domaine d'action publique ne signe en effet pas le retrait des acteurs qui en assuraient traditionnellement la gestion. Cette communication se propose d'interroger diachroniquement les changements d'échelle en comparant la conduite de deux projets d'implantation universitaire à trente ans d'intervalle. Le premier, Lacroix Laval, occupe l'actualité universitaire lyonnaise de 1958 à 1973. Il est inclus dans le Vème plan mais, après bien des atermoiements, se solde par un échec, les bâtiments prévus à Lacroix Laval s'implantant finalement à Bron-Parilly. Le second projet, la réhabilitation de la Manufacture des Tabacs, est lancé par Michel Noir en 1989. Il est inclus dans les schémas Université 2000 et Université du 3<sup>ème</sup> millénaire lancés par le ministère de l'Education nationale et dans les contrats de plan Etat-région 1994-1999 et 2000-2006. Pour appréhender la conduite de ces deux opérations, cette communication s'appuie sur le dépouillement des sources écrites et imprimées relatives aux deux projets ainsi que sur la réalisation de quarante entretiens<sup>1</sup>. En prêtant une attention aux intérêts des acteurs, aux idées qu'ils mobilisent et aux institutions qui servent de cadre à leurs interactions [P. A. Hall, 1997], elle tente de cerner les contours des configurations d'acteurs qui interviennent dans le domaine (1) pour ensuite circonscrire les effets des changements d'échelle sur le contenu de l'action publique produite (2).

## 1. Les changements d'échelle entre contraintes et ressources pour les acteurs

Des débuts de la Vème République à la période contemporaine, les politiques d'implantation universitaire connaissent de profonds renouvellements dans les acteurs qui les gèrent. Le changement majeur est constitué par l'entrée durable des élus locaux dans la gestion du domaine. Cet investissement croissant des collectivités territoriales a des conséquences différenciées pour les acteurs qui, dans les années 1960, sont en charge de la conduite de ces programmes. A l'image de la construction européenne [C. Lequesne, 1993], les changements d'échelle ne sont ici nullement assimilables à un jeu à somme nulle.

Sur la période d'analyse retenue, la montée en puissance des collectivités territoriales dans la gestion du domaine est marquante. La présence croissante des élus locaux dans la période contemporaine n'est pas due à une mise en visibilité de leur rôle les élus municipaux comme les conseillers généraux sont quasiment absents de la gestion de ces politiques au début des années 1960. Porté par les fonctionnaires déconcentrés, le projet de Lacroix Laval ne trouve pas de soutien chez les conseillers généraux, y compris lorsque le préfet sollicite l'appui financier de l'assemblée départementale<sup>2</sup>. La traditionnelle complexité unissant le préfet et les notables départementaux [P. Grémion, 1976; M. Crozier et J.C. Thoenig, 1975; J.C. Thoenig, 1975] ne joue pas ici. Louis Pradel, maire de Lyon et président de la Communauté urbaine de Lyon, n'apporte pas non plus son soutien au projet de Lacroix Laval. L'édile lyonnais soutient très timidement un projet alternatif à celui porté par les services déconcentrés de l'Etat. Il faut attendre la crise de mai 1968 pour que les problèmes immobiliers des unités de lettres et de droit suscitent l'intérêt des élites politiques locales. Parce que la situation immobilière des universités pose un problème d'ordre public, les élus locaux se mobilisent et participent aux réunions organisées par le préfet du Rhône. Ils prennent une part active à l'élaboration des solutions<sup>3</sup> sans pour autant contribuer financièrement à la réalisation des investissements. En dehors des périodes de crise, les élus locaux ne sont que des acteurs très épisodiques des politiques d'implantation universitaire conduites dans les années 1960. Dans cette période, ces programmes ne constituent pas un enjeu politique local.

La situation observée trente ans plus tard tranche radicalement avec cette description. Les élus locaux sont des partenaires incontournables des politiques d'implantation universitaire. Tout au long des années 1990, l'ensemble des collectivités locales, de la commune à la région, s'associe à l'Etat pour cofinancer le développement des capacités

<sup>1</sup> Les sources écrites et imprimées dépouillées sont constituées d'une revue de la presse locale et nationale relative aux deux projets et des archives versées par le ministère de l'Education nationale, le rectorat de l'académie de Lyon, la région Rhône-Alpes, le Conseil général du Rhône, la Communauté urbaine de Lyon, la Ville de Lyon et les universités Lyon II et Lyon III. Pour des précisions sur la constitution du corpus des sources écrites et imprimées et des sources orales, nous renvoyons à notre thèse de science politique [J. Aust, 2004, pp. 28-36].

<sup>2</sup> Archives départementales du Rhône, série 2690W, carton n°34, lettre du directeur départemental du ministère de la Construction au recteur de l'académie de Lyon du 27 septembre 1958.

<sup>3</sup> C'est ainsi le maire de Lyon, Louis Pradel, qui indique au préfet du Rhône que des terrains sont disponibles à Bron. C'est finalement dans cette commune de l'est lyonnais qu'une partie du projet prévu à Lacroix Laval est réalisée. Archives nationales section contemporaine, série 1977 0533, carton n°2, réunion du 6 février 1969 à la préfecture du Rhône.

universitaires lyonnaises. S'ils sont associés sur ces programmes, les exécutifs locaux cherchent cependant à affirmer leur leadership sur les opérations. Michel Noir, directement à l'initiative de la réhabilitation de la Manufacture des Tabacs, affirme tout d'abord son leadership sur le projet. Symbole de cette influence noiriste, c'est la communauté urbaine de Lyon qui assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Ce leadership n'est cependant que temporaire. L'intégration du projet dans les procédures lancées par l'Etat (Université 2000, puis contrat de plan Etat-région 1994-1999) permet l'affirmation progressive de la région Rhône-Alpes dans la gestion du dossier universitaire. Monopolisant les relations avec la préfecture de région, l'exécutif régional cherche et parvient à marginaliser les élus des collectivités infra-régionales dans la négociation financière du dossier universitaire. Le rôle central reconnu à la région dans la procédure des contrats de plan donne ici des ressources institutionnelles à l'exécutif régional pour affirmer son influence sur ces dossiers. La primauté régionale sur les collectivités infra-régionales souffre cependant de limites importantes. Elle est d'abord soumise à la volonté gouvernementale de traiter avec la région. Ainsi, lors de la négociation du contrat de plan 2000-2006, le gouvernement Jospin refuse la négociation avec un président de région, Charles Millon, élu avec les voix du Front national et noue les premiers contacts avec le Conseil général du Rhône. Ensuite, la région a besoin des ressources des collectivités infra-régionales pour cofinancer les programmes négociés. Elle ne dispose pas non plus des services techniques capables de conduire des opérations immobilières d'envergure. Bien que l'immense majorité des acteurs reconnaisse à la région une vocation à gérer le dossier universitaire, les projets font systématiquement l'objet de financements croisés qui associent l'ensemble des collectivités locales. Sur les terrains investigués, aucune logique subsidiaire, même rampante [A. Faure, 1997], ne vient réguler l'intervention des différents niveaux institutionnels français dans ces dossiers.

Cette implication croissante des élus locaux dans la gestion du domaine ne se solde pas par un retrait mécanique de l'ensemble des services de l'Etat. Sans effets majeurs pour certains, contraintes pour d'autres, ressources pour des troisièmes, les changements d'échelle dans la gestion du domaine ont des effets variables selon les acteurs étatiques considérés. La participation des services du ministère de l'Education nationale est ainsi fort peu affectée par les changements d'échelle dans le traitement du problème. Le recteur d'académie est dans les années 1960 comme dans la période la plus contemporaine un membre à part entière des réseaux décisionnels qui gouvernent les projets immobiliers. Dans la période contemporaine, il développe même son portefeuille relationnel et entretient des contacts plus fréquents avec les exécutifs locaux. Largement épargnés par la vaste redistribution des compétences issues des lois de décentralisation, les directions centrales<sup>4</sup>, le cabinet et le ministre de l'Education nationale sont présents dans la gestion des dossiers dans les années 1960 comme dans les années 1990. Le préfet reste également un acteur de la gestion de ces politiques. Cette stabilité de la participation préfectorale recouvre cependant un changement important. Dans les années 1960, le préfet mobilise ses attributions de préfet de département pour s'inclure dans les négociations. Dans les années 1990, ce sont ses compétences de préfet de région qui lui permettent d'être présent dans les négociations avec les collectivités locales, notamment au moment de la discussion des contrats de plan Etat-région. Si cette modification est sans effet pour le préfet lui-même<sup>5</sup>, les services préfectoraux impliqués dans la gestion du domaine ne sont plus les mêmes. Dans la période contemporaine, ce sont en effet essentiellement les services du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) qui sont en charge de la conduite du dossier universitaire. Si la participation du préfet, du recteur d'académie et des membres des directions centrales du ministère de l'Education nationale n'est pas affectée par les changements d'échelle, d'autres services de l'Etat, eux, pâtissent considérablement de l'entrée des collectivités locales dans la gestion du domaine.

Les changements d'échelle constituent une contrainte importante pour les services déconcentrés de l'Equipement<sup>6</sup>. Alors que leur expertise technique leur assure une présence dans le suivi du projet de Lacroix Laval, les directions départementales de l'Equipement sont exclues des configurations d'acteurs qui gèrent ces politiques dans la période contemporaine. Les présidents des universités lyonnaises préfèrent en effet que la conduite technique des opérations soit confiée aux services des collectivités locales, réputés plus attentifs aux demandes des établissements<sup>7</sup>. Le Commissariat général au plan souffre lui aussi des changements d'échelle. Dans les années 1960, l'inclusion de ces programmes dans les plans nationaux assure à l'instance interministérielle une participation active aux négociations par l'intermédiaire de la commission du plan d'équipement scolaire, universitaire, scientifique et artistique. La réforme de la procédure de planification<sup>8</sup> marginalise les membres du Commissariat général au plan dans la conduite de ces dossiers. L'abandon du plan national en 1993 achève de priver l'institution de ressources pour peser sur l'affectation des crédits et sur la définition des priorités. Incapables de s'insérer dans des négociations menées au niveau régional, les membres du Commissariat général au plan sont cantonnés à un rôle d'ingénierie procédurale qui ne leur permet pas d'être des acteurs récurrents de la négociation des politiques d'implantation universitaire.

A l'inverse, d'autres services de l'Etat voient leur position confortée par les changements d'échelle dans la gestion du domaine. Les membres de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) profitent ainsi de la mise en place des contrats de plan pour affirmer leur présence dans les réseaux d'acteurs qui gouvernent les politiques d'implantation universitaire. Alors qu'ils sont relativement peu présents dans les années 1960, les membres de

---

<sup>4</sup> La comparaison est rendue plus ardue par les nombreux changements qui marquent la gestion de l'immobilier universitaire. Par delà les changements d'organigramme, ce sont tendanciellement les membres de la direction centrale directement en charge de l'immobilier universitaire et la direction de l'enseignement supérieur qui sont impliqués dans la gestion des politiques d'implantation universitaire (ces deux compétences pouvant être exercées par la même direction centrale comme ce fut le cas au début des années 1990 avec la direction de la programmation et du développement universitaire). Pour une vue de l'évolution de l'organisation des services centraux du ministère de l'Education nationale jusqu'au début des années 1990 voir [J. L. Quermonne, 1991, pp. 69-75].

<sup>5</sup> Le préfet du Rhône cumule en effet les attributions de préfet de département et de préfet de région.

<sup>6</sup> Au début des années 1960, ce sont les services déconcentrés du ministère de la Construction qui sont impliqués dans la gestion du projet de Lacroix Laval. Ils s'intègrent dans le ministère de l'Equipement en 1966. Nous comparons donc la situation de la direction départementale du ministère de la Construction dans les années 1960 à celle de la direction départementale de l'Equipement dans la période contemporaine.

<sup>7</sup> Entretien avec un président d'université lyonnaise.

<sup>8</sup> Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification publiée au *JORF* du 30 juillet 1982. C'est ce texte législatif qui instaure les contrats de plan Etat-région.

la délégation jouent un rôle plus important dans la période contemporaine. S'ils sont peu présents dans les négociations d'Université 2000, ils profitent du rôle de coordination interministérielle joué par la DATAR dans la procédure des contrats de plan pour s'insérer dans les réseaux décisionnels centraux. Les changements d'échelle sont également une ressource pour les présidents d'université. Leur situation est considérablement confortée par rapport à celle qui prévaut dans les années 1960. Avant 1968, ce sont les assesseurs des doyens qui sont en charge de la gestion des projets immobiliers de leur établissement. Après la crise de mai 1968, la loi Faure supprime les quatre ordres de facultés et crée les universités. La réforme législative contribue à ouvrir considérablement l'accès universitaire à la décision dans l'attente de la définition des universités, ce sont les représentants très nombreux des unités d'enseignement et de recherche qui sont inclus dans les négociations. Une fois les universités créées, les exécutifs universitaires peinent à s'affirmer comme les représentants exclusifs des établissements. Trente ans plus tard, la situation des présidents d'université a considérablement évolué. Ils bénéficient d'un monopole de représentation de leur établissement dans les négociations. Les changements d'échelle ne sont pas ici les seules causes de ce renforcement des exécutifs universitaires. C'est avant tout la mise en place de la politique de contractualisation entre les universités et le ministère de l'Éducation nationale qui, à la fin des années 1980, renforce des exécutifs universitaires jusqu'alors relativement faibles face aux disciplines et aux services centraux du ministère de l'Éducation nationale [C. Musselin, 2001]. L'intervention croissante des collectivités locales donne cependant des ressources aux présidents des universités lyonnaises pour affirmer leur leadership. En effet, les élus locaux ne s'adressent qu'aux présidents pour mener les négociations les désignant ainsi comme les porte-parole des établissements.

Si elle a des effets différenciés sur les acteurs étatiques, l'intervention croissante des collectivités locales dans la gestion du domaine n'aboutit pas à la fluidité de l'accès aux réseaux décisionnels. Les configurations d'acteurs analysées conservent un caractère élitiste et politico-administratif marqué. Ainsi, les élus des assemblées des collectivités locales sont largement tenus à l'écart des négociations qui n'incluent souvent que les détenteurs d'un exécutif territorial ainsi que les membres des services enseignement supérieur des collectivités locales. La présence des intérêts privés n'est pas non plus récurrente dans la gestion des deux projets. Aux termes des sources investiguées, nous ne trouvons que des traces parcellaires de leurs interventions avant la décentralisation<sup>9</sup>. S'ils sont bien consultés dans les années 1990 dans des procédures prévues à cet effet (comme, pendant le plan Université 2000, les assises régionales de l'enseignement supérieur), ils ne sont pas des acteurs récurrents des négociations. Quand ils sont consultés, les orientations qu'ils définissent ne sont pas toujours suivies d'effets, les autres acteurs n'hésitant pas à aller à l'encontre des priorités définies dans les procédures consultatives<sup>10</sup>. Les terrains investigués n'illustrent pas le brouillage des frontières entre le public et le privé décrit par les tenants de la gouvernance urbaine [G. Stocker, 1998]. Kooiman, 1993]. L'absence des acteurs privés tient cependant peut-être à un effet d'objet des projets étudiés concernant essentiellement des unités de lettres, de droit et de sciences humaines et sociales et non de sciences ou de médecine.

Au total, les changements d'échelles ne se soldent donc pas par un jeu à somme nulle la présence croissante des élus locaux ne débouche pas sur un retrait mécanique de l'ensemble des services de l'État, preuve, s'il en est encore besoin, que la décentralisation et le renforcement des collectivités territoriales ont des effets composites sur les services de l'État. Les changements dans la forme des réseaux qui gèrent ce domaine d'action publique n'induisent cependant pas un renouvellement du contenu de l'action publique produite. Reste donc à l'analyste à investiguer les effets des changements d'échelle sur le contenu de l'action publique produite.

## 2. Du secteur au territoire?

La présence croissante des élus locaux dans les négociations, le renvoi à la périphérie de la définition des objectifs semblent *a priori* faire des politiques d'implantation universitaire un exemple emblématique du renforcement du poids des collectivités locales dans l'action publique post-décentralisation. Pourtant, à la différence d'autres domaines, les changements d'échelle n'aboutissent pas ici au passage d'une définition sectorielle des politiques à une territorialisation de ces programmes [P. Muller, 1992].

Dans les années 1960, le Commissariat général au plan a un rôle décisif dans la fixation des objectifs des politiques d'implantation universitaire. Les travaux de la commission du plan d'équipement scolaire, universitaire, scientifique et artistique font le constat d'un déficit criant de cadres scientifiques et techniques qui fait courir des risques importants à l'économie française. Les travaux de la commission militent donc pour le développement des filières universitaires scientifiques. Ne disposant pas de moyens pour orienter les étudiants vers les facultés de sciences (par exemple par l'intermédiaire d'un *numerus clausus* dans les facultés de lettres et de droit), la commission du Commissariat général au plan tente le pari de l'orientation des étudiants par les locaux disponibles. A des degrés variables, les IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> plans donnent une priorité marquée aux sciences dans l'affectation des crédits d'investissement. Ce cadre cognitif et normatif promu par le Commissariat général au plan tend bien à orienter les investissements réalisés à Lyon. La priorité accordée aux sciences est même renforcée par les vicissitudes de l'exécution des plans<sup>11</sup>. Les membres de la commission d'équipement du plan scolaire, universitaire, scientifique et artistique, par leur capacité à proposer un diagnostic du problème, à énoncer des solutions et à les institutionnaliser dans un document de planification sont donc des acteurs influents de la conduite de ces politiques. C'est au niveau de cette commission que l'intégration de l'action publique s'opère. Le pari de l'orientation des étudiants par les locaux disponibles est cependant rapidement perdu ce sont les unités de lettres, de droit et de sciences humaines qui gagnent le plus en effectif. La disjonction grandissante

<sup>9</sup> Dans les années 1960, seuls deux documents attestent de la consultation ou de la présence à des réunions traitant du projet de Lacroix Laval de dirigeants d'entreprises.

<sup>10</sup> Ainsi, le schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs, qui associe les représentants des intérêts économiques à sa préparation propose la constitution, à Lyon, d'une quatrième université. Les présidents des trois universités lyonnaises dans des négociations postérieures s'y opposent avec succès.

<sup>11</sup> Le IV<sup>ème</sup> plan qui accorde une priorité très forte aux sciences est ainsi bien exécuté. Le V<sup>ème</sup> plan qui devait permettre un certain rattrapage au profit des facultés de lettres n'est réalisé qu'à hauteur de 43,6% en 1969 soit un an avant son terme. Archives nationales section contemporaine, série 1977 0533, carton n°2, note relative aux enseignements supérieurs dans l'académie de Lyon, 4 février 1969, p. 2.

entre les prévisions du plan et la réalité de l'orientation des étudiants ne suffit pas à modifier les priorités. Il faut attendre mai 1968 pour que le pouvoir d'orientation de l'action du Commissariat général au plan soit remis en cause. A partir de 1968, les directions centrales du ministère de l'Éducation nationale, notamment la direction de l'enseignement supérieur, cherchent à accroître leur autonomie dans la fixation des objectifs des politiques d'implantation universitaire. Les membres des directions centrales mettent en place des groupes de réflexion internes au ministère et critiquent ouvertement les orientations des plans précédents. Ils tentent de promouvoir, bien avant le lancement du plan Université 2000, l'insertion des bâtiments universitaires dans le tissu urbain et la réalisation d'équipements de taille plus modeste<sup>12</sup>. Dépendants des élus locaux pour réaliser ces objectifs, les membres des directions centrales du ministère de l'Éducation nationale ne parviennent cependant pas à réinsérer les bâtiments universitaires dans la ville. La réalisation du campus de Bron-Parilly illustre de manière emblématique l'échec de cette politique. Alors qu'il devait être le symbole du changement, le projet de Bron-Parilly apparaît, trente ans plus tard, comme le type même du campus à la française isolé du centre-ville<sup>13</sup>. La zone d'aménagement concerté initialement prévue autour des bâtiments universitaires est très tôt abandonnée par les élus locaux<sup>14</sup>. Les membres des directions centrales du ministère de l'Éducation nationale ne disposent que d'une capacité de contrôle des projets mais échouent à s'affirmer comme des pôles d'initiative. Malgré l'échec du revirement de politique, mai 1968 marque un tournant dans la gestion du secteur. La crise emporte le pouvoir du Commissariat général au plan et consacre une certaine autonomisation sectorielle dans la fixation des objectifs. Les changements d'échelle dans la gestion du domaine ne remettent pas en cause cette autonomie sectorielle. Mieux, ils la consacrent.

La participation des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire lyonnaise ne débouche pas sur la coproduction de ces politiques publiques. L'influence des élus locaux n'est pas à la hauteur de leur engagement financier. Ce sont en effet les chefs d'établissement d'enseignement supérieur qui, sous la présidence du recteur d'académie, fixent la liste des opérations à réaliser. Le changement de stratégie par rapport aux années 1960 est d'importance. Au début de la Vème République, les doyens ne cherchent pas à coordonner les projets immobiliers de leur établissement mais à associer les directions centrales et le cabinet du ministre à leurs objectifs. Sur ces dossiers, les stratégies jouées par les doyens et leurs assesseurs illustrent le cloisonnement qui existe entre les quatre ordres de faculté [A. Prost, 1992 ; C. Musselin, 2001]. La création des universités en 1968 par la loi Faure ne remet pas en cause cette attitude. L'entrée des collectivités locales dans les configurations d'acteurs qui gouvernent les politiques d'implantation universitaire modifie le contexte stratégique. Craignant l'intervention des élus locaux, les chefs d'établissement cherchent à élaborer entre pairs les opérations à réaliser et tentent de réguler entre eux leurs intérêts divergents. Les changements d'échelle n'expliquent pas à eux seuls ce retournement stratégique ; l'apaisement des querelles idéologiques très vives entre certains établissements lyonnais dans les années 1960 et l'affirmation institutionnelle du niveau universitaire pendant la décennie 1990 [C. Musselin, 1997 et 2001] y participent tout autant.

Les négociations entre les présidents d'université, les directeurs des grandes écoles et le recteur d'académie<sup>15</sup> aboutissent à la définition d'une liste d'opérations hiérarchisées en fonction de leur priorité. Les élus locaux, s'ils sont tenus informés des négociations, ne sont pas présents lors de ces réunions. Les exécutifs universitaires et les directeurs des grandes écoles tentent d'y définir une stratégie propre qui affirme la spécificité de l'enseignement supérieur. Sans postuler *a priori* une disjonction entre objectifs des établissements et priorités du personnel politique local, les opérations retenues répondent avant tout aux besoins des établissements. Pourtant, en mettant en place des groupes de réflexion, les collectivités locales tentent de préciser leurs objectifs. Le Grand Lyon cherche à promouvoir le rayonnement international de l'agglomération et son développement économique<sup>16</sup>. Alors que ces priorités supposeraient le soutien des troisièmes cycles et des centres de recherche, les opérations programmées au début des années 1990 sont essentiellement tournées vers le développement des capacités d'accueil en premier cycle. A la région Rhône-Alpes, le groupe de réflexion sur l'enseignement supérieur, créé pour arrêter des priorités propres d'intervention, met l'accent sur le rôle de l'université dans l'aménagement du territoire régional. Le développement des capacités universitaires doit ainsi se tourner vers les villes moyennes pour contre-balancer le poids des grandes agglomérations<sup>17</sup>. Les investissements régionaux se dirigent cependant essentiellement vers le renforcement des grands pôles universitaires que sont Lyon et Grenoble. Les exécutifs locaux tentent très rarement d'intervenir autoritairement. Quand elles existent, ces interventions directes provoquent des tensions importantes avec les exécutifs universitaires qui font front commun pour défendre leur autonomie, source de leur influence<sup>18</sup>. Ce n'est qu'en contournant la communauté universitaire locale

<sup>12</sup> Archives nationales section contemporaine, série 1977 0533, carton n°1, note d'information « La préparation du VIème plan », 4 juin 1969, p. 2.

<sup>13</sup> Claude Allègre lui-même décrit Bron-Parilly comme le type même du campus français « isolé des centre-villes, sans moyen de communication ». [Claude Allègre, 1993, p. 122].

<sup>14</sup> La ZAC initialement prévue autour du campus est abandonnée le 23 octobre 1972 par la communauté urbaine de Lyon (« Achetés depuis six ans pour l'université Lyon III, les terrains de Lacroix Laval vont-ils être vendus par le ministère de l'Éducation nationale à des promoteurs immobiliers ? », *Le Progrès*, 9 novembre 1972).

<sup>15</sup> Suivant les périodes ces réunions empruntent des configurations variables. La décision d'attribuer la Manufacture des Tabacs à l'université Lyon III est prise dans des réunions qui regroupent les présidents des trois universités lyonnaises et le recteur de l'académie de Lyon. Au moment des négociations d'Université 2000, les directeurs des grandes écoles lyonnaises rejoignent ces acteurs. Au moment d'U3M, le président de l'université Jean Monnet de Saint-Etienne et les directeurs des grandes écoles stéphanoises participent également à ces réunions.

<sup>16</sup> Ce sont notamment ces objectifs qui sont mis en avant dans les documents préparatoires au SDAU de l'agglomération lyonnaise. (Archives du Grand Lyon, série 98 PA64, SEPAL « Etudes préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise. Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne », novembre 1988). Ces objectifs sont également mis en avant dans les discours des élus locaux.

<sup>17</sup> Archives du Conseil régional Rhône-Alpes, carton n°207W31, compte-rendu de la réunion du groupe de travail enseignement supérieur du 22 avril 1992.

<sup>18</sup> Ainsi, « L'affaire » Notin provoque des tensions entre Michel Noir, alors président de la communauté urbaine de Lyon et maire de Lyon, et les présidents des universités lyonnaises. La parution d'un article révisionniste signé de Bernard Notin, maître de conférences en sciences économiques à l'université Lyon III, provoque de vives réactions du maire de Lyon qui remet en cause l'attribution des

en favorisant la délocalisation de grandes écoles parisiennes que les élus locaux parviennent à influencer directement sur les enseignements dispensés dans les locaux construits. C'est par exemple le cas du projet d'implantation de l'École normale supérieure lettres et sciences humaines porté par Raymond Barre et piloté directement par le Grand Lyon et le cabinet du ministre de l'Éducation nationale. Pour les autres équipements universitaires, la prise en compte des priorités politiques locales est soumise à l'acceptation des présidents d'université qui manifestent un souci constant d'indépendance. Les exécutifs universitaires ne sont cependant pas complètement hermétiques aux priorités politiques locales – ils acceptent parfois de s'ajuster aux demandes des élus locaux notamment quant à la localisation des équipements universitaires. Ces ajustements sont cependant de portée limitée et ne sont pas comparables à ceux qui marquent les relations entre les notables et bureaucrates étudiées par les chercheurs du centre de sociologie des organisations dans les années 1970 [J.C. Thoenig, 1975 – P. Grémion, 1976 – M. Crozier et J.C. Thoenig, 1975]. Comparée au pouvoir d'orientation dont dispose le Commissariat général au plan dans les années 1960, cette influence politique locale apparaît bien modeste. Les élus locaux ne s'affirment pas, sur ces dossiers, comme les médiateurs d'un rapport local/ sectoriel en passe de se constituer [A. Faure, 1994 et 1995].

À l'instar des élus locaux, le préfet de région et la DATAR ne jouent pas un rôle essentiel dans la détermination des opérations à réaliser. Pendant la préparation des contrats de plan, les services du SGAR incluent bien le dossier universitaire dans les réflexions globales sur l'avenir de la région<sup>19</sup>. Pour autant, ces orientations très générales, peu précises et non chiffrées ne sont pas décisives dans la détermination des opérations à réaliser. Les interventions plus ponctuelles du préfet se heurtent au refus des exécutifs universitaires de prendre en compte les priorités préfectorales. Ainsi, le président de Lyon II refuse catégoriquement le projet préfectoral d'implantation d'un institut universitaire de formation dans un quartier sensible, faisant l'objet d'une opération «politique de la ville». Les membres de la DATAR ne parviennent pas non plus à influencer directement sur les orientations des membres du ministère de l'Éducation nationale. Par déficit chronique de personnel, l'instance interministérielle ne peut espérer s'insérer dans les négociations locales. Au niveau central, ses membres se heurtent à l'attitude très autonomiste des directions centrales et du ministre de l'Éducation nationale dans la préparation d'U2000 et d'U3M. La DATAR est largement tenue à l'écart de la préparation du schéma Université 2000. U3M lui offre un contexte plus favorable à l'affirmation de son pouvoir. La négociation du plan est en effet concomitante avec la préparation des schémas de service collectif prévu par la loi Voynet sur l'aménagement du territoire<sup>20</sup>. La DATAR doit coordonner les schémas des différents ministères. Les membres de la DATAR sont toutefois marginalisés dans le groupe de réflexion ministériel. Alors qu'il devait guider les négociations des contrats de plan Etat-région, le schéma de service collectif «enseignement supérieur/recherche» est même rédigé après la négociation des CPER par un haut-fonctionnaire du ministère de l'Éducation nationale. Les changements d'échelle dans la gestion du domaine ne remettent donc pas en cause l'autonomie sectorielle dans la détermination des objectifs qui émerge après 1968. Sur les terrains investigués, ils ne débouchent pas sur une (re)territorialisation de l'action publique. Ils consacrent plutôt l'influence nouvelle des exécutifs universitaires qui, en coordonnant leur projet sur les dossiers immobiliers, s'affirment comme un pôle sectoriel de fixation des objectifs. Les services centraux ne perdent pas tout pouvoir sur ces dossiers – comme dans les années 1960, ils disposent d'un pouvoir de contrôle sur les projets élaborés. Moins dépendants financièrement des services centraux que dans les années 1960, les exécutifs universitaires sont cependant les acteurs qui profitent le plus des changements d'échelle. La situation ne semble pas strictement lyonnaise – François Baraize dans ses analyses comparatives parvient à des conclusions convergentes [F. Baraize, 1996].

Les changements d'échelle ont également des effets directs sur les mécanismes de régulation des intérêts divergents. Alors que, dans les années 1960, ce n'est que quand l'urgence confine à la crise que les acteurs parviennent à élaborer des compromis, l'intervention des collectivités locales favorise la constitution d'un accord durable entre les acteurs. Parce qu'elle multiplie les centres de financement potentiels et les ressources consacrées aux projets immobiliers, la participation des collectivités locales permet la mise en place d'un jeu inflationniste qui tend à financer de très nombreux projets. Les chefs d'établissements qui ne voient pas leurs projets retenus dans les négociations avec leurs pairs et le recteur n'y renoncent pas définitivement. Ils font uniquement des concessions sur le calendrier de réalisation acceptant de différer dans le temps la réalisation des investissements. L'entrée des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire, bien qu'elle débouche sur un polycentrisme croissant, favorise paradoxalement la construction des compromis.

Au total, l'inclusion des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire n'aboutit pas à un transfert du pouvoir des acteurs étatiques vers les exécutifs des collectivités locales. Ce n'est pas un évidence de l'État qui se donne à voir ici mais plutôt une recomposition des voies de son influence. Des pans aussi essentiels de l'action publique que la fixation des objectifs restent entre les mains des acteurs étatiques. Ces éléments de stabilité notés, les changements d'échelle dans la gestion des politiques d'implantation universitaire se soldent par un déplacement des pôles d'influence à l'intérieur de l'État qui consacre le pouvoir des présidents d'université.

## Bibliographie

Allègre (Claude), *L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'université*, Paris, Gallimard, 1993.

Aust (Jérôme), *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique sous la direction de Gilles Pollet, Université Lumière Lyon II, 2004.

Baraize (François), «La notion de secteur est-elle encore centrale? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur», *Pôle Sud*, n°4, mai 1996, pp. 107-122.

---

locaux de la Manufacture des Tabacs à Lyon III. Les présidents de Lyon II et Lyon III prennent conjointement position contre l'intervention du maire de Lyon.

<sup>19</sup> Préfecture de la région Rhône-Alpes, *Stratégie de l'Etat en région. CPER 2000-2006*, document relié.

<sup>20</sup> Loi n° 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

- Crozier (Michel) et Thoenig (Jean-Claude), «La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France», *Revue française de sociologie*, n°1, 1975, pp. 3-32.
- Donzelot (Jacques) et Estèbe (Philippe), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.
- Duran (Patrice) et Thoenig (Jean-Claude), «L'Etat et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, 1996, pp. 580-622.
- Faure (Alain), «Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale», *Revue française de science politique*, vol.44, n°3, 1994, pp. 462-479.
- Faure (Alain), «Les politiques locales entre référentiels et rhétorique» dans Faure (Alain), Pollet (Gilles) et Warin (Philippe) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 69-83.
- Faure (Alain), «La subsidiarité rampante des territoires en politique», dans Faure (Alain) (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 21-65.
- Filâtre (Daniel) et Manifet (Christelle), «Universités et territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis», *Sciences de la société*, n°58, 2003, pp.75-97.
- Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français*, Paris, Seuil, 1976.
- Hall (Peter A.), «The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations» dans Lichbach (Mark) et Zucherman (Alain) (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207.
- Kooiman (Jan), «Finding, Speculations and recommendations» dans Kooiman (Jan) (dir.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993, pp. 249-262.
- Lequesne (Christian), *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.
- Lorrain (Dominique), «La montée en puissance des villes», *Economie et humanisme*, n°305, 1989, pp. 6-21.
- Muller (Pierre), «Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques», *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, pp. 275-297.
- Musselin (Christine), «Etat, université: la fin du modèle centralisé?», *Esprit*, n°234, 1997, pp. 18-29.
- Musselin (Christine), *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.
- Quermonne (Jean-Louis), *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991.
- Scharpf (Fritz), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences po, 2000.
- Stocker (Gerry), «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, 1998, pp. 19-30.
- Thoenig (Jean-Claude), «La relation entre le centre et la périphérie. Une analyse systémique», *Bulletin de l'IAAP*, vol. 36, 1975, pp. 77-123.

*MULTI-LEVEL GOVERNANCE AND INTERNATIONALIZATION: CHALLENGES OR ASSETS FOR LOWER POLITICAL LEVELS? THEORETICAL CONSIDERATIONS AND EMPIRICAL FINDINGS FROM SWISS NATURE AND LANDSCAPE PROTECTION POLICY*

*Kurt Bisang, Michel Comte & Willi Zimmermann*

Résumé

For nation states, internationalization and a growing number of interdependent layers of government are often perceived as a test and sometimes as a threat. The growing importance of inter- and supranational organizations may limit the decision-making power of other levels of government, and mainly of nation states. In addition, a larger number of layers of government are creating more veto points, sometimes with the pitfall of necessitating decision-making by consensus rule. It is indisputable that the trend to internationalization challenges policy makers and scholars to rethink decision-making and to consider new modes of multi-level governance. This paper explores some of the challenges and advantages of multi-level governance for Swiss nature and landscape protection policy, where emphasis was traditionally put on the local and regional level. The paper starts by discussing important theoretical concepts and findings from policy science, particularly by German and Anglo-Saxon scholars. The important questions for Swiss nature and landscape protection policy are if and how international policies challenge the existing distribution of decision-making power of the federal, cantonal and local levels? Are international measures constraining or supporting the decision-making power of the local and regional level? What are the consequences for the legitimacy and acceptance of measures in place? These questions are analyzed on the basis of changes in federal legislation and two local case studies: First, we analyze the impact of international treaties on the main federal legislation, including the ongoing revision aiming at the promotion of nature preserves. In addition, two case studies cover the hitherto implementation of instruments of international nature and landscape policy in Switzerland (UNESCO World Natural Heritage Site "Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn"; UNESCO Biosphere Entlebuch). We discuss consequences of the empirical material for Swiss nature and landscape protection policy and the theory under consideration.

Olivier Costa, Jacques de Maillard & Andy Smith

«Le vin français est en crise», martèle-t-on dans les médias et, plus ponctuellement, lors des manifestations de «viticulteurs en colère». Pris en tenaille depuis une dizaine d'années entre la baisse de la consommation en France et l'arrivée triomphante sur le marché des vins du «Nouveau Monde», les producteurs et les autres acteurs de la filière viticole française se trouvent confrontés à un contexte commercial inédit qui semble mettre en péril les manières de faire héritées du passé. Tandis que certains se saisissent de ce changement de contexte pour transformer leurs pratiques de production, de vinification et de commercialisation, bien d'autres subissent les effets de ce qu'ils perçoivent comme une mise en cause radicale de leur manière de faire du vin, voire de leur mode de vie.

Quelques économistes et sociologues s'intéressent désormais, à juste titre, aux caractéristiques et aux effets de ces changements. Notre propos se situe davantage au niveau des processus organisationnels et politiques qui les ont structurés et infléchis. Loin d'être les simples victimes d'un marché anarchique et aléatoire, les acteurs du secteur viticole français ont agité, et agissent encore, afin d'en orienter les règles et les normes. Plus exactement, comme tout secteur économique, la viticulture est en partie orientée par les actions des représentants des professions concernées, ainsi que par celles de leurs interlocuteurs politico-administratifs.

Fondée sur une enquête ciblée sur les objectifs, ressources, logiques et contraintes d'action de ces acteurs<sup>21</sup>, notre recherche a pour ambition de mettre en lumière l'importance des luttes de pouvoir dans la fabrication et l'application des politiques vitivinicoles<sup>22</sup> contemporaines. Etant donné que la plupart de ces politiques ne se déterminent plus dans un cadre uniquement français, notre analyse porte autant sur les arènes européennes et internationales que locales. Toutefois, et à la différence de la plupart des études relatives à des politiques économiques, le caractère «multi-niveaux» de notre objet n'est pas abordé ici sous un angle «descendant» □ une telle approche tend en effet à écraser à l'excès le rôle des professions étudiées. Pour éviter ce travers, nous avons opté pour une analyse approfondie de la manière dont les représentants de la filière participent et réagissent aux changements de leur secteur.

Empiriquement, cette recherche a été conduite à partir d'études de terrain conduites à Paris, Bruxelles et □ agissant des professionnels de la filière □ essentiellement dans le Bordelais<sup>23</sup>. Outre son importance pour la production viticole et les exportations françaises, le choix de cette région de production se justifie par le rôle important que jouent traditionnellement ses professionnels dans les instances nationales, et aujourd'hui européennes, de représentation des intérêts du vin. Le Bordelais se prête donc particulièrement bien à une étude «multi-niveaux». La prégnance du recours à la notion de «tradition» dans les références, les discours et les logiques d'action des élites bordelaises constitue également un objet d'intérêt. Enfin, le fait de construire notre analyse du rapport entre vin et politique à partir d'une région particulière nous a permis d'effectuer des entretiens approfondis à Paris et à Bruxelles sur des thématiques précises, et d'aller au-delà d'un panorama général et superficiel du secteur vitivinicole.

Dans le cadre restreint de cette contribution, nous avons choisi de mener une réflexion sur l'articulation des différents niveaux de la régulation du secteur vitivinicole afin de saisir les changements qui l'affectent actuellement. Ces changements sont largement liés à la mévente qui, depuis le début de la décennie, frappe de nombreux vins, et ceux de la France en particulier. Il est impossible, pour l'heure, de déterminer si cette crise est conjoncturelle ou structurelle. En revanche, il est certain qu'elle a fortement ébranlé l'industrie vitivinicole française, tant sur le plan des systèmes productifs que sur celui des institutions qui les structurent. Ces institutions régulent en effet non seulement le marché du vin, mais également le produit lui-même ainsi que les identités des professionnels qui le fabriquent et le vendent.

A l'heure où la plupart des représentants et des experts de cette industrie ne cessent de marteler que «le vin français doit changer»<sup>24</sup>, notre ambition est d'analyser les raisons pour lesquelles ce changement est si difficile à préparer et à mettre en application. Dans cette perspective, notre contribution ne fournit pas de réponses «clé en main» aux difficultés connues par les producteurs et des négociants étudiés. En adoptant la posture éprouvée des sciences sociales, elle vise plutôt à montrer comment un certain nombre de ces difficultés sont définies actuellement, à mettre en lumière les causes et les effets de ces définitions, et à prouver qu'il est indispensable de déplacer le regard pour pouvoir engendrer un débat plus éclairé. Pour ce faire, il s'agira de montrer à quel point les diagnostics des enjeux vitivinicoles en termes de «globalisation» (I) et «d'européanisation» (II) occultent les causes précises de la situation actuelle.

---

<sup>21</sup> Cette enquête, qui doit donner lieu à la publication d'un ouvrage à la fin de l'année, s'appuie essentiellement sur un grand nombre d'entretiens semi-directifs approfondis effectués depuis 2000 auprès des personnes impliquées dans la politique viticole, ainsi que sur le dépouillement systématique des rapports et des revues spécialisées. La recherche a été conduite aux différents échelons du gouvernement de la filière viticole (appellations locales et instances de régulation du Bordelais, administrations nationales, ministère de l'agriculture et parlement français, institutions européennes et organisations de représentation des intérêts de la filière à Bruxelles) et auprès des différents acteurs de cette filière (viticulteurs, négociants, courtiers, distributeurs □ élus et administrateurs des organisations professionnelles □ représentants de l'administration □ élus locaux, régionaux, nationaux et européens □ représentants des autres filières concernées (santé, publicité, distribution, industrie de l'alcool...) □ experts).

<sup>22</sup> Le terme «vitivinicole» désigne la filière regroupant les activités autour de la vigne (viti) et du vin (vini), de la culture à la commercialisation.

<sup>23</sup> Notre étude se nourrit également de lectures sur la situation dans d'autres vignobles et d'une première enquête conduite dans le Midi (Genieys, 1998 □ Smith et Genieys, 2000).

<sup>24</sup> Au cours des dernières années les rapports suivants ont marqué les débats au sein de ce secteur □ Jacques Berthomeau, «Comment mieux positionner les vins français sur les marchés d'exportation?», Ministère de l'agriculture, juillet 2001 □ Jacques Berthomeau *et al.*, Note d'orientation stratégique présentée au Ministère de l'agriculture «Cap 2010. Le défi des vins français», 2002 □ Gérard Delfau et Gérard César, «L'avenir de la viticulture française □ entre tradition et défi du Nouveau monde», rapport d'information 349 (2001-2002) de la Commission des affaires économiques du Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2002 □ Gérard César *et al.*, «Le Livre blanc de la viticulture. Le rôle et la place du vin dans la société», Rapport au Premier ministre, juillet 2004.

Plus généralement, afin de dépasser cette lecture, on montrera la pertinence d'une grille d'analyse qui saisit la force des institutions dans les industries et, surtout, le contenu politique de ces institutions<sup>25</sup>. Dans cette perspective, nos résultats de recherche appellent une réflexion sur le rôle de l'action collective et des pouvoirs publics dans l'industrie vitivinicole. L'étude détaillée des interventions des acteurs socioprofessionnels et publics dans la régulation de la filière, nous montre que, depuis une vingtaine d'années, l'agencement des échelles de pouvoir a effectivement connu une modification sensible dans ce secteur. L'Etat-nation n'est plus le périmètre principal de l'action collective et publique, et les acteurs étatiques ne bénéficient plus d'une capacité exclusive, ni même prédominante, à réguler l'industrie vitivinicole. Cette régulation n'est pas, pour autant, devenue imprévisible ou impossible à orienter. A condition de se donner les moyens analytiques de le faire, «le jeu d'échelles» qui est au cœur de la régulation de l'industrie vitivinicole contemporaine peut être mis en évidence comme une caractéristique centrale des forces politiques qui la structurent et en assurent la gestion.

### **I. Le récit de la «globalisation» □ un obstacle à la compréhension des dynamiques de la filière vitivinicole**

Le discours des acteurs de la filière vitivinicole (viticulteurs, négociants, experts, représentants syndicaux, fonctionnaires de l'INAO...) est largement dominé aujourd'hui par l'invocation d'un lien de causalité entre la crise actuelle du secteur et la «globalisation». Les implications de ce phénomène pour l'avenir du vin sont aussi au cœur des réflexions et discours des responsables politiques nationaux et européens, et sont largement relayées par les médias. Qu'il soit appliqué à la viticulture ou à tout autre secteur de l'économie ou de la société, le terme «globalisation» (qui, dans le discours des acteurs, est interchangeable avec celui de «mondialisation», quelles que soient les nuances que l'on peut y voir) est problématique, en ce qu'il sert à désigner un grand nombre de phénomènes, de divers ordres et natures, et suscite des discours passablement confus. De ces discours émergent néanmoins une définition *a minima* de la globalisation comme décrivant l'entrée de plain-pied de l'industrie du vin dans une économie de marché ouverte, caractérisée par une multiplication des échanges, en vertu de la réduction des coûts de transport, de l'abaissement des droits de douane et d'accise, de la diffusion de la culture du vin, des stratégies commerciales internationales des producteurs et négociants, et de l'apparition de nouveaux opérateurs particulièrement entreprenants. Au cours de notre recherche, nous avons recensé maintes illustrations d'un récit sur la globalisation du secteur vitivinicole (A). Toutefois, afin d'analyser les effets politiques de ce récit, il importe de préciser ses sources et ses usages (B).

#### **A. La «globalisation» dans le discours des acteurs de la filière vitivinicole**

Si l'on analyse le discours des acteurs du Bordelais –tel qu'il ressort d'entretiens, de déclarations publiques ou de publications professionnelles<sup>26</sup> □ le terme de mondialisation/ globalisation renvoie à cinq phénomènes distincts.

1. En premier lieu, il renvoie à un *marché viticole ouvert et concurrentiel*, accusé d'être à l'origine de la surproduction présente et de la crise économique qu'elle engendre. L'excédent est actuellement de l'ordre de 60 millions d'hectolitres par an, soit le cinquième de la production mondiale, l'équivalent de celle de la France. Vu du Bordelais, ce phénomène est largement imputable à l'arrivée massive sur le marché international des vins du Nouveau Monde. La montée en puissance de la production dans ces pays, qui a été plus rapide que la croissance de leur consommation, a rogné les parts de marchés des vins européens à l'export et dans l'Union, et a déstabilisé le système de régulation du marché par l'offre qui prédominait dans la Communauté européenne depuis les années 1970. L'excédent s'explique également par la baisse de la consommation dans les pays de tradition vinicole □ depuis les années cinquante, celle des Français a par exemple été réduite par trois. Les acteurs du Bordelais expliquent volontiers ces changements par une globalisation de l'économie, des modes de vie et des goûts, qui porterait atteinte à la «civilisation du vin» qu'était l'Europe du Sud.

2. Dans le discours des acteurs, la notion de globalisation renvoie aussi à une prise de conscience des *avantages concurrentiels* des vins du Nouveau Monde. Ceux-ci bénéficient d'atouts dont les vins européens ne disposent pas tous □ prix du foncier et de la main d'oeuvre limités □ climat sec, chaud et régulier, permettant de restreindre les coûts de production et assurant une grande constance de la qualité des vins □ méthodes de culture et de vinification incorporant sans délai et sans contrainte excessive les derniers acquis de la science □ réglementation peu exigeante □ taille considérable des exploitations et des entreprises de négoce permettant des économies d'échelle □ simplicité du système de marques et de cépages, propice à des investissements massifs dans la promotion et la conquête de nouveaux consommateurs □ stratégie industrielle et commerciale conduite à l'échelle nationale, à l'initiative des gouvernements. A cette aune, les vins d'Europe, et tout particulièrement ceux du Bordelais, cumulent les handicaps. Plus spécifiquement, les références constantes des acteurs du Bordelais à l'héritage historique et au terroir constituent certes de puissants instruments de promotion de leur vin, mais aussi des freins à l'adaptation de l'appellation aux évolutions du marché et du goût des consommateurs.

3. La notion de globalisation va plus largement de pair avec la dénonciation des *pratiques déloyales* des viticulteurs et négociants du Nouveau Monde. Pendant longtemps, il n'a été question en France des vins chiliens ou californiens que pour dénoncer les abus d'appellations et autres usurpations. Ces phénomènes, qui sont aussi anciens que l'est le commerce du vin (Lampre, 1993), sont d'autant plus mal ressentis qu'ils ne s'opèrent plus localement pour duper une clientèle restreinte, mais dans le cadre de flux internationaux considérables. Les acteurs du Bordelais assimilent également à des pratiques déloyales le recours aux techniques de culture et de vinification les plus avancées, auxquelles ils ne veulent (pour des raisons idéologiques et/ou identitaires) ou ne peuvent pas (pour des raisons juridiques) avoir accès.

<sup>25</sup> Pour les raisons d'espace, cette grille d'analyse restera implicite dans cette contribution. Le contenu politique des institutions sera défini plus explicitement dans notre futur ouvrage. En résumé, ce contenu politique renvoie non seulement aux rapports de force observés, mais également aux valeurs et aux identités professionnelles en présence, ainsi qu'au processus de politisation recensés. Voir également Jullien et Smith (2005a et b).

<sup>26</sup> Ce discours a été repéré dans les revues et la littérature grise de la filière, d'une part, et au cours de nos entretiens d'autre part. Sans que nous puissions le démontrer avec certitude, il semblerait que ce discours se répand également dans d'autres vignobles français et parmi un ensemble de spécialistes universitaires du vin (notamment les géographes et les économistes).

4. Le terme globalisation est également utilisé avec des accents alter-mondialistes pour déplorer *l'appauvrissement des pratiques vitivinicoles*, la standardisation des vins et le renoncement à la notion de terroir. De nombreux spécialistes dénoncent le recours systématique aux cépages les plus répandus dans le monde qui permettent de fabriquer des vins faciles à écouler sur le marché international, mais ne sont pas nécessairement adaptés au terroir et conduisent à l'éradication de cépages locaux (Deroudille, 2003, p. 131-133 ; Torrès, 2005). La globalisation est ainsi invoquée pour désigner de manière commode l'évolution du «goût» des consommateurs. Celle-ci recouvre différents phénomènes : les effets de génération, qui voient la population des amateurs éclairés et des gros buveurs se restreindre peu à peu ; l'apparition de nouveaux consommateurs, qui ne boivent du vin qu'occasionnellement et se tournent de préférence vers des vins «faciles» ; la nécessité de s'adapter aux goûts et aux habitudes des consommateurs du Nouveau Monde, initiés par des vins de cépages ; la capacité des guides et périodiques spécialisés à susciter des modes et engouements passagers. De nombreux producteurs et oenologues du Bordelais déplorent ainsi que quelques critiques ayant pignon sur rue – dont la figure emblématique est l'Américain Robert Parker – puissent faire et défaire la réputation de grands crus, et surtout imposer leurs goûts jusqu'à influencer la fabrication du vin. Un des principaux points de discordance au sein de la filière bordelaise porte ainsi sur l'opportunité d'adapter le goût du Bordeaux au marché.

5. Le terme de globalisation fait, en dernier lieu, référence à *l'internationalisation des normes* régissant le marché du vin, avec une référence marquée à l'influence du Nouveau Monde sur leur élaboration. A la différence de l'Europe, ces Etats privilégient la notion de marque à l'appellation d'origine – qu'ils considèrent comme une typification qui n'a rien de géographiquement exclusif – et ont une approche beaucoup plus libérale des pratiques oenologiques. Ces Etats font preuve d'un grand activisme auprès des instances compétentes – qu'il s'agisse de l'OMC, de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) ou de l'Union européenne – auxquelles ils essaient d'imposer leurs conceptions, avec un certain succès<sup>27</sup>.

#### B. L'objectivation du discours comme analyseur de l'imbrication des échelles du politique

Il convient d'être particulièrement circonspect face à ces invocations désordonnées et commodes de la «globalisation» par les acteurs de la filière vitivinicole. Elles composent un récit politique qui est doté d'une puissance certaine puisque, sous couvert de faire un diagnostic de «l'économie», il livre une conception du monde<sup>28</sup>. A y regarder de plus près, ce récit est problématique dans la mesure où il tend à occulter deux variables-clés de l'imbrication des échelles du politique qui ont toujours marqué la régulation de ce secteur : la *sédimentation progressive des normes et des pratiques*, d'une part, et la *coproduction des règles par les acteurs collectifs et publics*, d'autre part. Si, depuis une vingtaine d'années, il est certain que l'agencement entre les échelles de régulation régionales, nationales et supranationales tend à se modifier, c'est en étudiant la prégnance de ces deux variables que l'on peut mieux identifier ses causes et ses effets politiques.

##### 1. Un marché globalisé et régulé de longue date

Contrairement à une idée répandue – notamment en France – la concurrence internationale n'est pas une donnée nouvelle du marché du vin. Au contraire, l'ancienneté de cette donnée explique en grande partie la régulation politique précoce de ce secteur – aux niveaux local-régional, étatique, européen, puis international – et les formes qu'elle revêt aujourd'hui. Une mise en perspective des modes historiques de régulation du secteur vitivinicole montre que les règles et instruments interventionnistes contemporains sont en grande partie le résultat sédimenté de compromis sociaux et politiques très anciens.

Pendant une longue période qui s'étend de l'Antiquité jusqu'au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, la régulation de la filière viticole présentait deux caractéristiques qui ont laissé de profondes traces, encore très visibles aujourd'hui (Aubin, Lavaud, Roudié, 1996). En premier lieu, elle a fait l'objet de règles très localisées qui ont pesé lourdement sur la production, la commercialisation et la distribution du vin : établies soit au niveau de chaque vignoble, soit à celui du bassin de production, ces règles sont venues formaliser les orientations choisies par les acteurs sociaux les plus puissants de la filière. En second lieu, il faut souligner l'importance des accords interterritoriaux conçus afin de réguler la relation entre les lieux de production et de vente des vins<sup>29</sup>. Au fur et à mesure que les Etats nations se sont développés en Europe, ces accords interrégionaux sont souvent devenus des accords «internationaux». Ainsi, bien avant l'implication des Etats dans la régulation de la filière, il existait déjà trois formes majeures d'intervention sur et dans les marchés viticoles : la fiscalité, les droits de douane – au centre d'un débat entre protectionnisme et libre-échange – et la catégorisation du vin.

A partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, plusieurs Etats européens, notamment la France, ont commencé à intervenir plus directement et de manière plus dirigiste dans le secteur viticole. Les sciences du politique ont montré comment en France, entre la Troisième République et le début de la Cinquième, un «ordre économique libéral» a été transformé en système de régulation fortement sectorisé et dominé par un «Etat dirigiste» (Kuisel, 1984 ; Jobert et Muller, 1987). Malgré certaines spécificités, la filière viticole française a connu une trajectoire globalement similaire au reste de son économie. L'intervention de l'Etat s'est notamment traduite par l'émergence d'une bureaucratie et de formes de négociation plus systématisées avec les professions vitivinicoles (Warner, 1960)<sup>30</sup>. On a assisté à la fois à l'émergence d'une «capacité d'Etat» à développer une expertise et à proposer des actions publiques (Heclou, 1974), et à l'interpénétration entre les représentants de l'action collective et de l'Etat (Suleiman, 1987), qui a donné naissance à un

<sup>27</sup> En septembre 2001, l'OIV a par exemple admis l'usage des copeaux de bois – en lieu place du vieillissement en fût, traditionnellement utilisé en Europe et considérablement plus onéreux – sans que les représentants de l'Union ne puissent s'y opposer.

<sup>28</sup> Selon Bevir et Rhodes, conduire une analyse des récits permet de saisir l'action sociale en : «*pointing to the conditional and volitional links between the relevant beliefs, preferences, intentions and actions. (...) Although narratives may have chronological order and contain setting, actions and events, their defining characteristic is that they explain actions by the beliefs and preferences of the actors*» (2003, 20).

<sup>29</sup> Comme le soulignent J-O. Coelho et J-L. Rastoin, «le commerce international du vin est pratiqué depuis plus de 3000 ans. Au même titre que les épices, le sel ou les étoffes, il a fondé les bases des échanges entre pays» (2001, 16).

<sup>30</sup> Du côté de l'Etat, le ministère de l'Agriculture a vu le jour en 1881 et celui du commerce cinq ans plus tard. Du côté des professionnels du vin, la loi sur les associations de 1884 a ouvert la voie au développement des syndicats viticoles et de négoce (Roudié, 1988).

modèle «néo-corporatiste». De la fin du 19<sup>e</sup> siècle à la seconde guerre mondiale, la filière viticole a ainsi connu un processus de désinstitutionnalisation de «l'ordre libéral», et de réinstitutionnalisation du secteur.

Le nouveau modèle de régulation du secteur viticole s'est organisé autour de deux types d'instruments, largement liés aux difficultés nées de la concurrence de vins étrangers. Un premier type visait à influencer sur l'offre de manière indirecte (fiscalité, droits de douane), puis directe (politique d'arrachage ou de replantage, aides à la distillation et au stockage, syndicalisation obligatoire). La syndicalisation obligatoire a eu un impact considérable sur la structuration de la filière, en suscitant l'expansion rapide des syndicats viticoles et en jetant ainsi les bases organisationnelles d'une refonte de la représentation politique de la partie «à l'amont» de la filière. Un second type d'instruments, destinés à enrayer la fraude (mouillage et sucrage du vin, falsification des provenances), annonçait une innovation institutionnelle majeure : l'Appellation d'origine contrôlée (AOC). Le système des AOC, défini progressivement de 1905 à 1935, met en place un processus de certification des vins prenant en compte à la fois leur origine géographique, le respect de règles œnologiques précises et une évaluation de leur qualité. A partir des années 1930, le néo-corporatisme viticole a changé d'orientation en s'appuyant sur des mécanismes d'intervention plus directe dans les marchés du vin (distillations subventionnées puis obligatoires, taxes sur les rendements excessifs, limitation puis interdiction des nouvelles plantations, stockage obligatoire) visant, dans un premier temps, à protéger les petits producteurs, puis, après guerre, à moderniser l'ensemble du vignoble français.

Comme nous le précisons dans le prochain paragraphe, la signature en 1957 du traité CEE, qui prévoyait une ouverture des frontières internes aux produits agricoles et la mise en place d'une «organisation commune de marché» pour le vin, a eu, elle aussi, des conséquences très importantes sur la structuration de la filière. Ce qu'il faut souligner ici, c'est que la politique vitivinicole communautaire a toujours été largement définie par les impératifs de la concurrence internationale.

Dans un premier temps, celui de l'institutionnalisation d'une politique commune (1956-70), l'objectif était d'homogénéiser les modes de régulation en vigueur dans les différents Etats membres – qui étaient particulièrement contrastés – et de faire face aux fréquentes crises de surproduction. L'enjeu était d'autant plus crucial que les viticulteurs des Six Etats membres (essentiellement ceux de France et d'Italie) produisaient à eux seuls plus de la moitié du vin mondial. Les règles adoptées en 1962, et surtout en 1970, s'inspiraient largement de la politique viticole française, mais étaient doublées d'une dimension libérale inédite en France (importante réduction des tarifs douaniers entre les Etats, absence de régulation des surfaces plantées) visant à favoriser le développement des exportations communautaires (Colman, 2001).

Le second âge de la politique vitivinicole communautaire, celui des conflits et de la redéfinition (1970-90), a également été largement conditionné par une contrainte à caractère international : la réduction de la consommation mondiale du vin de table. Face aux crises récurrentes de surproduction des vins de ce type, la Commission européenne a progressivement abandonné l'objectif de contrôle et de régulation du marché des vins de table pour celui, plus interventionniste et contraignant, de stabilisation des prix par la limitation de la production et une politique de promotion des vins «de qualité» (Gavignaud-Fontaine, 1998 ; Laporte et Touzard, 1998).

Enfin, depuis le début des années 1990, la politique vitivinicole communautaire est entrée dans une troisième phase : celle d'une tentative de réorienter la régulation politique du secteur européen afin qu'il puisse faire face à la concurrence des vins du Nouveau Monde.

En résumé, le marché du vin n'a jamais été «libre» d'une régulation politique et a toujours été «global». Certes, depuis une vingtaine d'années, la concurrence entre les vins européens et extra-européens s'est sensiblement accrue. Il serait toutefois inexact de considérer que les règles et les pratiques institutionnalisées qui ont toujours structuré ce marché ont été remplacées par un ordre de pouvoirs anonyme et néo-libéral.

## 2. La coproduction des normes face à une nouvelle «relation commerciale»

La globalisation du marché viticole est souvent décrite par les acteurs socioprofessionnels comme un phénomène extérieur à la filière, né de décisions prises par les «technocrates» au sein des gouvernements et des organisations internationales (Union européenne, OMC...) et de «l'agressivité commerciale» des industriels viticoles du Nouveau Monde. Du point de vue de l'analyse, ce discours est à objectiver sous deux angles. Premièrement, il est essentiel de comprendre comment de tels acteurs occultent la part active qu'ils ont pris, et prennent toujours, à l'élaboration des mécanismes de régulation européens et internationaux de leur filière. Deuxièmement, il importe d'identifier comment une évolution de «la relation commerciale» qui sous-tend ce secteur agit sur la définition des «problèmes publics» qui composent l'agenda de la régulation politique de l'industrie vitivinicole.

La participation active d'acteurs collectifs à l'élaboration des normes et à leur mise en œuvre est l'un des traits marquant du système des AOC qui domine en France, et qui a inspiré de nombreuses normes européennes et internationales. Depuis des décennies, ce secteur est ainsi régulé à travers une sorte de «néo-corporatisme du lieu» (Torrès, 2005), qui donne un rôle important aux organes de représentation des professionnels du vin (viticulteurs et négociants), à la fois dans la définition et dans la mise en œuvre des normes.

Tout d'abord, ces acteurs socioprofessionnels sont omniprésents à l'échelle de chaque région viticole. Dans le Bordelais, par exemple, ils participent activement à l'établissement et au contrôle des règles relatives à «l'agrément» (c'est-à-dire l'acceptation) des vins candidats à la mention «AOC». Formellement, ce sont les fonctionnaires de l'INAO (Institut national des appellations d'origine) qui sont compétents pour édicter et appliquer ces règles. Dans la réalité, ce sont plutôt les représentants des producteurs et des négociants endossent cette responsabilité. De manière similaire, dans les régions où la réglementation propre aux «vins de pays» structure le marché (ex. Languedoc-Roussillon), les représentants de ces professions font beaucoup plus qu'épauler les fonctionnaires de l'Office national des vins (ONIVINS).

On retrouve un niveau similaire de participation des socioprofessionnels à la régulation du secteur à l'échelle nationale. Là aussi, les représentants des pouvoirs publics (essentiellement le Ministère de l'agriculture et les sièges sociaux de l'INAO et de l'ONIVINS) se sont entourés de représentants des professions vitivinicoles afin de «cogérer»

les politiques publiques menées dans ce secteur. Ce n'est pas un hasard si les représentants des vins de Bordeaux ont souvent dominé le Comité national des AOC (le CNAOC) et leurs homologues du Midi ont si fortement investi le bureau national d'ONIVINS. En effet, loin de constituer de simples lieux d'arbitrages sur les dossiers «AOC» ou «vin de pays», ces deux instances sont à la fois des forums et des arènes au sein desquelles se façonnent la position de «la France», telle qu'elle sera défendue dans les lieux de négociation communautaires et internationaux. L'articulation entre les échelles nationale et européenne sera traitée de front dans la seconde partie pour l'heure, il importe simplement de souligner que des socioprofessionnels participent constamment et fortement à cette médiation politique.

De manière similaire, ces mêmes acteurs ont toujours investi, à côté des représentants formels de l'Etat, les espaces de débat et de négociation qui produisent les règles vitiviticoles internationales. En définissant juridiquement ce qui est et ce qui n'est pas du vin en général et du vin d'AOC en particulier, l'Organisation internationale du vin (OIV) constitue depuis les années 1920 une composante essentielle de l'échelle internationale de la régulation de ce secteur. Pendant des décennies, les socioprofessionnels ont participé aux travaux de l'OIV autant sinon plus que les représentants des pouvoirs publics. Toutefois, au fur et à mesure que les politiques viticoles sont entrées dans le droit international commun, et qu'a émergé l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la coproduction de la régulation de ce secteur et le rôle de chacun des protagonistes ont été ébranlés, voire remis en question.

Plutôt que de considérer que l'établissement de l'OMC est la cause de cette réinstitutionnalisation de la régulation du secteur vitivinicole, il importe d'approfondir l'analyse de l'évolution du contenu de cette régulation. Conceptualiser l'industrie du vin comme un ensemble de «systèmes productifs» institutionnalisés (Jullien et Smith, 2005a) nous permet d'étudier de près les médiations politiques au cœur de, et entre, chacun de ces systèmes. Plus exactement, ces médiations concernent l'actualisation de l'articulation entre quatre rapports institutionnalisés : la relation *salariale*, la relation *de finance*, la relation *d'achat* et la relation *commerciale* (Jullien et Smith, 2005b). Dans l'industrie vitivinicole, la relation salariale demeure relativement stable dans le temps et n'a pas généré de «problèmes publics» internationaux. Depuis une vingtaine d'années, la relation de finance a par contre changé. Dans le Nouveau Monde, de grands groupes concentrent désormais la production et la commercialisation des vins, souvent autour de «wineries» bénéficiant d'une intégration verticale forte<sup>31</sup>. Si de telles pratiques commencent à pénétrer le secteur viticole européen, l'évolution de sa relation de finance concerne moins les producteurs que les négociants. Pour autant, dans un cas comme dans l'autre, ces évolutions ont surtout eu un effet politique indirect en déstabilisant à la fois la relation d'achat et la relation commerciale.

Sur le premier plan, le rapport entre les producteurs, les négociants et les pouvoirs publics européens a été modifié dans la mesure où, depuis les années 1970, l'on a cherché à orienter la production des vins en réduisant l'offre et en mettant en place des incitations à produire des «vins de qualité». Pour ce faire, on a surtout mis en place des instruments de politique publique élaborés et dotés d'un sens politique dans le cadre de marchés nationaux relativement autonomes. La suppression des droits de plantation ou la distillation obligatoire des vins excédentaires, par exemple, sont des instruments qui ont été institués en France au début du vingtième siècle afin d'assainir un marché peu susceptible de subir la concurrence des vins étrangers. Depuis deux décennies, l'expansion des vins du Nouveau Monde a remis en cause ce type d'instrument parce que la relation d'achat (c'est-à-dire le rapport entre les viticulteurs et les négociants) ne peut plus être modifiée en réduisant simplement l'offre. Désormais cette relation d'achat se reconfigure surtout parce que les négociants européens se trouvent imbriqués dans une nouvelle relation commerciale au sein de laquelle chacun des protagonistes (vendeurs, acheteurs et pouvoirs publics) peinent à trouver leur place.

La réinstitutionnalisation de la relation commerciale qui structure la régulation politique de l'industrie vitivinicole est tout d'abord marquée par la spectaculaire montée en puissance de la grande distribution comme acheteur de vin et revendeur au consommateur. Aujourd'hui en France, plus de 70% du vin est vendu en supermarché, pourcentage qui est largement dépassé dans la plupart des autres pays européens. Travailler avec la grande distribution sans être dominé par elle est donc le défi majeur des négociants contemporains. La concentration des sociétés de négoce dans des groupes bénéficiant d'économies d'échelles constitue une première réponse à ce défi. Une deuxième consiste à modifier le rapport aux producteurs par le développement de vins de marque plus puissants, à l'aide de contrats d'approvisionnements et de cahiers de charges contraignants signés avec les viticulteurs.

Habités à un rôle plus «noble» dans les systèmes productifs et une place plus puissante dans leur régulation, les producteurs ont beaucoup de mal à s'adapter aux effets de la nouvelle relation commerciale sur la relation d'achat. Mais la refondation de la relation commerciale a également eu une incidence forte sur la place et l'autorité des pouvoirs publics dans ce secteur. En effet, après avoir concentré leurs efforts pendant des décennies sur la régulation de la relation d'achat, les fonctionnaires nationaux et européens impliqués dans ce secteur sont désormais obligés de s'investir dans un champ relativement nouveau. Pour l'instant, les principaux instruments d'intervention existants concernent non plus la production du vin mais le droit de la propriété intellectuelle des vins et des règles concernant sa publicité.

Sur le premier point, la défense internationale des AOC constitue un problème public international qui garde toute sa pertinence. Encadré par une série de traités internationaux qui n'ont jamais été ratifiés par de nombreux pays (notamment les Etats-Unis), le droit des AOC a connu le début d'une institutionnalisation plus durable à travers son inscription dans l'accord du GATT de 1994. Plus précisément, en vertu d'un Accord sur le droit de la propriété intellectuelle (ADPIC), l'OMC devient désormais le lieu d'arbitrages de litiges tels que l'usurpation du nom «Bordeaux» par les viticulteurs chiliens. Toutefois, l'institutionnalisation de ce droit reste inachevée parce que la mise en œuvre de cet accord fait toujours l'objet de controverses larvées. Les représentants des pouvoirs publics européens œuvrent pour consolider ce droit et, plus généralement, pour faire émerger un lieu de négociation internationale durable susceptible de protéger les AOC en tant que marques collectives. Force est toutefois de constater que la plupart des représentants socioprofessionnels peinent à s'associer à ce processus et même à croire que les acteurs étatiques sont toujours en mesure de colporter et de défendre leurs intérêts sur cette question.

---

<sup>31</sup> A titre d'exemple, la quasi-totalité des vins australiens provient de quatre grands groupes.

Un autre angle d'action privilégié est aujourd'hui la réglementation de la publicité et de la communication sur le vin, et sur les alcools en général. Pour faire face aux stratégies marketing toujours plus élaborées de l'industrie de l'alcool et à la difficulté – à la fois technique et politique – de contrôler la consommation d'alcool par le biais d'une action sur la relation d'achat ou sur la distribution, les pouvoirs publics de nombreux Etats se sont intéressés aux possibilités offertes par un encadrement législatif de la publicité. Cette démarche a eu d'autant plus de succès qu'elle correspondait à des préoccupations nouvelles en terme de santé publique et de protection de la jeunesse (Garrigou, 2000). Certains auteurs y voient aussi un effet de l'eupéanisation des espaces politiques nationaux, qui susciterait une convergence autour d'une conception commune de la «régulation morale» des marchés par les autorités publiques (Kurzer, 2001). En France, cette évolution s'incarne dans la loi Evin du 16 janvier 1991 réglementant la publicité sur les vins et les alcools. Ce texte a suscité une mobilisation de grande ampleur et de longue haleine de tous les acteurs de la filière viticole – grâce à elle, ils ont obtenu la modification de la loi en 1994, pour ménager des possibilités de faire de la publicité pour l'alcool, et à nouveau le 13 octobre 2004, pour faciliter spécifiquement la promotion du vin. Au-delà de cette mobilisation, cette loi a eu un double impact sur la filière. En premier lieu, elle a suscité un discours victimaire quasi-obsessionnel qui n'a pas facilité la prise de conscience des enjeux réels des évolutions du marché du vin dans les années 1990. En second lieu, cette loi a amené les viticulteurs, négociants et distributeurs à modifier leur conception de la relation commerciale, et notamment à développer à destination des consommateurs, mais aussi des pouvoirs publics, un discours sur la qualité, le plaisir, la tradition, le terroir et même la santé – par le biais du «French Paradox». Il est important de constater que la régulation de la publicité pour l'alcool reste essentiellement du ressort des Etats. Si un fort lobbying s'exerce sur la Commission pour qu'elle prenne des initiatives en la matière, son absence de compétence formelle, sa crainte d'un conflit ouvert avec certains Etats et sa croyance en les vertus de l'autorégulation ont pour l'instant limité ses interventions. La Commission s'est contentée d'appeler les acteurs de l'industrie de l'alcool et ceux de la publicité à élaborer un code de bonne conduite en partenariat avec le lobby de la santé, afin de limiter notamment la publicité et le marketing en direction des mineurs. Le caractère national de l'action publique dans ce secteur s'explique aussi par la grande hétérogénéité de la situation des Etats face à l'alcool (habitudes de consommation, place de l'industrie dans le PNB...) et par les positions très divergentes des autorités publiques nationales sur des questions telles que la légitimité de la consommation d'alcool, la place de la publicité dans la société, le rapport de l'Etat au marché, son rapport à la morale, etc.

En résumé, c'est en analysant les causes et les effets de la modification de la relation commerciale que l'on peut aborder avec pertinence la régulation politique contemporaine de l'industrie vitivinicole. Une telle approche permet d'étudier tout à la fois les composantes de la structure de cette industrie et le rôle des nombreux agents qui participent à la régulation des articulations entre ces composantes. «La globalisation» n'est donc ni un diagnostic économique pertinent, ni une manière appropriée de questionner le rôle contemporain des pouvoirs publics dans l'économie.

## II. L'eupéanisation des intérêts viticoles – illusions et jeu d'échelle

Un deuxième récit caractérise les pratiques de représentation des intérêts viticoles – ces derniers seraient désormais de plus en plus dépendants d'une logique européenne de représentation des intérêts et des contraintes qui lui sont propres. L'examen dans la durée des différents registres de mobilisation convoqués par les viticulteurs laisse sceptique quant à la véracité de ce constat – selon les enjeux en cause et les traditions d'intervention, on voit se dessiner des logiques de mobilisation très contrastées.

### *Vers une eupéanisation des intérêts viticoles*

Certains travaux ont développé la thèse d'un «push-pull effect» qui aurait conduit à une eupéanisation des logiques de représentation des intérêts depuis le milieu des années 1980 (Richardson, 2000). *Push*, parce que la mise en œuvre de styles politiques plus directifs de la part de certains Etats, tout comme les restrictions budgétaires rencontrées au niveau national, auraient rendu plus difficile (et moins payant) l'accès aux scènes nationales. *Pull*, parce que les transferts de compétence opérés des capitales vers Bruxelles, tout comme la stratégie de la Commission de s'ouvrir aux groupes d'intérêts, auraient rendu l'échelle européenne plus attractive. Les politiques publiques seraient alors caractérisées par une multiplicité de points d'entrée («the EU policy process is best characterised as multi-level, multi-arena, multi-venue game», Richardson, 2000, 1013), non seulement nationaux et locaux mais également européens. Dans ces conditions, les groupes sont incités à rechercher de nouveaux sites pour défendre leurs intérêts. A partir de calculs rationnels, leur permettant de choisir les lieux d'intervention les plus «rentables», les groupes d'intérêts, d'ailleurs de plus en plus indépendants des gouvernements nationaux dans leur logique de représentation à l'échelle européenne, investiraient de façon croissante les sites européens, sans pour autant se dégager totalement des lieux traditionnels d'intermédiation situés au niveau national. Selon Richardson, l'ensemble de ces processus (indépendance accrue des groupes d'intérêts vis-à-vis des gouvernements nationaux, investissement européen accru, relatif désengagement des sites nationaux) aurait conduit à l'émergence d'un lobbying transnational (Richardson, 2000).

On sait que certaines études empiriques sectorielles ont donné quelque crédit à cette thèse générale<sup>32</sup>. Mais que nous apprend notre étude des pratiques de représentation des intérêts du vin de ce point de vue? Une première lecture, cursive, donne du crédit à une telle hypothèse. Les dix dernières années ont été en effet marquées par un activisme accru vis-à-vis de l'Union européenne, y compris par des groupes jusque là absents des scènes européennes. Les organismes représentatifs des vins de Bordeaux, par exemple, qui ne s'étaient pas jusque là distingués par un entrisme forcené dans les instances européennes, engagent en 1993 par voie de presse une campagne contre une proposition de règlement émanant de la Commission européenne. Quelle était la raison de cette mobilisation soudaine de l'interprofession bordelaise, bientôt rejointe par ses consœurs d'autres régions viticoles (de Maillard, 2001)? Il s'agissait des dispositions qui, dans la proposition de la Commission, prévoient de geler les droits de plantation pendant les 10 prochaines années. Jusqu'à l'adoption de la nouvelle OCM, en 1999, la scène européenne sera caractérisée par une intense mobilisation des

<sup>32</sup> Dans le cas particulier de l'immigration, Virginie Guiraudon (2000) a mis en évidence la logique de *venue shopping* au niveau européen qui a animé les stratégies des fonctionnaires nationaux (ce qui leur permettait de sortir d'un univers national où ils étaient de plus en plus encadrés) mais également, un peu plus tardivement, de la part d'ONG favorables aux immigrés.

intérêts répondant aux traits dégagés par Richardson : proximité des groupes d'intérêts avec la Commission (qui adopte, suite à l'échec de sa proposition de 1993, une stratégie d'ouverture vis-à-vis des groupes d'intérêts), poids des groupes transnationaux – notamment du COPA-COGECA<sup>33</sup> – durant les négociations, alliances mouvantes entre différents groupes en fonction des enjeux.

Mais la thèse de l'eupéanisation des intérêts viticoles n'emporte pourtant pas totalement l'adhésion. Elle contient en fait deux propositions : d'une part, l'idée qu'il y aurait désormais une multiplicité des points d'entrée dans les processus de politiques publiques, multiplicité qui faciliterait les stratégies opportunistes des groupes à différentes échelles de gouvernement ; d'autre part, l'idée que les jeux de pouvoir se déplaceraient au « niveau européen » depuis le milieu des années 80. Et cette thèse est discutable à deux points de vue. D'une part, on n'observe pas que de la fluidité entre ces différents niveaux d'action publique ; au contraire passer d'un « niveau » à l'autre demande des compétences (savoirs, savoir-faire, voire savoir-être, qui sont inégalement distribués). D'autre part, les logiques de représentation des intérêts ne se déplacent pas unilatéralement vers le « niveau » européen : les logiques nationales voire infranationales continuent d'être au cœur des systèmes de représentation.

#### *Le poids des compétences politiques : contraintes aux stratégies opportunistes*

La thèse d'un *venue shopping* opportuniste des différents acteurs trouve ici une limite pour une double raison : d'une part, en raison des compétences des institutions, qui sont relativement stabilisées, d'autre part, en raison des contraintes propres à l'action collective, tous les groupes n'ayant pas accès à toutes les arènes de décision tout le temps. Avoir accès à l'échelle européenne suppose de disposer d'un répertoire de relations et de connaissances relatives au processus de négociation européenne.

D'abord, si certains enjeux sont directement concernés par le niveau européen de négociation, d'autres le sont beaucoup moins (comme les règles concernant les catégorisations des produits) et d'autres encore sont partagés entre niveaux national et européen. Nous avons déjà attiré l'attention sur le fait que le marché du vin est fortement régulé et que cette régulation à plusieurs échelles est le produit de compromis socio-historiques inscrits dans la durée. Prenons l'exemple des questions de santé : si le niveau européen constitue incontestablement un niveau important de mobilisation pour les viticulteurs, notamment en raison du croisement entre alcool et vin, il n'en demeure pas moins que ces derniers mois ont été marqués par des mobilisations ayant lieu principalement au niveau national, relatives à la loi Evin. En fonction des sous-thématiques, ce sont donc des cibles différentes qui sont retenues par les viticulteurs. Si l'on prend l'exemple des primes à l'arrachage ou à la distillation (donc de la régulation quantitative du potentiel de production), on demeure là encore dans une logique multi-niveaux : le financement de ces activités repose sur deux, voire trois, niveaux de gouvernement. Mais si l'on se tourne vers le dossier des appellations d'origine contrôlée, les mobilisations se déroulent à un niveau uniquement national : il s'agit de modifier les règles relatives au cahier des charges AOC, avec un poids faible des règles européennes – lesquelles sont moins contraignantes que les règles AOC. Sur les questions de réglementation des conditions de production, l'échelle européenne est donc à bien des égards trop large, car fruit d'un compromis entre les Etats-membres destiné à leur laisser une marge de manoeuvre nationale. En tous les cas, cette thèse limite considérablement l'ampleur du *venue shopping* : les compétences sont relativement stabilisées et les groupes d'intérêts doivent faire avec ces règles qui pèsent sur leurs conduites.

La thèse du *venue shopping* souffre d'une seconde faiblesse : les acteurs ne sont pas capables de passer d'un niveau à l'autre selon une logique pure de calcul rationnel. Ce passage ne se fait pas mécaniquement, et on ne défend pas ses intérêts au niveau européen comme on les défend au niveau national. Passer au niveau européen suppose d'avoir des accès personnels au sein de la Commission, d'anticiper ce qui est acceptable ou non par ses fonctionnaires, d'être capable de ne pas présenter ses intérêts comme étant uniquement stato-centrés. Et si certains sont des spécialistes des négociations communautaires, d'autres se montrent beaucoup plus maladroits. Certains acteurs sont habitués aux négociations communautaires, en connaissent les arcanes, les modes d'arrangements, d'autres au contraire restent extérieurs à ces cercles, à ces façons de défendre des intérêts. Un interlocuteur nous confiait significativement : « [A la Commission, vous pourrez y aller, vous serez toujours bien reçu, mais bon, après, qu'est-ce qu'ils feront de ce que vous avez dit ? C'est sûr que si vous êtes juste là pour défendre votre pré carré sans informations globales, vous n'avez aucune chance ] » (entretien, avril 2001). Emblématique de cette non-maîtrise des modes de négociation européens est la façon « [trop nationale] de présenter ses intérêts, typiques de certains représentants français. Un habitué des négociations européennes (président du groupe vin du COPA-COGECA) nous confiait ainsi les déboires des représentants des intérêts français dans les négociations européennes sur deux questions, les vins doux naturels et les mentions traditionnelles sur les règles d'étiquetage :

« J'ai un copain qui m'appelle et qui me dit qu'il faut qu'il ait un rendez-vous à Bruxelles avec Mildon [le chef d'unité de la DG Agri responsable des négociations]... Moi je lui dis 'fais gaffe, articule bien, c'est un angliche, lui rentre pas dedans'... Pas raté, il me rappelle et il me dit que l'autre l'a quasiment foutu dehors... Et après Mildon me dit que le Français n'aura rien... Mais bon, moi aussi j'avais du vin doux naturel et j'ai rattrapé le coup après... » (entretien, janvier 2002).

« Les Français arrivent avec leur liste de 200 mentions traditionnelles... Mais ils rêvent ou quoi ? Tout le monde rigole ici... 200 mentions ! Mais ça va servir pour des négociations commerciales... On peut en placer 10 au maximum, c'est tout... » (entretien, janvier 2002).

Pour résumer, deux types de compétences limitent la possibilité d'un *venue shopping* opportuniste : le poids des compétences légales (qui répartit les rôles entre différents niveaux de gouvernement) ; le poids des compétences cognitives et tactiques (qui induit des spécialisations dans les logiques de représentation des différents acteurs).

<sup>33</sup> Fondé au début des années 1990, le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) est une confédération européenne qui regroupe les producteurs de toutes les filières agricoles. La Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne (COGECA) représente les coopératives agricoles, le secteur de l'approvisionnement et de la commercialisation et l'industrie agro-alimentaire en Europe.

### *Variations inter-régionales des mobilisations professionnelles à des niveaux différenciés*

Ce qui apparaît également à partir de la comparaison entre Languedoc-Roussillon et Aquitaine, c'est le caractère contrasté des mobilisations à l'échelle européenne. Si, pour le Languedoc-Roussillon, c'est une des conditions majeures de maintien, de développement et de restructuration du vignoble, pour les vins de Bordeaux, ce n'est qu'un intérêt secondaire, ponctuel. Autrement dit, le recours à l'Europe varie fortement en fonction des territoires<sup>34</sup>.

Rappelons brièvement les trajectoires de mobilisation de ces deux régions. En Languedoc, les mobilisations «contre» l'Europe du vin démarrent dès les années 70, période pendant laquelle la mévente du vin de Languedoc-Roussillon et la concurrence des vins du Sud de l'Europe se traduisent par des oppositions violentes entre viticulteurs et forces de l'ordre. Dans les années 80, les vigneron languedociens essaient de peser fortement sur la politique des vins de l'Union européenne, notamment au sein du COPA-COGECA. Pendant la période de négociation de l'OCM vins au cours des années 90, le président du Comité Vins au sein du COPA-COGECA est d'ailleurs un représentant des caves coopératives de l'Aude. Mais, sur la période considérée, le mode de négociation avec l'Union européenne se modifie partiellement, dans la mesure où c'est une modalité coopérative plutôt que protestatrice qui est retenue.

Les viticulteurs du bordelais demeurent quant à eux dans une logique d'intervention irrégulière. Ils sont loin des politiques européennes, mais s'y intéressent ponctuellement en fonction des enjeux les droits de plantation, les règles d'étiquetage ou la protection des interprofessions. S'ils ont été à l'origine de mobilisations d'importance sur certains enjeux, leurs centres d'intérêts principaux les éloignent quelque peu de l'échelle européenne. Significativement, un élu professionnel bordelais nous expliquait «Bon, c'est vrai que l'on s'est mobilisé sur l'OCM mais c'était à un moment précis, où l'on était directement concerné... maintenant, on suit ce qui se passe mais on est plutôt spectateur» (entretien, avril 2002). Ce relatif éloignement des institutions européennes s'est quelque peu modifié récemment. En effet, les difficultés de commercialisation que connaissent les vins de Bordeaux ont conduit ses instances représentatives à demander, avec le soutien du gouvernement français, des aides à la distillation ou des primes à l'arrachage qui concernent directement l'Union européenne.

En fonction à la fois de la structuration présente des enjeux et des traditions d'intervention (ce qui a des effets en termes de relais mobilisables, de connaissances des négociations, etc.), ce sont donc des logiques de mobilisation différentes qui traversent ces deux territoires. D'un côté, un territoire avec des relais au niveau européen, une habitude des négociations européennes, de l'autre, un territoire bien plus éloigné de ce type de négociations qui a nourri pendant des années une représentation volontairement très distanciée des institutions européennes. Significativement, les Bordelais et les Languedociens ont construit des *filières de représentation multi-niveaux* très différenciées. Si les Bordelais ont essayé traditionnellement de peser au niveau national, notamment par des positions successives au sein de l'INAO et de la CNAOC, les Languedociens jouent un rôle au sein de l'ONIVINS ou de la Confédération nationale des caves coopératives ou du niveau européen.

#### *Le national dans l'europpéen*

Le jeu des échelles se déroule enfin à un autre niveau une négociation se déroulant à l'échelle européenne ne signifie pas nécessairement une négociation conduite selon des logiques qui s'affranchissent des logiques nationales.

Si les groupes d'intérêts s'investissent dans les négociations européennes sans passer par les Etats, malmenant ainsi la thèse intergouvernementaliste classique selon laquelle la phase de négociation interne aux Etats (définition de la position nationale) précède la phase de négociation européenne, ils ne le font pas pour autant indépendamment du poids des logiques nationales. En l'occurrence, les logiques corporatistes qui caractérisent les relations entre organisations professionnelles et départements ministériels dans les différents Etats européens continuent d'influer sur les modes d'investissement des groupes d'intérêts au niveau européen. Particulièrement significatif de ce type de logique est le fonctionnement du groupe vin du COPA-COGECA. Les arrangements au sein de ce groupe international ne se font pas indépendamment des gouvernements nationaux, d'une part, ni des logiques de représentation des intérêts viticoles nationaux, d'autre part. Pour ce qui est de la première logique, il faut signaler que les représentants professionnels nationaux au sein du groupe vin rendent compte en continu de leurs discussions, négociations, compromis à leurs entités gouvernementales<sup>35</sup>. Et ces dernières ne sont pas sans effet dans les négociations «C'est sûr que certaines fois, on s'arrange avec les Espagnols et ceux-ci reviennent le lendemain en nous disant, non, ça ne passe pas avec notre gouvernement» (entretien, janvier 2002). Autrement dit, les prises de position au sein du groupe vin sont également déterminées par les pressions exercées par les gouvernements nationaux. C'est donc un premier effet les groupes d'intérêts ne négocient pas au niveau européen comme s'ils étaient indépendants des gouvernements nationaux, les compromis corporatistes passés, la nécessité de parler d'«une seule voix» au Conseil des ministres, rendent illusoire une indépendance totale des groupes d'intérêts.

Il existe une deuxième forme de contrainte née de l'appartenance nationale des groupes d'intérêts, indépendante celle-ci des gouvernements. Les différentes organisations professionnelles présentes au sein du COPA-COGECA ne sont en effet pas devenues «européennes» au sens où elles se seraient défaits du jour au lendemain de leurs appartenances nationales et des intérêts qui y sont liés. Le COPA-COGECA est bien plutôt une instance de compromis entre ces différentes organisations professionnelles nationales. Les textes qui sortent du COPA-COGECA sont le fruit de négociations permanentes entre ces différents représentants. Le président du groupe vins donnait l'exemple suivant «C'est sûr le texte que je vais proposer le 6 février sur la distillation, c'est un compromis entre les Espagnols et les autres... Mais bon, c'est comme ça qu'on avance...» (entretien, janvier 2002). Cette répartition nationale se traduit également au niveau de la répartition des rôles et sur le plan symbolique le président est français, les deux vice-présidents sont italien et

<sup>34</sup> Nous rejoignons ici un important courant de travaux sur les relations entre l'Europe et les niveaux infra-nationaux (voir par exemple Bukowski, Piattoni, Smyrl, 2003), à la nuance près que nous ne nous centrons pas sur les entités politiques régionales (Pasquier, 2004).

<sup>35</sup> En janvier 2002, par exemple, un de nos interlocuteurs, venu à Bruxelles pour une réunion portant sur les accords commerciaux bilatéraux, repassait à Paris pour rendre compte au ministère.

espagnol, et le président du Comité consultatif est allemand. L'organisation d'une rencontre avec le commissaire européen à l'agriculture a été symptomatique de ces surveillances croisées

«Au sein du COPA-COGECA, on a eu une grosse discussion pour savoir qui ira un seul? Huit (les 8 pays producteurs)? Ou quatre (le président et les deux vice-présidents du groupe vin, plus le président du Comité consultatif)? Finalement, on a tranché pour huit personnes... Mais, deuxième question, qui parlera? Un seul? Les huit? Finalement quatre? le président du Comité consultatif, le président du groupe et les deux vice présidents? soit un Français, un Allemand, un Espagnol et un Italien» (entretien, janvier 2002).

Ce qu'il importe de souligner ici, c'est que le changement d'échelle ne signifie pas nécessairement un changement de logiques d'action. Le poids des arrangements nationaux, des préoccupations dominantes dans les Etats-membres, tend à conférer une certaine importance aux logiques nationales et ce même au niveau européen. Pour le dire autrement, deux logiques s'affrontent et produisent des effets contrastés. D'un côté, si l'on adopte un point de vue inspiré par les travaux sur la *multi-level governance*, la multiplication des espaces de régulation incite les acteurs de la filière à des comportements «rationnels» et optimiste. Après un temps d'adaptation, ils font évoluer leurs objectifs et stratégies de représentation d'intérêts; les crises jouent en la matière un rôle d'accélérateur de l'apprentissage et de la modification des représentations. Mais, d'un autre côté, si l'on adopte un point de vue informé par le néo-institutionnalisme historique, ce processus est largement contraint par le poids des institutions et des façons de faire. Si les acteurs font évoluer leurs objectifs, leurs façons de faire sont fortement conditionnées à la fois par les institutions et compromis existants, et par leurs habitudes et compétences. Les transferts de compétence vers le niveau européen ou international ne remettent ainsi pas en cause les pratiques et institutions issues d'une histoire très longue.

### **Conclusion – la place changeante mais pérenne des acteurs collectifs et publics**

L'étude approfondie de la filière vitivinicole montre que, s'agissant de ce secteur de l'industrie au moins, on ne peut guère parler de «fin des territoires» (Badie 1995) ou «l'Etat creux» (Rhodes 1997). La régulation de cette filière n'est pas le produit d'une gouvernance aléatoire dépourvue de contenu politique et dont les pouvoirs publics se trouvent absents, mais d'un agencement, certes complexe et peu lisible, d'acteurs «identifiables et tangibles». De même, une analyse en termes de «gouvernance multi-niveaux» est d'un intérêt limité, en ce qu'elle suppose un peu hâtivement une capacité des acteurs à modifier radicalement leurs représentations, objectifs et pratiques, et à mobiliser les ressources nécessaires à cela (Smith, 2003a). Pour saisir les modes de régulation de cette filière, et appréhender les données et enjeux de sa réforme, il faut adopter un point de vue plus dynamique. Nous ne sommes pas en présence de niveaux de pouvoir clairs et étanches, mais d'un ordre institutionnel mondial composé de configurations enchevêtrées d'arènes de décision (Carter et Smith, 2004). La distribution du pouvoir et la répartition des rôles au sein de la filière évoluent en raison de l'interdépendance croissante de ses acteurs, de leurs conflits d'intérêts, de l'institutionnalisation de compromis et du besoin de gérer les contradictions internes de ces derniers.

Partant de ce constat, nous avons essayé de reproblématiser une série d'enjeux politiques souvent décrits trop sommairement sous les étiquettes de «globalisation» et «européanisation». Nous avons montré qu'il est non seulement possible mais aussi nécessaire d'aborder le caractère «multi-arène» de la régulation du secteur vitivinicole sous un angle propre à la mise en lumière de la logique et des interventions des acteurs, ainsi que de leurs «compétences politiques» respectives. L'hypothèse principale qui en découle est que si certaines de ces compétences évoluent fortement (le rôle de l'expertise juridique, économique et commerciale, mais aussi la multipositionnalité des acteurs), la plupart d'entre-elles demeurent attachées à la légitimité politique de chaque acteur. Du moins pour l'industrie vitivinicole européenne, cette légitimité se trouve toujours du côté des représentants des organisations professionnelles et interprofessionnelles, d'une part, et de leurs interlocuteurs dans les pouvoirs publics, d'autre part. Seuls ces deux séries d'acteurs bénéficient du droit de manipuler les symboles liés à un produit chargé d'un tel sens politique; il en découle que lorsque l'on cherche à redéfinir ce produit (par exemple dans le sens de «la qualité»), on finit toujours par modifier les rapports de force à la base de sa régulation politique.

### **Références citées**

- Aubin G., Lavaud S., Roudié Ph. (1996) *Bordeaux, vignoble millénaire*, Bordeaux, l'Horizon chimérique.
- Badie B. (1995), *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, coll. «L'espace du Politique».
- Bevir M. et Rhodes R. (2003) *Interpreting British Governance*, London, Routledge.
- Bukowski J., S. Piattoni, and M. Smyrl (eds.) (2003), *Between Europeanization and Local Society: Political Actors and Territorial Governance*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Carter C.A., Smith A. (2004) «Conceptualizing multi-level orders of Scottish fish and Bordeaux wine. The role of territory and political assignment», communication au colloque *Les idéologies des politiques territoriales*, Sciences Po Rennes, 4-5 mars 2004.
- Coelho J-O. et Rastoin J-L. (2001) «Globalisation du marché du vin et stratégies d'entreprise», *Economie rurale*, n°264-265.
- Colman T. (2001) «Assessing convergence – the case of European wine», communication au congrès de l'ECSA, Madison, mai-juin.
- de Maillard Jacques (2001), «La Commission, le vin et la réforme», *Politique européenne*, n°5, automne, p.68-84
- Deroudille J-P. (2003) *Le vin face à la mondialisation*, Paris, Hachette.
- Garrigou A. (2000), *La santé dans tous ses Etats*, Biarritz, Atlantica.
- Gavignaud-Fontaine G. (1998) «L'extinction de 'la viticulture pour tous' en Languedoc, 1945-84», *Pôle Sud*, n° 9, pp. 57-70

- Genieys W. (1998) «Le retournement du Midi viticole », *Pôle Sud*, n° 9, pp. 7-25.
- Genieys W., Smith A. (2000) «Idées et intégration européenne» 'La grande transformation du midi viticole », *Politique européenne*, n° 1.
- Guiraudon V. (2000), "European Integration and Migration Policy : Vertical Policy-making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, 38/2, p. 249-269.
- Hecló H. (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.
- Jobert B., Muller P. (1987) *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Jullien B. et Smith A. (2005a) «Conceptualising the politics of industry», communication au colloque ESMK, Paris, juin.
- Jullien B. et Smith A. (2005b) «Studying the politics of industry», communication à l'atelier *Quelle méthode pour quelle sociologie de l'action publique?*, congrès de l'AFSP, Lyon, septembre.
- Kuisel R. (1984) *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au Xxe siècle*, Paris, Gallimard.
- Kurzer P. (2001) *Markets and Moral Regulation. Cultural Change in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lampre C. (1993) *La conspiration des étiquettes. De la comédie des vins et des alcools*, Bordeaux, Féret.
- Laporte J-P. et Touzard J-M. (1998) «Deux décennies de transition viticole en Languedoc-Roussillon» de la production de masse à une viticulture plurielle», *Pôle Sud*, n° 9, pp. 26-47.
- Pasquier R. (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Presses Universitaires Rennes.
- Richardson J. (2000) "Government, interest groups and policy change», *Political Studies*, 48 (5), p. 1006-1025.
- Rhodes Raw (1997) *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.
- Roudié Ph. (1988) *Vignobles et vigneronns du Bordelais (1850-1980)* Paris, Editions du CNRS.
- Smith A. (2003a) 'Multi-level governance. What it is and how to study it', dans M. Painter, ed. *Handbook on Public Administration*, London, Sage.
- Suleiman E. (1987) *Les notaires, les pouvoirs d'une corporation*, Paris, Seuil, 1987.
- Torrès O. (2005) *La guerre des vins»l'affaire Mondavi. Mondialisation et terroirs*, Paris, Dunod.
- Warner Ch. (1960) *The winegrowers of France and the government since 1875*, New York, Columbia University Press.

REFLEXION SUR LA NOTION DE CHANGEMENT D'ARENE A PARTIR D'UNE ETUDE DE CAS SUR  
L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE

*Mathias Delori*

## LES COLLECTIVITES ITALIENNES A LA CONQUETE DE LA SECURITE – VERS L’AFFIRMATION D’UN (NOUVEAU) PARADIGME ?

Séverine Germain

Cette contribution propose d’examiner les changements d’échelle qui sont intervenus en Italie dans le domaine pourtant régalien de la sécurité depuis le milieu des années 1990. Le système institutionnel italien se caractérise par une pluralisation des acteurs (Dente, 1985 ; Della Porta, 1999 ; Mény et Surel, 2001) et le domaine de la sécurité n’échappe pas à cette caractéristique. Avec la montée en puissance des communes et des régions depuis le milieu des années 1990, la gouvernance de la sécurité au plan local repose aujourd’hui sur l’interaction entre différents niveaux politico-institutionnels, eux-mêmes fractionnés en différents services. Cette gouvernance multi-niveaux se caractérise, depuis une dizaine d’années, par la multiplication des contrats de sécurité entre maires et préfets, des lois régionales et des accords de programme entre Etat et régions dans le domaine de la sécurité, alors que les régions ne disposaient d’aucune compétence en la matière. Depuis la réforme de la Constitution adoptée en 2001<sup>36</sup>, les régions possèdent néanmoins des compétences en matière de coordination des polices locales (municipales et provinciales<sup>37</sup>). En 2005, une nouvelle étape a été franchie puisque le projet de réforme constitutionnelle d’Umberto Bossi<sup>38</sup> sur la *devolution* a été approuvé une première fois par le Parlement<sup>39</sup>. Cette réforme confierait de manière exclusive aux régions le pouvoir législatif en matière de police locale.

Comment interpréter et surtout expliquer ces évolutions au sein du secteur de la sécurité qui, en une décennie, a vu l’émergence d’une véritable gouvernance multi-niveaux impliquant l’Etat, les régions et les communes ? L’emploi du terme gouvernance – avec les implications normatives qu’il peut contenir (Peters, 2003) – permet de souligner une réalité empirique : l’Etat n’est plus le seul acteur à intervenir dans l’action publique (Kooiman, 1993 ; Le Galès, 1995 ; Rhodes, 1997), et c’est désormais le besoin d’articuler de multiples formes d’intervention publique qui constitue la logique d’action dominante (Duran et Thoenig, 1996). Cela se traduit notamment par un recours croissant à la contractualisation (Gaudin, 1999), phénomène qui semble se vérifier dans le cas italien. Le domaine de la sécurité apparaît régi par les mêmes logiques en Europe mais sa structuration est cependant beaucoup plus tardive en Italie par rapport à d’autres pays comme la France ou le Royaume-Uni.

Notre étude permet d’avancer plusieurs hypothèses explicatives de l’avènement de cette nouvelle architecture de la gouvernance de la sécurité en Italie. Nous soutenons que les spécificités politico-institutionnelles du contexte local de l’Emilie-Romagne ont produit un réseau particulier d’acteurs, incluant l’institution régionale, et permis la mise à l’agenda régional du thème de la sécurité. L’étude chronologique des évolutions du projet « *Città Sicure* » (« *Villes Sûres* ») de la Région Emilie-Romagne, premier programme régional sur la sécurité, permet d’illustrer l’influence décisive du *politics* sur la formation du réseau d’acteurs à l’origine du changement d’échelle. La formulation des problèmes, ainsi que la mise en œuvre des réponses sont elles aussi tributaires des particularités locales, qui n’exercent en revanche pas d’influence majeure sur le contenu même de l’action publique, qui se caractérise, comme ailleurs en Europe, par des mesures dites de « *prévention situationnelle* » et de « *prévention sociale* ». <sup>40</sup> Le contexte politico-institutionnel influe donc fortement sur la définition des problèmes – la définition d’une politique reposant sur un arbitrage d’intérêts, il semble difficile de retrouver des configurations locales exactement identiques d’un territoire à un autre – mais moins sur les solutions, la palette de choix étant somme toute assez limitée, même s’il apparaît évident que le choix d’un instrument n’est pas neutre (Lascombes et Le Galès, 2004).

Nous essaierons donc de mettre en lumière, dans cette contribution, le processus qui a conduit à la nouvelle architecture du secteur de la sécurité, la « *sécurité intégrée* »<sup>41</sup>, qui peut être qualifiée de *multi-level governance*. Les dynamiques constitutives de ce processus sont toujours en cours, si bien que la structuration du secteur de la sécurité est loin d’être figée et risque encore de connaître des modifications notables étant donné les évolutions en cours au niveau national. Ces évolutions trouvent leur origine en Emilie-Romagne, Région qui a abrité la naissance du premier programme sur la sécurité, d’abord uniquement scientifique, puis constitué d’interventions pratiques. Nous tenterons donc de mettre en évidence les dynamiques qui ont conduit à l’avènement de la figure de la « *Région animatrice* » en Emilie-Romagne avant de détailler les répercussions qu’a eu l’avènement de ce nouveau paradigme sur l’action publique, aussi bien au plan local que national, le modèle émilien ayant fortement contribué à structurer son environnement.

### L’avènement de la figure d’une « *Région animatrice* » ou la mise à l’agenda régional de la sécurité en deux temps (1995-1999 et 1999- ...)

L’Etat italien ne s’est préoccupé que tardivement de la question de la sécurité publique<sup>42</sup>, pour des raisons d’ordre politique mais aussi historique. Le maintien de l’ordre public était une priorité du gouvernement jusqu’aux années 70 (Della Porta et Reiter, 1997, 2003), puis les manifestations violentes des mafias et du terrorisme politique ont occulté tous

<sup>36</sup> Cette réforme constitutionnelle a modifié le système de répartition des compétences législatives entre l’Etat et les Régions : celles-ci disposent désormais de compétences dans tous les domaines, à l’exception de ceux explicitement réservés à la compétence exclusive de l’Etat (politique étrangère, finances, ordre public et sécurité, etc.). Etat et Régions disposent, en outre, de compétences partagées dans certains domaines (santé, transports, enseignement, commerce extérieur).

<sup>37</sup> La police provinciale détient des compétences en matière d’environnement.

<sup>38</sup> Leader léghiste, il a été ministre des réformes institutionnelles et de la dévolution dans le gouvernement Berlusconi jusqu’en juillet 2004.

<sup>39</sup> Ce projet de réforme constitutionnelle, qui entraînerait la naissance d’une République fédérale s’il entrait en vigueur, doit encore être approuvé une seconde fois par les deux Chambres.

<sup>40</sup> Nous reprenons cette distinction classique par souci de clarté. Faute de place, il ne nous est pas possible d’en discuter ici le contenu.

<sup>41</sup> Le gouvernement et les collectivités ont adopté ce terme qui suppose la coproduction de la sécurité par les services de l’Etat, les collectivités locales, les entreprises de sécurité et les citoyens. Il figure dans les rapports annuels du Ministère de l’Intérieur intitulés *Lo stato della sicurezza in Italia*.

<sup>42</sup> Au sens de lutte contre la délinquance.

les autres problèmes de la société italienne (Pavarini, 1994; Selmini, 1999, 2003). La région Emilie-Romagne s'engouffre dans ce vide intellectuel et normatif dès 1995, avec le lancement du projet «Città sicura». Ce projet naît de la conjonction de trois éléments (Selmini, 2004; Melossi et Selmini, 2000): l'intérêt d'une partie de la criminologie italienne pour ce thème, qui va importer un certain nombre de concepts issus du *left realism* notamment; la compétition politico-institutionnelle croissante du début des années 1990 sur les questions de fédéralisme et le rôle émergent des maires; et la croissance significative des taux de criminalité (Barbagli, 1998a, 1998b, 2003; Barbagli et Gatti, 2002) et les premières mobilisations d'habitants sur les problèmes de sécurité (Selmini, 1997; Chiodi, 1999; Bonvecchio, 1999; Della Porta et Andretta, 2001; Della Porta et Mosca, 2002; Poletti, 2002; Lewanski et Mosca, 2003). La conjonction de ces éléments explique la montée de la préoccupation politique pour la question de la sécurité en Emilie-Romagne et la constitution d'un petit groupe de «policy entrepreneurs» au sens de Kingdon (1984).

#### *L'ombre du PDS dans l'élaboration du modèle théorique émilien*

La réflexion criminologique sur les questions de sécurité naît à Bologne, dans les cercles du PDS, le *Partito Democratico di Sinistra* (Parti Démocrate de Gauche), héritier du Parti Communiste Italien qui règne depuis 1946 sur l'Emilie-Romagne, où éclatent par ailleurs des manifestations spontanées d'habitants dans la deuxième moitié des années 90. En 1991, Cosimo Braccesi, chargé des questions de justice au sein de la fédération bolognaise du PDS, contacte Massimo Pavarini, professeur de droit pénal à l'université de Bologne afin de s'informer de ces questions dont il confesse être novice. Les deux hommes échangent leurs réflexions et arrivent à la conclusion que le thème de la sécurité va devenir un enjeu en Italie comme il l'est devenu dans d'autres pays européens. Avec le soutien financier du PDS, ils créent à Bologne une revue intitulée *Sicurezza e Territorio* (*Sécurité et Territoire*) et animent un groupe de réflexion composé de chercheurs, journalistes, travailleurs sociaux et fonctionnaires publics. La revue paraît jusqu'en 1994, année où Bersani, le secrétaire régional du PDS, est élu à la tête de la Région Emilie-Romagne. Bersani, proche du cercle de réflexion animé par Pavarini, appuie la création d'un comité technique au sein de la Région. C'est ainsi que le projet «Città Sicure» naît au cœur de l'institution régionale et non au sein d'une commune, contrairement à ce que le réseau prévoyait.<sup>43</sup> Il semble alors opportun de voir en 1995 l'année de la convergence des trois *process streams* indispensables à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités politiques (Kingdon, 1995: 20). Pour Kingdon, ces différents courants convergent lors de périodes critiques où «solutions become joined to problems, and both of them are joined to favourable political forces». On peut dire que le *problem stream*, relatif au processus d'émergence de problèmes qui attirent l'attention des décideurs, remonte au milieu des années 90, avec l'explosion des mobilisations d'habitants au Nord et au Centre de l'Italie, suite aux premières vagues d'immigration. Le *policy stream*, qui concerne le processus de génération d'idées et de propositions débute en Emilie-Romagne autour de Braccesi et Pavarini, dès 1991. En 1995, l'élection de Bersani à la tête de la Région constitue le *political stream* majeur, puisqu'une institution puissante, une Région, peut désormais soutenir le projet. La convergence de ces trois dynamiques ouvre une fenêtre d'opportunités pour les *policy entrepreneurs* que sont à l'époque Braccesi, Pavarini et Bersani qui inscrivent à l'agenda régional du thème de la sécurité. Kingdon définit les *policy entrepreneurs* comme suit: « [their] defining characteristic, much as in the case of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources -time, energy, reputation, and sometimes money- in the hope of future return » (Kingdon, 1995: 122). Ce petit réseau politico-institutionnel né autour des DS émiens va obtenir en effet des retombées politiques et institutionnelles importantes, puisque l'Emilie-Romagne va rapidement se trouver à la pointe de l'innovation institutionnelle dans le domaine de la sécurité et exploiter ce thème dans le conflit politico-institutionnel entre Etat et collectivités locales.

Le thème du fédéralisme est intimement lié à la gauche. Putnam, Leonardi et Nanetti, ont bien montré la difficile affirmation de l'institution régionale en Italie, au gré des conflits politiques entre le Parti Communiste Italien (PCI) et la Démocratie Chrétienne (DC) (Putnam et al., 1985). Ils distinguent trois phases. La première s'étend de 1946 à 1972 et se caractérise par une «approche minimaliste», selon laquelle la décentralisation doit être la plus limitée possible. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, la centralisation demeure l'apanage du régime fasciste, que les partis au pouvoir rejettent en bloc. Les régions, créées par la constitution de 1948, apparaissent comme des garanties («*garantismo*») éventuelles contre les excès du pouvoir personnel favorisé par la centralisation (Mény et Surel, 2001: 437). Toutefois, le PCI n'est au début pas favorable à la décentralisation. Il s'en fait un ardent défenseur après l'écrasante victoire de la DC en 1948 et son rejet dans l'opposition, espérant traduire en sièges l'enracinement électoral dont il bénéficie dans plusieurs régions. Le projet de décentralisation est alors gelé: les régions sont instaurées par la constitution mais ne seront véritablement mises en place qu'en 1970, sous l'action du gouvernement de gauche d'Aldo Moro. La deuxième phase (1972 à 1977) est celle de la «*mobilisation du front régionaliste*» (Della Porta 1999: 246), emmené par l'Emilie-Romagne, la Lombardie et la Toscane, d'une part, et par la commission interparlementaire pour les régions, d'autre part, tandis que le PCI milite de son côté pour une réforme fédéraliste. Finalement, deux mesures législatives (en 1975 et en 1977) attribuent aux régions de véritables compétences, notamment en matière de services sociaux. La troisième phase, qualifiée de managériale, s'ouvre en 1978 et se caractérise par la crise économique qui doit être gérée. Pour ce faire, les régions tentent d'infiltrer la présidence du Conseil, par l'institution d'un dialogue politique continu entre les différents représentants.

La Région Emilie-Romagne, vitrine du PCI, se situe donc en première ligne dans le conflit politico-institutionnel sur le fédéralisme. Le projet régional «Città Sicure» importe d'ailleurs les concepts du *left realism*<sup>44</sup> du fait d'une certaine

<sup>43</sup> Entretien avec Cosimo Braccesi, directeur du service «Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale» de la Région Emilie-Romagne, le 23 février 2005.

<sup>44</sup> Le *left realism* naît de la crise de la criminologie critique et de la sociologie de la déviance en Grande-Bretagne, dans le courant des années 1980. Ce courant affirme le principe selon lequel la délinquance est une réalité qui doit être prise en considération de manière sérieuse, prône l'abandon des idéalismes portés par le courant le plus radical des années 1970 et critique la gauche qui sous-estime le problème. L'approche se veut radicale car considérant la délinquance comme un produit endémique de la société industrielle avancée, société fondée sur des relations de classe et de genre et reposant sur les valeurs de l'individualisme compétitif et de l'agressivité masculine. Elle est réaliste dans la mesure où elle cherche à déconstruire la délinquance pour mieux en comprendre les causalités (approche multi-causale) et cerner les possibilités concrètes d'intervention. Cette approche innove en s'intéressant notamment à la victime.

proximité de point de vue existante entre certains criminologues réalistes (Jock Young) et Massimo Pavarini<sup>45</sup> mais aussi parce que ces concepts semblent adaptés à la situation de l'époque, où les communes gérées par le centre-gauche sont à la recherche d'idées susceptibles de justifier le rôle des maires et pouvoirs locaux dans le conflit croissant avec le gouvernement national (Selmini, 2004). Le *left realism* voit la délinquance comme un aspect normal de la vie quotidienne et il considère l'acte délinquant comme le résultat de l'interaction entre la police, le public, l'auteur et la victime, ces quatre éléments formant le *square of crime*. Il faut donc intervenir sur ces quatre éléments à la fois, d'autant que les populations les plus désavantagées sont les premières victimes de la délinquance. Le *left realism* considère en outre qu'il faut prendre en considération les peurs des gens, qu'elles soient rationnellement fondées ou non. L'intervention ne peut donc avoir lieu qu'à l'échelle territorialisée, la plus proche de la population. Il en résulte l'affirmation, dans les orientations du projet, du rôle central de la commune et du maire dans la politique de sécurité à mener. «Città sicure» adopte également l'approche *multi-agency*<sup>46</sup> du *left realism* mais le partenariat demeurera limité aux principaux acteurs institutionnels du débat sur le fédéralisme, à savoir l'Etat et collectivités locales.

Le projet emprunte également au *left realism* la notion de «communauté»<sup>47</sup>, afin de souligner la nécessité de fonder socialement les politiques de sécurité en obtenant l'accord et la participation des habitants. Le choix de retenir la notion de communauté se comprend relativement aisément à la lumière du fort enracinement des cultures locales en Italie (voir par exemple sur ce thème Trigilia, 1981, 1986; Caciagli, 1988, 1995; Della Porta, 1999), pays qui a connu une unité tardive et fragilisée par le clivage Nord-Sud. Cependant, ce n'est qu'à partir des années 1990 –avec la crise de confiance envers les partis engendrée par les révélations de l'opération «Mani Pulite»- que la société civile et ses formes organisées deviennent un interlocuteur véritable du processus de construction des politiques publiques (Della Porta et Andretta, 2001), rôle auparavant tenu de manière exclusive par les partis (voir Pizzorno, 1993).

La dimension communautaire du problème se manifeste d'ailleurs de manière violente dans la ville de Modène dès l'été 1997 (Chioldi, 1999), où des immigrés sont violemment accusés d'actes délictueux par les habitants du quartier Crocetta. A Bologne, le sentiment d'insécurité enregistre une hausse constante au cours des années 90, tout comme la délinquance (Barbagli, 1999), avec des conséquences électorales dès 1999 où, pour la première fois depuis 1945, la ville bascule à droite avec l'élection de Giorgio Guazzaloca, qui a fait de la sécurité son principal thème de campagne. Le thème de la sécurité acquiert donc une dimension d'urgence politique aussi bien pour certains maires pressés par leurs concitoyens d'agir que pour la région, qui voit sa principale ville passer aux mains de l'opposition. Avec l'élection de Vasco Errani (DS, *Democratici di Sinistra*, nouveau nom du PDS) en 1999 à la présidence de la Région Emilie-Romagne, c'est une nouvelle phase qui s'ouvre, caractérisée par le lancement d'une véritable politique régionale et l'émergence de la figure de la «région animatrice».

#### *La mise en œuvre d'une véritable politique à partir de 1999 ou l'avènement de la «région animatrice»*

Pour Selmini (2004), l'Emilie-Romagne –et d'autres régions- assument désormais un rôle que jouent des gouvernements nationaux en termes de financement des projets locaux, lancement de programmes sur la sécurité urbaine, coordination d'activités, activités de consultance et services aux communes, animation du débat national et international. Il semble donc intéressant d'utiliser la notion de «région animatrice» –sur le modèle de l'expression «l'Etat animateur», utilisée par Donzelot et Estèbe dans leur étude sur la politique de la ville (Donzelot et Estèbe, 1994)- pour souligner le rôle de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence de l'action publique joué par la Région.

Premièrement, au moment du lancement du projet, l'institution régionale ne détient pas de compétences dans le domaine de la sécurité. Les élus et fonctionnaires doivent donc trouver un moyen juridique d'intervenir dans le champ de la sécurité. La loi régionale n°3 du 21 avril 1999 met en avant un nouveau concept, celui de «sécurité urbaine» –qui a une existence au plan local et qui se distingue des concepts traditionnels de sécurité publique et d'ordre public- dont elle assume la responsabilité en tant qu'institution locale. La Région ouvre donc une «brèche» juridique dans laquelle d'autres collectivités vont pouvoir s'engager. Les Régions détiennent à présent des compétences en matière de sécurité puisque la réforme constitutionnelle de 2001 leur a conféré la coordination des polices locales.<sup>48</sup> La réforme de la *devolution*, lancée en 2003, leur donnerait en revanche des compétences législatives exclusives sur la police locale et la possibilité, par exemple, de constituer des corps régionaux de police.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Young publie en 1986 un article sur le *left realism* dans la revue italienne *Dei delitti e delle pene* (Young, 1986), dont les thèses sont reprises en 1994 par Pavarini (voir Pavarini, 1994).

<sup>46</sup> Le *left realism* attribue les échecs du système pénal au manque de coordination entre institutions, d'où la nécessité d'une approche partenariale.

<sup>47</sup> Le terme «communauté» ne revêt pas en Italie la connotation négative qu'il a en France. L'expression «comunità locale» est communément employée pour désigner la population locale.

<sup>48</sup> Avec la réforme constitutionnelle de 2001, les régions –sauf les régions à statut spécial et les provinces autonomes- obtiennent un pouvoir législatif en matière de police locale dans les limites indiquées par la loi-cadre nationale de 1986 sur le statut des polices municipales. Les communes, dans le cadre des normes régionales (sur la formation, par exemple), organisent et fournissent un service de police municipale mais c'est l'Etat qui délimite, avec cette loi-cadre, les missions de la police municipale en matière de sécurité publique (la police municipale exerce une mission auxiliaire de sécurité publique et les policiers municipaux peuvent se voir conférer la qualité d'agents de sécurité publique par le préfet).

<sup>49</sup> Le projet de réforme constitutionnelle veut confier de manière exclusive aux régions le pouvoir législatif en matière de police locale. Les régions pourraient donc apporter des modifications et dérogations à la loi-cadre de 1986. La sécurité publique reste une compétence exclusive de l'Etat (article 117, alinéa 3, lettre h) et la police administrative une compétence exclusive des régions mais deux éléments viennent troubler la clarté apparente de cette répartition de compétences. D'une part, les polices municipales peuvent exercer une mission de sécurité publique et, d'autre part, le principe de subsidiarité est inscrit depuis 2001 dans la Constitution italienne, qui mentionne d'ailleurs qu'une loi nationale doit déterminer des formes de coordination entre Etat et Régions dans le domaine de «l'ordre public et de la sécurité» (article 118, alinéa 3). En l'absence de loi nationale pour l'instant, le flou de la formulation laisse imaginer divers scénarios, de la création de nouveaux corps de police locale avec des missions de sécurité publique, gérés directement par les régions, à l'attribution de missions exclusives de sécurité publique aux corps de police municipale (Cornelli, 2003).

Deuxièmement, l'Emilie-Romagne fait partie des régions qui ont joué le jeu de la délégation de compétences aux provinces et communes. Les régions ont obtenu de l'Etat des attributions limitées et confuses de compétences (Dente, 1989) et auraient dû déléguer une grande partie de leurs missions de gestion administrative aux échelons provincial et communal, car elles étaient originellement conçues comme des organes intermédiaires (Mény et Surel, 2001). Au contraire, certaines se sont accrochées aux maigres prérogatives administratives qui leur avaient été confiées mais pas l'Emilie-Romagne. Du fait de ces délégations, les compétences sont imbriquées et la coopération entre échelons territoriaux nécessaire. La création de l'Ecole régionale de police locale en 2004 illustre cette nécessité de coopération du fait des délégations opérées en matière de formation professionnelle (loi régionale n°19 du 24 Juillet 1979), la Région a dû créer une société regroupant 17 collectivités, dont tous les chefs-lieux de province, sous l'intitulé «Ecole Régionale Spécialisée de Police Locale». Cet institut de formation, accrédité comme tel par la Région, a ouvert ses portes en 2004 et assure la formation professionnelle et continue des agents des polices provinciales et municipales.

Troisièmement, plusieurs éléments illustrent la notion d'animation empruntée à Donzelot et Estèbe : logique de projet, mobilisation des élus locaux, recherche de globalité dans l'approche et volonté de mise en cohérence de l'action publique. La politique régionale repose sur des appels d'offre annuels pour le financement de projets élaborés par les collectivités (essentiellement des communes) ou des associations locales et met à disposition une ingénierie technique assurée par le service «Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale»<sup>50</sup>. Le positionnement de ce service, créé au sein de l'exécutif régional (cabinet du président), et l'évolution de ses effectifs – d'une personne en 1994 à une quinzaine aujourd'hui – illustrent la volonté de la Région de doter cette structure d'une capacité d'action conséquente. Le montant total des financements accordés s'élevait à 961 660 euros environ en 1999 et frôlait les 2 millions d'euros en 2003. De plus, la Région finance des «projets pilotes» de requalification urbaine, qui comprennent plusieurs volets, illustration de la recherche d'une approche «globale» des problèmes.<sup>51</sup> La création de l'Ecole Régionale de police locale s'inscrit, par ailleurs, dans une recherche de mise en cohérence de l'action publique sur le territoire par une harmonisation des formations dispensées.

La rapide présentation du contexte d'avènement du projet «Città Sicure» permet d'en expliquer certains aspects, à savoir les contours du réseau d'acteurs impliqués et une partie des choix retenus dans l'élaboration du modèle théorique puis dans les modalités d'intervention. L'examen des projets financés par la région permet d'affirmer que le contenu de l'action publique en Emilie-Romagne ne diffère pas véritablement de ce qui se fait dans d'autres pays européens. La Région Emilie-Romagne devient toutefois une «région animatrice structurante», dans la mesure où elle contribue à structurer l'architecture de la gouvernance de la sécurité italienne par l'application de son modèle de relations inter-institutionnelles sur son territoire et sa diffusion à d'autres régions.

### ***La nouvelle gouvernance de la sécurité en Italie ou la diffusion limitée du «modèle» émilien***

Il convient de s'interroger sur les conséquences de ce changement d'échelle sur l'action publique en cherchant à comprendre les mécanismes de diffusion du «modèle» émilien. Ce «modèle», fondé sur la notion de «sécurité urbaine»<sup>52</sup>, se diffuse sur le territoire régional, grâce au rôle de support technique joué par le service «Promotion et développement des politiques locales de sécurité et de la police locale» de la Région auprès des communes éмилиennes. Mais, outre ces interactions au niveau proprement local, la Région entreprend d'agir au plan national en mobilisant d'autres collectivités. L'historique du développement du Forum Italien sur la Sécurité Urbaine (Fisu) illustre cette dynamique : créé en 1996 sous l'impulsion de huit membres fondateurs (dont une seule région, l'Emilie-Romagne), le Fisu compte aujourd'hui quatre-vingt membres et regroupe des régions, des provinces et des communes. L'Emilie-Romagne, par le biais du Fisu, a diffusé son modèle et contribué à la redéfinition des rapports central-local dans le domaine de la sécurité, mais sans réussir néanmoins à s'imposer sur tout le territoire (l'un des enjeux actuels du Fisu est son élargissement au Sud). Une proposition de loi datée du 17 mars 2003 et intitulée «Dispositions pour la coordination en matière d'ordre public, sécurité publique et police administrative locale, et pour la réalisation de politiques intégrées pour la sécurité» a été adoptée conjointement en mai 2003 par l'Ance (Association Nationale des Communes Italiennes), l'Upi (l'Union des Provinces Italiennes) et la Conférence des présidents de région. Cette proposition vise à la reconnaissance par l'Etat du rôle joué par toutes les collectivités locales dans le domaine de la sécurité – et pas seulement les régions.

#### *Le modèle émilien de relations inter-institutionnelles ou l'alliance inédite des collectivités contre le centre*

Sur les vingt régions que compte l'Italie, dix d'entre elles ont actuellement promulgué une loi sur la sécurité (la première, celle de l'Emilie-Romagne, date de 1999). Il est intéressant de souligner dès à présent qu'aucun de ces textes ne donne une définition définitive de ce que sont les «politiques dans le domaine de la sécurité urbaine» (Braghero et Izzi, 2004), cette définition variant d'une région à une autre. Ces législations ont néanmoins toutes en commun de chercher à instaurer un partenariat au niveau régional entre la Région et les services de l'Etat et créent toutes une enveloppe pour financer les projets d'autres collectivités locales (provinces et communes) et d'associations. Quant aux accords de programme Etat-région<sup>53</sup>, actuellement au nombre de six, ils prévoient notamment le développement de la recherche scientifique visant à l'amélioration des connaissances sur les problèmes identifiés : le financement de projets ; le

<sup>50</sup> Ce service, dirigé par Cosimo Braccisi, constitue la forme institutionnalisée du projet «Città sicure».

<sup>51</sup> Les projets pilotes –dont la périodicité des appels d'offre n'est pas fixée– comprennent des interventions lourdes comme l'implantation de systèmes de vidéosurveillance, de radiolocalisation pour la police municipale, ou de réseaux de bornes d'appels d'urgence ; la requalification de structures éducatives, de structures d'accueil pour jeunes ou pour immigrés ; la restructuration d'espaces verts. Chaque projet pilote donne lieu à la signature d'un «accord de programme» entre la Région et la Commune concernée. Le premier appel d'offre a eu lieu en 2000 et finance actuellement 13 projets à hauteur de 50%, soit une dépense de 32,5 millions d'euros pour la Région.

<sup>52</sup> Ce terme apparaît dans la loi régionale de l'Emilie-Romagne n°3 du 21 avril 1999 sur la réforme du système régional et local.

<sup>53</sup> Les accords de programme existent depuis 1990 : différentes autorités, dont les différents niveaux de gouvernements, s'entendent pour mettre en place des mesures ou des programmes qui requièrent une action coordonnée et des engagements réciproques. Sont stipulés les devoirs et les contributions financières de chacun.

renforcement de la formation professionnelle des policiers locaux, par l'intermédiaire de programmes de formation conjointe entre Police d'Etat, polices municipales et Carabinieri et une rationalisation du travail des forces de police, à travers l'amélioration de la coordination entre les différents corps (Police d'Etat, Carabinieri, Garde des Finances et polices municipales). De fait, ces accords font du thème de la «sécurité urbaine» un objet de concertation entre le gouvernement et chaque région, comme c'est le cas dans d'autres domaines, alors que les régions n'ont pas encore de véritable délégation de compétences en la matière. Ils permettent aussi de préciser les modalités de collaboration entre collectivités locales et Etat. Les instruments retenus par les régions pour intervenir dans le domaine de la sécurité apparaissent donc classiques et, conformément à l'analyse de Lascoumes et Le Galès sur les instruments de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 361), ces lois et accords de programme ont une fonction symbolique forte, puisqu'ils font de la sécurité un objet de concertation entre l'Etat et les régions.

Le protocole d'entente ou contrat de sécurité, signé entre le maire et le préfet, constitue le dernier type d'instrument utilisé pour formaliser des relations entre collectivités locales et Etat. Le premier protocole d'entente italien a été signé en 1998 à Modène, suite à des demandes répétées du maire, soutenu politiquement par la Région Emilie-Romagne dans le dialogue entamé avec le Ministère de l'Intérieur. Pressé d'agir face aux événements que nous avons mentionnés plus haut, le maire ne nie pas la dimension symbolique du protocole - comme dans le cas des contrats locaux de sécurité français (De Maillard, 2004) - censé attester aux yeux de la population de son volontarisme en matière de sécurité.<sup>54</sup> Ce premier contrat avait surtout pour objectifs la coordination de la police municipale avec les forces de l'ordre et l'amélioration de l'information du maire. Cette forme de contractualisation inédite en Italie s'est développée assez lentement puisque 208 contrats étaient recensés en 2003.

L'Emilie-Romagne s'est impliquée dans le lancement de ces relations institutionnelles bilatérales dans le domaine de la sécurité, mais a aussi contribué à la création du Fisu, qui s'est avéré une instance productive d'échange de bonnes pratiques entre collectivités. Le Fisu, conçu dès sa création comme un lieu unique d'échange entre les trois niveaux territoriaux italiens<sup>55</sup>, a permis l'avènement d'une alliance inédite entre les collectivités locales, qui s'est notamment traduite par la présentation d'une proposition de loi commune sur la sécurité, adoptée conjointement par l'Anci, l'Upi et la Conférence des présidents de région. Cette proposition de loi a été rédigée par un comité composé d'un représentant de chaque association, et notamment l'ancien maire de Modène et ancien président du Fisu (aujourd'hui membre honoraire de l'association) pour l'Anci et l'assesseur aux affaires institutionnelles à la Région Emilie-Romagne pour la Conférence des résidents de région, soit deux émiliens sur un comité de trois personnes. Le texte tente de donner un cadre national aux pratiques contractuelles déjà en vigueur, en s'appuyant sur les expériences développées en Emilie-Romagne, et cherche à renforcer la place des élus territoriaux face aux services de l'Etat en matière de réflexion, d'orientation et d'information réciproque.

L'alliance entre les villes et les régions surtout apparaît inédite dans le contexte institutionnel italien, où les villes ont toujours été considérées comme la «périphérie de deux centres», l'Etat et la Région (Bobbio, 2005). Déposée au Parlement, cette proposition loi est en cours d'examen mais les membres du Fisu sont persuadés qu'elle n'aboutira jamais, la sécurité urbaine n'étant plus une priorité du gouvernement Berlusconi.<sup>56</sup> Le Fisu tente donc, en parallèle, de faire valoir son point de vue au niveau européen.

Etant donné la faiblesse actuelle, pour ne pas dire l'absence de normes européennes contraignantes **au niveau local** en matière de sécurité urbaine<sup>57</sup>, on peut s'interroger sur l'issue finale de l'activisme du Fisu à l'échelle européenne. Ce dernier critique l'action du Fesu pour son manque d'ambition politique, l'association se contentant de mener des activités de recherche selon les priorités définies par la Commission sans proposer de cadrage institutionnel aux politiques de sécurité urbaine. Lors de la dernière assemblée générale du Fesu, la stratégie du Fisu est apparue clairement par la voix de son président : il s'est déclaré favorable au maintien des contacts entamés par le président et le délégué général du Fesu avec la Commission Européenne afin que celle-ci inscrive la sécurité urbaine dans son programme d'activités, le tout dans le but de pouvoir ensuite déterminer et orienter cette politique.<sup>58</sup>

#### *Les limites territoriales à la diffusion du modèle*

L'autre grand enjeu pour le Fisu concerne son élargissement aux régions du Sud, qui demeurent pour l'heure les grandes absentes au sein de l'association. Les Régions qui ont promulgué une loi et/ou signé un accord de programme avec l'Etat sur la sécurité urbaine se trouvent majoritairement au Centre et au Nord.<sup>59</sup> Même si les contenus varient d'un texte à l'autre, il n'en demeure pas moins que ces régions ont repris le modèle d'intervention dessiné par l'Emilie-

<sup>54</sup> Entretien avec Giuliano Barbolini, ancien maire de Modène (1995-2004), le 16 mai 2005.

<sup>55</sup> L'homologue français du Fisu n'est constitué que de villes, par exemple.

<sup>56</sup> Assemblée générale du Fisu, Piacenza, 9 et 10 juin 2005.

<sup>57</sup> Il faut attendre le traité d'Amsterdam pour voir la prévention de la criminalité (et non la criminalité organisée) apparaître comme une politique concourant à un espace européen de sécurité, liberté et justice (article 29). Le Conseil Européen de Tampere de 1999 va plus loin en demandant l'intégration de la prévention de la criminalité dans les stratégies de lutte contre la criminalité et en fixant des priorités d'étude, reprises ensuite par le Réseau Européen de Prévention de Criminalité et le programme de financement «Hippocrates», qui vise à encourager les échanges, la formation et la coopération dans le domaine de la criminalité pour la période 2001-2002. Parmi les axes de travail retenus figurent la criminalité à caractère général (délinquance juvénile, délinquance urbaine et délinquance liée à la drogue) et des thèmes transversaux touchant à la fois à la criminalité organisée et à la criminalité générale (comme le sentiment d'insécurité, la victimisation ou la mesure des phénomènes criminels). Les priorités retenues sont issues d'une synthèse des pratiques en cours dans les différents pays mais ne constituent en rien un ensemble de normes contraignantes qui s'imposeraient au niveau local. Il s'agit surtout pour les collectivités soucieuses d'approfondir empiriquement leur connaissance d'un sujet particulier d'une source de financement non négligeable.

<sup>58</sup> Intervention de Claudio Montaldo, président du Fisu, lors de l'Assemblée Générale du Fesu, le 10 juin 2005 à Piacenza (Italie).

<sup>59</sup> Les régions qui ont promulgué une loi relative à la sécurité sont les suivantes : Emilie-Romagne, Latium, Toscane, Vénétie, Ombrie, Marches, Lombardie, Campanie, Piémont, Abruzzes.

Celles qui ont signé un accord de programme avec l'Etat sont : Emilie-Romagne, Latium, Toscane, Vénétie, Marches, Campanie.

Romagne (loi régionale pour financer des projets communaux et/ou accord de programme avec l'Etat pour soutenir les communes qui ont signé un contrat de sécurité).

L'enracinement de la mafia au Sud constitue une donnée contextuelle qui exige une formulation autre du problème et empêche l'application des solutions existantes. Certains auteurs, qui ont étudié le rôle du capital social dans la prévention de la délinquance, ont introduit avec succès dans leur modèle explicatif une variable Nord-Sud (Gatti et Tremblay, 2000 ; Gatti et Tremblay, 2002 ; Gatti, Schadee et Tremblay, 2003). L'enracinement de la mafia a donc des conséquences objectives sur les formes de délinquance observables au Sud (Becchi, 2001 ; Barbagli, 2003), et a contribué à façonner durablement la conception de la sécurité que nourrissent les forces de l'ordre et le gouvernement central.<sup>60</sup> Ce n'est pas un hasard si le seul plan national relatif à la sécurité concerne le *Mezzogiorno* : il s'agit du Pon (Plan Opérationnel National), qui comprend sur la période 1998-2006 des financements importants destinés à aider au développement du Sud. La problématique du développement économique du Sud est intimement liée à celle de la sécurité, entendue comme l'éradication de la mafia. De même, si certaines régions du Sud envisagent de rejoindre le Fisù, elles n'en ont pas moins ouvert un débat passionné avec les adhérents sur leur « spécificité », ce qui signifie que les acteurs politico-administratifs du Sud considèrent eux aussi leur territoire comme particulier par rapport au reste du pays. La diffusion du modèle de gouvernance de la sécurité élaboré par l'Emilie-Romagne, qui repose fondamentalement sur un partenariat entre services de l'Etat et collectivités locales, décliné en différents types de relations inter-institutionnelles, se heurte donc à l'existence des mafias au Sud qui influe sur les conceptions des acteurs et sur la formulation des problèmes qu'ils opèrent. Ainsi, tous les acteurs concernés considèrent que la lutte contre la mafia est du ressort de l'Etat et non des collectivités, démunies face à cet enjeu. L'étude des tractations en cours pour l'élargissement du Fisù au Sud et des éventuelles conséquences de l'arrivée de ces nouveaux membres sur l'activité de l'association permettra certainement de déterminer plus précisément quels sont les points d'achoppement et les éléments de convergence des formulations des problèmes opérés par les acteurs.

Il apparaît donc essentiel de dissocier deux logiques à l'œuvre dans le domaine de la sécurité, en Italie : l'une institutionnelle et *bottom up*, portée par l'Emilie-Romagne depuis le milieu des années 90 et visant à la reconnaissance des collectivités comme des acteurs de la sécurité urbaine, et l'autre, politique et *top down*, touchant à la dévolution et poussée par la Ligue du Nord d'Umberto Bossi, membre de la coalition gouvernementale de Berlusconi. Si le gouvernement procède à une décentralisation effective des compétences en matière de police locale, il ne semble pas prêt à reconnaître institutionnellement le rôle joué par les collectivités dans le domaine de la sécurité (l'échec latent de la proposition de loi commune en atteste), d'autant plus que le rapport de force politique lui est actuellement défavorable, avec douze régions à gauche depuis les régionales de 2005. Il semblerait que logiques politique et administrative soient dissociées dans la mesure où il existe un rapport de collaboration entre le Département de la sécurité publique du Ministère de l'Intérieur et le service de la région Emilie-Romagne<sup>61</sup> mais des rapports politiques tendus entre le Ministre et le Président de la Région.<sup>62</sup>

## Conclusion

Nous avons cherché à montrer que les spécificités politico-institutionnelles du contexte local ont produit en Emilie-Romagne un réseau particulier d'acteurs, incluant l'institution régionale, qui a bâti un modèle théorique de politique de sécurité qu'il a ensuite pu inscrire à l'agenda régional de manière partiellement fortuite, le projet étant initialement destiné à des communes. Le fait qu'il se soit au final trouvé porté par une Région lui a donné plus de poids politique que s'il était né au sein d'une commune et l'activisme de ses membres fondateurs, notamment au sein du Fisù qu'ils ont contribué à créer, constituent des éléments explicatifs fondamentaux. D'autre part, si les divers territoires italiens n'avaient pas connu une hausse de la délinquance et les conséquences engendrées sur la population – une hausse de la demande de sécurité, qui s'est essentiellement traduite par une augmentation du sentiment d'insécurité et l'apparition de mobilisations spontanées –, le modèle émilien n'aurait certainement pas intéressé ses homologues. Le phénomène de la mafia, symbole du particularisme local du Sud, bloque cependant la diffusion du modèle. Certains auteurs (Gilling et Hughes, 2002 ; Hughes et Edwards, 2002) soulignent l'importance du contexte (organisationnel, politique, culturel, économique, historique) dans toute tentative d'appréhension du « what works » en matière de politiques et pratiques et critiquent la science des « bonnes pratiques » décontextualisées qui fonde son succès sur la réplique des expériences qui fonctionnent.

Notre analyse s'inscrit plus généralement dans une perspective comparatiste qui tente de réconcilier deux courants traditionnellement opposés de l'analyse des politiques publiques, la *policy approach* et la *policy styles approach* (Vlassopoulou, 2000). Nos premiers résultats nous permettent de défendre l'idée que « politics and policy both matter » mais influent avec une force inégale sur les différentes phases de l'action publique – à savoir la définition des problèmes,

---

<sup>60</sup> La croissance très rapide des homicides entre 1986 et 1991 est due au nombre de crimes perpétrés par la mafia (Barbagli, 2003 : 15-19). L'assassinat des juges Falcone et Bosellino en 1992 a déclenché le lancement d'une politique anti-mafia importante, avec le durcissement de la législation antimafia, l'envoi de l'armée en Sicile, la création de nouveaux organismes (la Direction des Investigations Antimafia et la Direction Nationale Antimafia) et celle d'un parquet spécialisé. D'autre part, une étude menée en 1989 sur des policiers (des élèves de l'école de police, des instructeurs et des policiers) en Emilie-Romagne a révélé que les crimes et délits commis par la mafia arrivaient en troisième position dans la hiérarchie des faits considérés les plus graves par les agents, derrière les homicides et le terrorisme (Bisi, 1989).

<sup>61</sup> A titre d'exemple, citons la recherche en cours – menée conjointement par le FISU et le Ministère de l'Intérieur – sur les protocoles et contrats de sécurité, que coordonne Rossella Selmini (responsable de l'activité scientifique du service « Promotion et Développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne).

<sup>62</sup> Entretien avec Cosimo Braccisi, responsable du service « Promotion et Développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne, le 23 février 2005. L'Accord de Programme Etat-Région de mai 2001 – et son renouvellement – résulterait de rapports de collaboration entretenus par le Président de la Région avec le Directeur général du Département de la sécurité publique du Ministère de l'Intérieur, et non avec le Ministre.

la formulation des réponses et leur mise en œuvre- et sur les réseaux d'acteurs qui produisent l'action publique. Peut-on alors parler de *policy transfer* pour analyser le changement d'échelle que nous avons décrit et ses conséquences ? Dolowitz et Marsh (1996: 344) définissent le *policy transfer* comme « *a process by which knowledge of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system* » définition trop large pour faire du *policy transfer* un concept opérationnel. Newburn et Sparks (2004: 126-127) explicitent les dimensions du *policy transfer* qu'il convient de prendre en considération pour une étude rigoureuse du phénomène: les raisons du transfert de politique; les sujets impliqués dans le processus de transformation/diffusion; l'objet de ce processus de transformation/diffusion (s'agit-il des discours, des normes et/ou des pratiques?); l'origine et la destination des politiques et idées importées; l'influence du contexte socio-politique et culturel dans lequel une politique est importée, se déploie et est éventuellement redéfinie. Ces précisions sont appréciables mais manquent cependant de systématisation pour être immédiatement utilisables dans une recherche. Faute de place, nous ne pouvons ici développer plus longuement notre critique et nous nous contenterons d'appliquer ces considérations théoriques sur le *policy transfer* aux éléments empiriques dont nous disposons.

Nous avons mis en avant les logiques politiques et institutionnelles locales, résultant d'interaction avec des spécificités du contexte national, qui ont présidé aux imports théoriques effectués volontairement de la part d'acteurs locaux non élus; parmi les éléments importés du *left realism*, il est important de retenir la centralité de la commune et du maire, ainsi que la nécessaire prise en considération du sentiment d'insécurité, autrement dit de l'opinion de la population, source de légitimité capitale des élus locaux. Parallèlement se manifeste une demande d'importation de pratiques de la part d'acteurs élus, comme le maire de Modène qui se trouve en situation d'urgence; il dépêche un collaborateur au Fesu et décide d'utiliser un instrument né en France en 1997, le contrat local de sécurité. Ce qui l'intéresse le plus, c'est finalement la dimension symbolique du contrat, qui permet notamment de faire montre de volontarisme auprès des habitants en affichant la recherche de collaboration avec les services de l'Etat. Il importe donc l'idée d'un document signé conjointement par le maire et le préfet, sans caractère contraignant ni obligation de contenu.

La deuxième phase du *policy transfer* touche à la diffusion des éléments importés par l'Emilie-Romagne et adaptés à la situation italienne sous la bannière de « sécurité urbaine ». Il se passe en effet deux ans entre la première loi régionale sur la sécurité, promulguée par l'Emilie-Romagne en avril 1999, et la deuxième du genre, promulguée par la région Latium en mai 2001. Rappelons cependant que le contenu des lois régionales est assez diversifié et que les termes retenus diffèrent même d'un texte à l'autre. Ce que les autres régions italiennes ont repris, c'est l'idée de collaboration avec l'Etat dans un domaine où elles ne pouvaient intervenir directement et où elles se créent elles-mêmes une marge de manœuvre, par l'intermédiaire des lois régionales promulguées.

Il semble donc, dans le cas du changement d'échelle qui nous intéresse, que le contexte politico-institutionnel italien constitue un facteur explicatif bien plus pertinent des évolutions en cours de l'architecture de la gouvernance de la sécurité que la notion de *policy transfer*, qui suppose des emprunts multiples dont nous n'avons pas retrouvé la trace. Au mieux, des idées ont été reprises et adaptées aux spécificités italiennes mais on ne peut en aucun cas parler de *lesson-drawing* au sens de Rose (1993), dans la mesure où le modèle actuel de gouvernance semble reposer sur un certain nombre de bricolages, aussi bien dans le contenu que dans le contenant, en l'absence de ligne directrice nationale en la matière.

## Bibliographie

- Barbagli, M. (1998a), *Reati, vittime e insicurezza dei cittadini*, Rome: Istituto Nazionale di Statistica, 61 p.
- Barbagli, M. (1998b), *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, 224 p.
- Barbagli, M. (dir.), (1999), *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologne: Il Mulino, 240 p.
- Barbagli, M. et Gatti, U. (dir.), (2002), *La criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, 338 p.
- Barbagli, M. (2003), « Introduzione », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 9-45.
- Becchi, A. (2001), « Problema criminale e sicurezza », in Milanese, E. et Naldi, A. (dir.) *Cantando sotto la pioggia. Insicurezza e sicurezza urbana*, Milan: Franco Angeli, pp. 19-32
- Bisi, R. (1989), *Criminalità e operatori di polizia in Emilia-Romagna*, Bologne: CLUEB, 200 p.
- Bobbio, L. (2005), « Italy: after the storm », in Denters, B. et Rose, L.E. (dir.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 29-46.
- Bonvecchio, P. (1999), *Un quartiere, una strada e un'idea assieme. Studio sui comitati di cittadini*, Milan: Franco Angeli, 175 p.
- Bragghero, M. et Izzi, L., (2004), « Le legislazioni regionali », in Selmini, R. (dir.), *La sicurezza urbana*, Bologne: Il Mulino, pp. 245-257.
- Caciagli, M. (1988), « Quante Italie? Persistenza e trasformazioni delle culture politiche subnazionali », *Polis*, n°2, pp. 429-457.
- Caciagli, M. (1995), « La destinée de la "subculture rouge" dans le Centre-Nord de l'Italie », *Politix*, n°30, pp. 45-60.
- Chiodi, M. (1999), « Immigrazione, devianza e percezione d'insicurezza: analisi del quartiere Crocetta a Modena », *Dei delitti e delle pene*, pp. 115-140.
- Cornelli, R. (2003), « Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 557-573.
- Crawford, A. (2002), *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, Londres: William Publishing, 324 p.

- Della Porta, D. (1999), *La politica locale*, Bologne: Il Mulino, 307 p.
- Della Porta, D. et Reiter, H. (1997), «Police du gouvernement ou des citoyens? L'ordre public en Italie», *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°27, pp. 36-57.
- Della Porta, D. et Reiter, H. (2003), *Polizia e protesta : l'ordine pubblico dalla Liberazione ai "no global"*, Bologne: Il Mulino, 397 p.
- Della Porta, D. et Andretta, M. (2001), «Movimenti sociali e rappresentanza» i comitati spontanei dei cittadini a Firenze», *Rassegna italiana di sociologia*, vol. XLII, n°1, pp. 41-76.
- Della Porta, D. et Mosca, L. (2002), «I comitati di cittadini e la domanda di "nuova politica". Qualche riflessioni a partire del caso bolognese», in *Contro il nemico invisibile. Comitati, inquinamento e salute a Bologna*, Modène» Edizioni Sigem, pp.187-206.
- De Maillard, J. (2004), «Governing Safety in France» Contractualisation, Tensions and Ambiguities », Communication au IVE Congrès Annuel de la Société Européenne de Criminologie, Amsterdam, 25-28 août, 21 p.
- Dente, B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologne: Il Mulino, 281 p.
- Dente, B. (1989), « Il governo locale », in Freddi, G. (dir.), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Rome: Nuova Italia Scientifica, pp. 123-169.
- Dolowitz, D. et Marsh, D. (1996), « Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, vol. 14, n°2, pp. 343-357.
- Donzelot, J. et Estèbe, Ph. (1994), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris»éd. Esprit, 238 p.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996), «L'Etat et la gestion publique territoriale», *Revue Française de Science Politique*, n°6, pp. 580-622.
- Gatti, U., et Tremblay, R.E. (2000), « La comunità civica come fattore di contenimento dei reati violenti. Uno studio criminologico sulle regioni e province italiane », *Polis*, vol. XIV, n°2, pp. 279-299.
- Gatti, U., Schadee, H. et Tremblay, R.E. (2002), « Capitale sociale e delinquenza », *Rassegna italiana di Criminologia*, vol. XXII, pp. 1-7.
- Gatti, U., Schadee, H.M.A., et Tremblay, R.E. (2003), « La comunità civica come fattore di contenimento dei reati », *Inchiesta*, n°139, pp. 144-151.
- Gaudin, J.-P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris»Presses de Science Po, 233 p.
- Gilling, D. et Hughes, G. (2002), « The community safety "profession" » : Towards a new expertise in the governance of crime, disorder and safety in the UK? », *Community Safety Journal*, vol.1, n°1, pp. 4-12.
- Hughes, G. et Edwards, A. (dir.), (2002), *Crime Control and Community: The new politics of public safety*, Cullompton: Willan Publishing.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins, 240 p.
- Kooiman, J. (dir.) *Modern Governance*, Londres: Sage Publication, 280 p.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris»Presses de Sciences Po, 378 p.
- Le Galès, P. (1995), «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- Lewanski, R. et Mosca, L. (2003), «I comitati di cittadini a Bologna negli anni '90», *Metronomie*, n°27, pp. 75-121.
- Melossi, D. et Selmini, R. (2000), « Social conflicts and the microphysics of crime: the experience of the Emilia-Romagna Città sicura project », in Hope, T. et Sparks, R. (dir.), *Crime, risk and insecurity*, Londres, New York: Routledge, pp. 146-165.
- Mény, Y et Surel, Y. (2001), *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris»Montchrestien, 6° éd., 491 p.
- Newburn, T. et Sparks, R. (dir.), (2004), *Criminal Justice and Political Cultures*, Cullompton: Willan Publishing, 276 p.
- Pavarini, M. (1994), « Bisogni di sicurezza e questione criminale », *Rassegna italiana di criminologia*, n°5, pp. 435-462.
- Peters, G. (2003), «Governance and comparative politics», in Pierre, J. (dir.), *Debating governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 36-53.
- Pizzorno, A. (1993), *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milan : Feltrinelli, 325 p.
- Poletti, C. (2002), *Immigrazione, criminalità e comitati di cittadini : il caso modenese*, mémoire de maîtrise, Faculté de Droit, Université de Bologne.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 258 p.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. et Nanetti, R.Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologne: Il Mulino, 362 p.
- Roché, S. (2002), « Towards a new governance of crime and insecurity in France », in Crawford, A. (dir.), *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, Londres: William Publishing, pp. 213-233.
- Rose, R. (1993), *Lesson Drawing in Public Policy: a guide to learning across time and space*, Chatham, NJ: Chatham House, 176 p.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Philadelphia : Open University Press, 235 p.

- Sebastiani, C. (2001), «Comitati cittadini e spazi pubblici urbani», *Rassegna italiana di sociologia*, n°1, pp. 77-114.
- Selmini, R. (1997), «Il punto di vista dei comitati di cittadini», *Quaderni di Città Sicure*, n°11a, Bologna: Région Emilie-Romagne, pp. 77-94.
- Selmini, R. (1999), «Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità il caso italiano», *Polis*, vol. 13, n°1, pp. 121-142.
- Selmini, R. (2003), «Le politiche di sicurezza origini, sviluppo e prospettive», in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp. 611-648.
- Selmini, R. (2004), «L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo», *Quaderni di Città sicure*, n°30, Bologna: Région Emilie-Romagne, pp. 123-144.
- Triglia, C. (1981), *Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa : le subculture politiche territoriali*, Milan : Fondazione Feltrinelli, 174 p.
- Triglia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna: Il Mulino, 409 p.
- Vlassopoulou, C.A. (2000), «Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique», in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris: PUF, pp. 125-141.
- Young, J. (1986), «Il fallimento della criminologia per un realismo radicale», *Dei delitti e delle pene*, n°3, pp. 387-415.

*LE REFERENTIEL DU HANDICAP EN SUISSE. LA CANTONALISATION D'UN ENJEU FEDERAL ET  
SES IMPLICATIONS DISCURSIVES*

*Olivier Giraud & Barbara Lucas*

DE LA PERTINENCE DE LA NOTION DE SECTEUR POUR ANALYSER LA DECISION PUBLIQUE  
RELATIVE A L'EXTENSION DE L'AEROPORT PARIS – CHARLES DE GAULLE (1991 – 2002)

Charlotte Halpern

Les décisions publiques ne se prendraient plus comme avant. Ces difficultés seraient le résultat de la fragmentation des échelons décisionnels, de l'effritement des frontières entre secteur public et secteur privé, de l'internationalisation des territoires nationaux. Ces processus ont conféré à différents groupes d'acteurs les ressources nécessaires pour contester la position centrale des Etats dans la prise de décision, y compris dans des secteurs aussi stratégiques la politique des transports. La perte de centralité des Etats se manifeste entre autres par la distorsion croissante des échelles entre local et global, ainsi que par la remise en cause des arrangements institutionnels qui caractérisaient jusque-là les relations entre l'Etat, le marché et la société civile, dont la décision publique est le produit par excellence. La recrudescence de conflits et de controverses opposant les porteurs de la décision aux acteurs exclus de son élaboration manifeste la volonté de ces derniers d'être désormais associés à la définition et à l'élaboration des décisions publiques, par-delà les découpages sectoriels. Plus encore que le contenu même de la décision incriminée, ces acteurs locaux contestent les modalités d'élaboration de ces choix politiques par les pouvoirs publics nationaux et la légitimité de ces mêmes pouvoirs publics à les imposer au nom de l'intérêt général<sup>63</sup>. Dès lors, les autorités publiques responsables des choix en matière de politique aéroportuaire sont face à un enjeu crucial : comment procéder à l'élaboration et à la mise en œuvre de décisions publiques au sein de sociétés souvent qualifiées "d'ingouvernables" ? Comment intégrer les différents intérêts et enjeux en présence, sans que le projet ne perde toute sa substance ou ne soit tout simplement enterré au terme d'un conflit long de dix ans ? Si l'intérêt général élaboré par les pouvoirs publics nationaux ne constitue plus un facteur de légitimation suffisant pour imposer des choix politiques nationaux, comment procéder à la construction progressive d'un intérêt général négocié et associant un nombre croissant d'acteurs et d'intérêts ?

Cet article se propose d'appliquer ces questionnements au processus décisionnel relatif à l'extension de l'aéroport Paris – Charles de Gaulle (1991 – 2002)<sup>64</sup>. Plus précisément, il s'agira de montrer en quoi la distorsion croissante entre la dimension sectorielle et la dimension territoriale du transport aérien lors de l'élaboration de choix politiques en matière d'infrastructures aéroportuaires offre aux groupes issus de la société civile qui en ont la capacité, l'opportunité de participer à la redéfinition des frontières de ce secteur d'action publique. Trois hypothèses de travail ont été retenues pour préciser cette problématique : 1) Les structures (système politique et administratif) et les formes (arrangements institutionnels entre l'Etat et la société) de la décision publique en matière d'infrastructures aéroportuaires ont évolué sous le coup de la libéralisation de ce secteur d'action publique et de sa re-réglementation à l'échelle européenne. 2) La distorsion des échelles bouleverse la relation entre dimension sectorielle et dimension territoriale du transport aérien, ouvrant la voie à la politisation des questions aéroportuaires. 3) L'émergence des questions aéroportuaires sur l'agenda politique national sous la pression d'une coalition d'acteurs hétérogènes conduit à la redéfinition des frontières de ce secteur d'action publique et au rééquilibrage du rapport de force interne entre la dimension sectorielle et la dimension territoriale du transport aérien. 4) La politisation du dossier d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle institutionnalise les transformations survenues au sein de ce secteur d'action publique depuis le milieu des années 1980s et témoigne de la capacité d'adaptation des acteurs nationaux du transport aérien à l'évolution du cadre des ressources et des contraintes dans un contexte distinct.

La décision publique offre un angle d'approche particulièrement heuristique pour analyser l'émergence de nouvelles formes de concertation, de coordination et d'intégration des intérêts rendues nécessaires en raison de la transformation des relations entre l'Etat et la société civile, entre les secteurs et les territoires (Halpern, 2004). Produit de l'articulation entre des institutions, des acteurs et un cadre cognitif qu'il convient de mettre en évidence, la décision publique est envisagée ici comme une forme d'articulation dynamique entre le micro et le macro. Cette catégorie d'analyse permet de dépasser les limites de l'analyse des politiques publiques et de resituer l'analyse des *policies* dans le cadre plus large des *politics* en faisant appel aux outils d'analyse développés par d'autres sous-disciplines de la science politique (analyse des politiques publiques, sociologie de l'action collective, sociologie des intérêts). Chaque vague de mobilisation est ainsi resituée dans une perspective historique de façon à analyser l'affinement des registres argumentatifs, l'ajustement des structures organisationnelles et la recomposition des alliances en fonction de l'évolution du projet d'infrastructure aéroportuaire. Le processus d'élaboration de l'action publique est alors envisagé comme une succession d'avancées et de retours en arrière sur le mode incrémental, de processus d'apprentissage, d'institutionnalisation de routines et de modes de faire.

Le développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle est le produit et l'instrument de la politique française du transport aérien. La distorsion croissante entre la dimension sectorielle et la dimension territoriale du transport aérien suscite la remise en cause de la légitimité de l'intérêt général dans ce secteur par une coalition d'acteurs hétérogènes. Ceux-ci bénéficient des échecs passés et de la fragmentation des acteurs publics pour bloquer le processus décisionnel et faire émerger les questions aéroportuaires sur l'agenda politique national. L'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle passe par la redéfinition des frontières de ce secteur d'action publique et par la réorganisation des arrangements institutionnels autour de ce nouveau rapport de force.

<sup>63</sup> L'intérêt général défini comme : « un ensemble de croyances dont l'efficacité dépend des relations qui s'établissent entre la légitimation de l'action publique et la restructuration périodique des intérêts » (Gaudin, 1999 : 55).

<sup>64</sup> Les données présentées dans cet article sont issues d'un travail de doctorat en voie d'achèvement : 60 entretiens (semi-directifs centrés ou biographiques selon les cas), analyse des articles de presse consacrés aux aéroports parisiens et des documents cadres de la politique du transport aérien depuis le début des années 1950, dépouillement des archives produites lors des phases de médiation et de la littérature produite par ces acteurs. La grande majorité des acteurs interviewés a souhaité s'exprimer sous couvert d'anonymat.

## 1. Les structures et les formes de la décision publique en matière d'infrastructures aéroportuaires.

Les aéroports sont le produit et l'instrument de la politique publique du transport aérien. Ces infrastructures ont situées à la croisée entre la dimension territoriale et la dimension sectorielle du transport aérien. Les modalités de leur développement ont longtemps dépendu des arrangements institutionnels qui caractérisent la politique publique du transport aérien, c'est-à-dire «*Les actions à travers lesquelles l'Etat ou d'autres organismes publics, semi-publics ou privés cherchent consciemment à influencer l'organisation et le développement du transport aérien dans leur objectif de poursuite d'un objectif économique plus vaste*» (Rößger, Hünermann, 1968 : 3 – Ma traduction). Le secteur aéronautique comprend la production (industriels) et l'exploitation des aéronefs (compagnies aériennes), ainsi que la constitution d'un environnement permettant le développement du trafic aérien (l'administration centrale via les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires et les services de navigation aérienne). Bien que tous soient unis dans leur volonté de promouvoir le développement et la compétitivité du transport aérien et de l'aéronautique civile française à l'échelle internationale, leurs relations sont marquées par des rapports de pouvoir et des conflits qui soulignent les résistances au projet de centralisation de ce secteur d'action publique par les élites politico-administratives nationales.

Les mécanismes à travers lesquels l'action publique contribue à la transformation de ce secteur industriel (secteur aéronautique) en secteur d'action publique (secteur de l'aviation civile) est au cœur de l'analyse développée dans les paragraphes suivants (Lehmbruch, 2001 : 24-31)<sup>65</sup>. Ce processus est défini comme la «*structuration verticale des rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières. [Le secteur] apparaît comme la vision de ces systèmes d'action du point de vue de l'action publique.*» (Muller, 2004 : 407). L'hypothèse de transformation des mécanismes de production de l'action publique dans ce secteur constitue le point de départ de notre analyse consacrée à la décision publique sur le projet d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle. La perte de centralité du cadre national et la distorsion des échelles mettent en lumière les limites d'un secteur d'action publique organisé sur une base nationale et centralisée dans un contexte de renforcement des échelons de Gouvernement infra- et supranationaux.

### 1.1. Quand l'intérêt général s'allie au monopole de l'expertise et de l'information : l'ère des technocrates.

La structuration de ce secteur d'action publique a été menée en parallèle avec celle de la politique publique du transport aérien, processus au cours duquel «*une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle*» (Muller, 1990 : 25). Leur émergence a été marquée par la centralisation de l'expertise et de l'information, la prééminence du rôle de l'Etat et d'une élite politico-administrative nationale et par l'intégration des intérêts sectoriels sur une base néo-corporatiste. La stabilisation de ces arrangements institutionnels est garantie par un cadrage commun du problème «*développement des aéroports*» (Snow & al., 1986). Ce construit politique et social dynamique a participé de la définition des frontières de ce secteur d'action publique et s'est peu à peu imposé en dehors de ce cadre sectoriel pour légitimer les choix politiques en matière d'infrastructures aéroportuaires. Cette approche centrée sur les structures ne saurait occulter le dynamisme des logiques d'acteurs et les tentatives répétées de nombre d'entre eux de renforcer leur autonomie par rapport aux objectifs définis par l'administration centrale du transport aérien afin d'imposer leurs propres intérêts. La structuration du secteur de l'aviation civile a été émaillée par de nombreux conflits internes à propos de la délimitation de ses frontières, de la définition d'un intérêt national qui transcende les intérêts particuliers et enfin d'un équilibre entre dimensions sectorielle et territoriale du transport aérien. Le développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle entre 1957 et 1992 et la stratégie développée à cette occasion par Aéroports de Paris (ADP), l'établissement public gestionnaire des aéroports parisiens, témoigne de ces tiraillements permanents.

#### 1.1.1. Un secteur d'action publique aux frontières et aux arrangements institutionnels bien identifiés.

Le transport aérien civil a émergé en tant que secteur d'action publique à part entière au cours de l'après-guerre et participe d'un objectif plus large de reconstruction du territoire national. Son développement rapide résulte de la volonté d'autonomie de l'Etat français dans ce domaine et s'accompagne de la mise en place de «*champions nationaux*» disposant d'un monopole ou semi-monopole sur leurs secteurs industriels respectifs (Hayward, 1995 : 5-6)<sup>66</sup>. La spécificité de l'aéronautique, en marge des politiques de défense et des affaires étrangères, permet d'appréhender une première facette de la politique publique du transport aérien : sa structuration à l'abri des aléas des «*politics*» et l'étanchéité de ses frontières. A l'échelle internationale et européenne, le rôle central de l'Etat est garanti par le système international de régulation du transport aérien au nom de la théorie du monopole naturel (Merlin, 2000 : 74-7). A l'échelle nationale, le rôle de l'administration centrale est garanti par sa capacité d'intervention très en amont du processus décisionnel : filtrage au moment de la mise sur agenda, étiquetage des dossiers requérant l'intervention des autorités publiques, mise en place de réseaux intersectoriels dont la longévité dépasse largement celle du politique et permet la pérennité de relations intersectorielles et avec le secteur privé.

L'attention particulière accordée au développement de l'aviation civile s'inscrit dans le projet de modernisation de la société française élaboré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et dans le «*modèle français d'élaboration de politiques publiques*» (Muller, 1990 : pp.124-6). Le transport aérien – vecteur du développement économique et instrument de la politique d'aménagement du territoire – joue un rôle décisif dans l'opérationnalisation du programme d'action défini par le Plan qui établit que «*l'on peut agir sur la société par l'intermédiaire d'une transformation raisonnée du territoire au moyen d'infrastructures et d'équipements*» (Desportes & Picon, 1997 : 13). L'objectif est d'assurer la compétitivité de l'industrie aéronautique française à l'échelle internationale, de faire de Paris une plaque tournante du transport aérien européen et international et d'Air France l'une des premières compagnies aériennes au niveau mondial. Ces élites politico-administratives qui façonnent la politique française du transport aérien sont constituées en grande majorité de hauts fonctionnaires issus des Grands Corps de l'Etat dits «*techniques*», c'est-à-dire des ingénieurs du corps des Mines,

<sup>65</sup> Le secteur industriel, ou secteur aéronautique dans le cas présent, recouvre l'ensemble des activités de production des Biens aéronautiques, y compris destinés à l'aviation militaire.

<sup>66</sup> Cette approche volontariste s'est déclinée selon des formes similaires dans tous les Etats européens, malgré des contextes politiques et institutionnels extrêmement variables (Cohen, 1995 : 26).

des Ponts et Chaussées, et de l'Air (Thoenig, 1987 : 15). Leur influence sur le système décisionnel «*se nourrit des mécanismes sociaux, culturels, statutaires, économiques, de fermeture, d'élitisme, de légitimité professionnelle, de rhétorique du service public et de l'intérêt général*» (ibid. : 37). Ceux-ci contribuent à la diffusion de valeurs communes et d'un cadrage du problème «*développement des aéroports*» qui privilégie la dimension technico-rationnelle du transport aérien sur sa dimension politique. Le caractère éminemment technique de l'aéronautique a facilité l'emprise de ces élites «*techniques*» sur le développement de ce secteur d'action publique et sur les discussions menées au sein de diverses instances de régulation comme la Commission des transports du Commissariat Général au Plan.

L'existence de liens privilégiés entre l'administration centrale du transport aérien, la compagnie Air France et ADP constitue la seconde caractéristique de l'équilibre institutionnel hérité de l'après-guerre. Ces relations marquées par de forts enjeux de pouvoir n'empêchent pas le partage de l'expertise technique et de l'information ainsi qu'un intérêt commun de centralisation du transport aérien français. Cette interconnexion croissante soutient l'émergence d'une logique d'arsenal et de formes et de structures de la décision publique qui permettent à ces acteurs de mettre en œuvre leurs stratégies respectives au nom de l'intérêt général – légitimité politique – et de l'innovation technologique – légitimité technique (Cohen, 1992). Dans ce système de production de l'action publique, les opposants aux projets d'infrastructures de transports ne disposent que de moyens d'accès très limités au processus décisionnel (Feldman, 1985).

### 1.1.2. L'aéroport Paris - Charles de Gaulle : la constitution d'un espace extraterritorial (1957-1982).

Aéroports de Paris a été créé en 1945 afin de gérer tous les aérodromes ouverts à la circulation aérienne civile de la Région parisienne sous la tutelle du Ministère des transports et sous le contrôle du Ministère des finances. Son statut juridique exceptionnel au regard de ses homologues de province institutionnalise le rôle central de la Région parisienne en tant que plaque tournante du trafic aérien en France. Dans l'optique des élites politico-administratives de l'époque, seule la centralisation du système aéroportuaire français et la création d'un grand aéroport en Région parisienne permettront à la France de rivaliser avec Londres<sup>67</sup>. Le développement de l'aéroport Paris - Orly est le résultat d'un arbitrage politique entre les besoins de la France en équipements aéronautiques à court terme et les contraintes budgétaires. Ce choix dicté par l'urgence laissa entrevoir très en amont de sa conception des limites inhérentes à sa localisation au cœur d'une zone urbaine en pleine expansion. Celles-ci sont à l'origine des premières dissonances entre ADP et sa tutelle concernant le développement des aéroports parisiens et laissent transparaître en filigrane l'amorce d'une stratégie et un intérêt distincts par l'établissement public (histoire officielle) sous couvert d'intérêt général (histoire officielle) (Halpern, 2003 : 101-3).

La construction de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle est l'occasion pour l'établissement public de se distancer des objectifs définis par son autorité de tutelle. L'objectif commun consiste à doter la France d'une infrastructure à la mesure des prévisions de croissance à l'horizon 2000. En s'appuyant sur des données objectives élaborées par des ingénieurs, des économistes et des statisticiens, ADP et sa tutelle parviennent à imposer leur propre définition du problème «*développement des aéroports*» et la solution qu'il convient d'y apporter : construire un nouvel aéroport aux dimensions décuplées et situé dans une zone peu urbanisée (3.100 ha soit 1/3 de la surface de Paris intra-muros). Mais ce projet permet également à ADP de jeter les bases de son autonomie financière future grâce à la constitution de ce que les mauvaises langues de l'époque appelleront le "*plus grand centre commercial du nord de la Région Parisienne*" : un immense complexe rassemblant banques, hôtels, magasins, restaurants et entrepôts (Feldman, 1985).

Ce projet va directement à l'encontre des orientations définies en matière d'aménagement de la Région parisienne. Malgré les critiques qui s'élèvent contre la dimension du futur aéroport, les autorités politiques françaises soutiennent le développement de cette infrastructure dans les formes définies par ADP sous couvert de préparer l'arrivée du Concorde, de faire face à la saturation de Paris - Orly et aux besoins du transport aérien à l'horizon 2000. Aucune zone tampon ne fut prévue au sein même de l'enceinte aéroportuaire afin de protéger les communautés riveraines et ADP entreprit de racheter de façon systématique les constructions situées dans la zone la plus bruyante - environ 7.500 ha - afin de procéder à leur destruction et de constituer une zone de protection en dehors de l'emprise aéroportuaire. La grande autonomie dont bénéficia ADP pour concevoir et aménager cette plate-forme aéroportuaire a pour pendant la faible influence d'Air France et de la RATP sur ce processus décisionnel (Feldman, 1985 : 27). Les difficultés rencontrées par la suite par ADP pour assurer la desserte de l'aéroport s'expliquent en grande partie par ce manque de coordination initial dont la faute fut imputée par l'établissement public aux services de planification de la Région Ile-de-France (Larroque & al., 2002 : 273-9).

Les choix politiques en matière d'infrastructures aéroportuaires sont le produit des représentations nationales en matière de développement du transport aérien et des arrangements institutionnels qui caractérisent ce secteur d'action publique. Ceux-ci sont porteurs d'un rapport au territoire qui entérine la centralisation du système aéroportuaire parisien et d'une conception apolitique du transport aérien. La planification aéroportuaire souligne pourtant les limites de ces arrangements institutionnels dans la mesure où ils n'empêchent pas l'émergence d'intérêts contradictoires et ne permettent pas de surmonter la fragmentation des acteurs.

### 1.2. Quand l'intérêt économique se substitue à l'intérêt général : l'ère des gestionnaires.

Ce rapport de force intrasectoriel a connu des ajustements constants au cours des décennies suivantes, en fonction des évolutions technologiques et du contexte politique et économique. Cette évolution s'inscrit également dans la réinterprétation du rôle de l'Etat et des élites politico-administratives nationales au cours des années 1980s. L'évolution des contraintes économiques et technologiques pesant sur le transport aérien international constitue un premier vecteur de changement. A ceci s'ajoute le processus d'intégration européenne qui ne contribue pas seulement au renforcement du corpus réglementaire supranational, mais remet directement en cause des modes de faire et les instruments d'action

---

<sup>67</sup> En 1949, les aéroports de Londres totalisaient 1 million de passagers par an tandis que Paris - Orly et Paris - Le Bourget réunis n'atteignaient que 760.000 passagers annuels (Le Monde, 09/09/1950).

publique dans ce secteur. La redistribution des pouvoirs entre secteur privé et secteur public contribue enfin au renforcement de la vocation commerciale des gestionnaires d'infrastructures de transport : les aéroports s'imposent comme des pôles de développement économique autonomes, peu intégrés dans leurs territoires environnants. Dans ce contexte, le développement des aéroports parisiens sert plus que jamais les ambitions internationales et européennes des autorités publiques françaises, mais va désormais à l'encontre des objectifs nationaux en matière d'aménagement du territoire. Cet ensemble de facteurs renforce le caractère opaque des relations entre les autorités publiques nationales et leurs "champions".

#### 1.2.1. Déréglementation, libéralisation, décentralisation : l'intérêt général en question.

Cette évolution offre aux acteurs nationaux du transport aérien une opportunité de renforcer leur autonomie sur les choix politiques liés au développement de ce secteur. Le cadrage du problème « développement des aéroports » opéré par les élites modernisatrices dans une « logique d'Etat » est peu à peu réinterprété à l'aune d'une « logique de marché ». L'affaiblissement du système international de régulation du transport aérien accélère la mise en œuvre d'un processus de déréglementation de ce secteur à l'échelle internationale sous la pression des Etats-Unis (Richards, 1999 : 2). Les transporteurs aériens des Etats européens ont été contraints de procéder petit à petit à l'adaptation de leurs structures de fonctionnement internes et de leurs stratégies de développement<sup>68</sup> qui se traduit par la re-concentration de leurs activités autour d'une structure dite de "Hub and Spokes" à l'instar de leurs rivales nord-américaines<sup>69</sup>. Ce processus accélère l'émergence d'une politique communautaire du transport aérien qui ne remet pas totalement en cause le rôle central des Etats, mais contribue à la transformation des liens étroits qui existaient jusque-là entre les Etats européens et leurs champions respectifs - constructeurs et compagnies aériennes - par le biais du dossier de la concurrence. La libéralisation du ciel européen s'accompagne de contraintes de plus en plus fortes à l'exercice de l'autonomie des Etats dans ce secteur (Kassim & Menon, 1996 : 5)<sup>70</sup> et à sa « ré-réglementation » progressive à l'échelle européenne (Majone, 1994 : 235).

Au niveau national, la diffusion du programme néo-libéral offre tout d'abord une opportunité à l'administration centrale du transport aérien de renforcer la dimension sectorielle de l'aviation civile au détriment de sa dimension territoriale par le biais d'un rééquilibrage de son discours autour de la compétitivité du secteur aéronautique. Cette reconversion s'accompagne du déclin des outils de planification et de l'élite modernisatrice au profit de d'une croissance économique forte, ouverte et équilibrée. Ces ajustements successifs procèdent plus de l'application de recettes nouvelles fondées sur un programme d'action néolibéral que sur la disparition des valeurs et des principes stratégiques qui guidaient l'action publique jusque-là (Jobert, Théret, 1994 : 72). Ce secteur reste marqué par son caractère exceptionnel « d'industrie 'attribut de souveraineté' » qui participe de l'expression de l'indépendance nationale et du rayonnement de la France à l'échelle internationale (Cohen, 1992 : 217). Son développement ne peut être soumis intégralement à une logique de marché : le rôle de tutelle de l'Etat et sa capacité de contrôle sur les choix des acteurs de l'aviation civile sont réaffirmés (Muller, 1989). Cette période marque un point d'orgue dans le degré de concentration des pouvoirs entre les mains de l'administration centrale du transport aérien, alors même que les effets de la politique communautaire du transport aérien et de l'introduction d'un objectif de rentabilité dans la gestion d'Air France et d'Aéroports de Paris ne se font pas encore sentir.

La monopolisation de l'expertise publique a pour corollaire l'affaiblissement des instances de contrôle situées hors de l'appareil d'Etat – partis politiques, monde universitaire, groupes issus de la société civile. Malgré la volonté de la DATAR d'adapter le système aéroportuaire français aux objectifs définis dans les Lois de décentralisation de 1982, son évolution reste motivée par les besoins propres au développement du transport aérien.

#### 1.2.2. L'aéroport Paris - Charles de Gaulle moteur du développement économique national (1982-1992).

L'évolution des arrangements institutionnels internes au secteur de l'aviation civile bénéficie à la stratégie d'autonomisation d'ADP et accélère le développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle alors que l'aéroport Paris - Orly n'a pas encore atteint ses limites. Au milieu des années 1980s, Jacques Douffiagues, Ministre délégué aux Transports du Gouvernement Chirac, fixe un nouvel objectif de développement à l'établissement public : passer du statut de bâtisseur à celui de gestionnaire à travers l'exportation de savoir-faire en tant qu'autorité aéroportuaire, la compétitivité des plates-formes franciliennes et leur attractivité pour les investissements étrangers (La Tribune de l'Economie, 07/08/1986). Dans un contexte de ralentissement de la croissance et d'internationalisation des économies, le secteur public doit lui aussi chercher les voies de son autofinancement et de sa compétitivité à l'échelle internationale et européenne. En une décennie, grâce aux aménagements prévus lors de la construction de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle, l'établissement public réussit le pari de transformer une entreprise structurellement déficitaire et sous-capitalisée en une affaire florissante qui pouvait se targuer d'être devenu l'un des principaux acteurs du développement économique national. Cette évolution accompagne celle de la culture de l'entreprise, caractérisée par le recul des ingénieurs au profit de gestionnaires. En 1985, ADP est le 16ème employeur français avec 64.000 emplois directs, le 12ème investisseur avec 400 millions de Francs par an et enfin le 5ème pour sa marge brute d'autofinancement (Le Figaro, 22/10/1985).

Ce rôle moteur est consacré dans le nouveau Schéma directeur de la Région Ile-de-France qui confère à l'aéroport Paris - Charles de Gaulle le statut de "Centre d'envergure européenne de la Région Ile-de-France" et intègre les objectifs de développement de cette infrastructure à l'horizon 2015 (SDRIF, 1994). L'extension des infrastructures aéronautiques de cet aéroport ne constitue qu'un seul volet de l'ambitieux projet élaboré par Aéroports de Paris : augmenter la capacité

<sup>68</sup> Ce processus est opéré selon un rythme et des modalités distincts dans les Etats européens, en fonction de l'héritage institutionnel et du contexte politique : British Airways donne l'exemple et sera privatisée dès 1987, la Lufthansa engage sa reconversion en 1992 et procède à une privatisation partielle par ouverture de capital en 1994, et enfin, Air France amorce sa restructuration en 1994.

<sup>69</sup> Cette stratégie initiée aux Etats-Unis au milieu des années 1980 consiste à optimiser les réseaux court-, moyen- et long-courriers d'une compagnie aérienne à partir d'un pôle d'interconnexion central (Hub) qui permet de multiplier le nombre de correspondances vers un nombre plus important de destinations (Spokes).

<sup>70</sup> Nous privilégions cette hypothèse sur celle qui consiste à voir dans ce processus la « fin du contrôle national » sur ce secteur (O'Reilly & Stone Sweet, 1998 : 463).

d'accueil de la plate-forme afin de doubler le trafic annuel de Paris - Charles de Gaulle pour atteindre 80 millions de passagers à l'horizon 2015 contre 25 millions en 1992 (ADP, 1992). Ceci implique la construction de 3 nouvelles pistes qui finalisent le projet initial de 1970. L'objectif est de soutenir la stratégie d'Air France et d'imposer son *Hub* à la seconde place des aéroports européens derrière Londres et devant Francfort (cf. Tableau 1). Un second volet consiste à organiser l'attractivité de la plate-forme pour des entreprises d'envergure internationale à la recherche d'une localisation pour leur siège européen. Un programme d'investissements de 12 Milliards de Francs, étalé entre 1991 et 1995, est mis sur pied à cet effet en collaboration avec un bureau de conseil spécialisé en immobilier d'entreprise (Cavard, 1991 : 75-81). Le projet Roissy-Maillot prévoit la construction de 60.000 m<sup>2</sup> de bureaux situés au pied des pistes dont plus d'1/3 seront occupés dès 1995. Enfin, le projet d'interconnexion avec le réseau national et européen de TGV permet de transformer la concurrence du TGV en un atout pour le développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle (Merlin, 2000 : 125). Ces ajouts successifs accélèrent le dépassement de l'aéroport Paris - Orly par Paris - Charles de Gaulle, symbolisé notamment par le déménagement du siège d'Air France au sud de Paris - Charles de Gaulle en 1994 (cf. Tableau 2). La politique de développement d'ADP entérine la faible insertion territoriale de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle, qualifié de "ville dans la ville" par ses opposants tandis que l'établissement public fait figure "d'Etat dans l'Etat". ADP est accusé de négliger sa mission de service public – c'est-à-dire l'intégration économique, sociale et spatiale de l'aéroport dans son environnement - au nom de sa vocation commerciale.

Au-delà de la seule communauté d'intérêts entre les acteurs nationaux du transport aérien, ceux-ci font preuve d'une forte capacité d'adaptation au cadre de contraintes et de ressources qui est le leur et en fonction des échecs connus par le passé. La diffusion des idées et des recettes néo-libérales accélère les transformations internes à ce secteur d'action publique et le recentrage de la politique du transport aérien sur sa dimension sectorielle au détriment de sa dimension territoriale. Cette évolution conduit à la marginalisation des enjeux liés à l'aménagement du territoire et à l'externalisation de cette dimension qui avait pourtant légitimé l'intervention de l'Etat et la formidable autonomie des élites politico-administratives dans la structuration de ce secteur d'action publique. L'autonomisation d'ADP est le produit d'un long processus fait de tâtonnements, de retours en arrière et d'avancées au gré des opportunités qui se sont présentées et que l'établissement public a été en mesure de saisir.

## ***2. La redéfinition des frontières du secteur de l'aviation civile autour de la notion de "développement durable des aéroports parisiens".***

La distorsion croissante entre légitimité technique et légitimité politique lors de l'élaboration des choix politiques nationaux en matière d'infrastructures aéroportuaires est dénoncée par une coalition d'acteurs hétérogènes. Elus, acteurs du développement économique local, mouvements environnementalistes et associations de riverains se mobilisent au nom d'un intérêt territorialisé distinct de l'intérêt général et appellent de leurs vœux un développement durable des aéroports français. Ce concept, souvent utilisé de façon incantatoire, permet le regroupement sous une même bannière des multiples intérêts dont ces acteurs sont porteurs. Il pallie la distorsion croissante des échelles entre le très global et le très local en procédant à l'intégration systématique des dimensions politiques, économiques, sociales et environnementales des questions aéroportuaires au cours du processus décisionnel. Cette approche multidimensionnelle implique à la fois de repenser le cadre de légitimité au nom duquel ces grands projets d'infrastructure de transport sont élaborés, et de développer des mécanismes de production de l'action publique qui reflètent ce nouveau rapport de force entre secteur public, secteur privé et société civile. Cette interprétation "soft" du concept de développement durable permet de mettre sur un pied d'égalité des enjeux économiques, sociaux et environnementaux lors de l'élaboration des choix politiques en matière d'infrastructures de transports en conformité avec le principe d'intégration introduit par le traité de Maastricht.

Cette mobilisation contribue à l'émergence des questions aéroportuaires sur l'agenda politique national, alors que celles-ci étaient restées cantonnées à la sphère privée du secteur de l'aviation civile. Les autorités publiques françaises sont pressées d'effectuer un choix politique quant à l'avenir des aéroports parisiens et de dépasser la dimension purement technique et économique du projet d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle. Le secteur de l'aviation civile reste caractérisé par la concentration de l'information et de l'expertise entre les mains d'une élite technico-administrative nationale. L'intégration d'acteurs nouveaux, a fortiori de simples citoyens ou militants environnementalistes dans un secteur caractérisé par son aspect éminemment technique nécessite un long processus d'apprentissage afin de créer un espace institutionnalisé et légitime de confrontation et d'intégration de ces intérêts contradictoires. Ce processus implique la redéfinition des frontières de ce secteur d'action publique et des arrangements internes, le partage de l'expertise et de l'information, et la reconnaissance de la légitimité de chacun de participants à influencer le choix politique final.

### ***2.1. La légitimité des choix nationaux en matière d'infrastructures aéroportuaires en question.***

Les plates-formes aéroportuaires d'envergure internationale constituent une source de conflits potentielle par excellence. Le développement économique des aires métropolitaines et leur intégration au sein des réseaux internationaux et européens de transports et de communication, constitue un intérêt majeur pour les autorités publiques nationales. Cet intérêt est renforcé dans le cas des Etats européens du fait que ces infrastructures desservent des villes-capitales, soit politiques comme Londres ou Paris, soit économiques comme Milan ou Francfort (Cattan, 2000 : 75). La concentration du transport aérien est à l'origine de conflits politiques et sociaux majeurs, dont l'ampleur reflète la fragmentation des intérêts dans les grandes aires métropolitaines. Ces territoires moteurs du développement économique national sont aussi de grandes aires géographiques au sein desquelles s'entrecroisent de multiples échelons de gouvernement, de nombreux groupes de population, des intérêts et des représentations distinctes concernant l'utilisation de cet espace (Lévy, 1994). Tous ne disposent pas des mêmes ressources politiques, économiques, sociales, voir même techniques, pour se faire entendre au sein d'un cadre institutionnel complexe.

D'autant plus que ces infrastructures sont souvent localisées aux marges des aires métropolitaines, au cœur de communautés pour lesquelles les retombées économiques de l'aéroport restent minimes au vu des retombées négatives : bruit des avions de jour comme de nuit, pollution de l'air et de l'eau, dépréciation de l'immobilier, destruction du paysage sans compter la menace permanente que représente le survol de zones fortement urbanisées. La présence de

l'aéroport constitue alors un stigmate supplémentaire pour ces territoires fragilisés et rarement une source de bien être économique. Entre 1974 et 1993, les Communes riveraines de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle ont maintenu leurs projets de développement en dépit de cette infrastructure et la procédure d'enquête publique relative à cet aéroport leur offre une opportunité sans précédents de bloquer ce processus décisionnel.

#### 2.1.1. La mobilisation des Communes environnantes contre leur disparition programmée.

Les mobilisations contre le développement des aéroports ont été volontairement sacrifiées sur l'autel de l'intérêt général et reléguées au rang de revendications non légitimes de type Nimby ou "Not In My BackYard" (Jobert 1998, pp. 71-72). Cette catégorisation commode a longtemps permis aux pouvoirs publics d'ignorer les revendications des populations locales et de légitimer la mise en œuvre des choix politiques en matière de transports au nom de l'intérêt général. Les premières mobilisations contre le développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle ont pourtant été répertoriées dès le lancement de ce projet dans les années 1960s. Face à la mainmise d'ADP sur le développement de la plate-forme, les Communes riveraines se sont mobilisées en premier lieu contre leur disparition programmée. Contrairement aux propriétaires et exploitants agricoles du nord-est de la Région parisienne, les Communes n'ont pas été indemnisées pour la perte de ressources due à l'emprise de l'aéroport ou pour la pollution et les troubles occasionnés par le chantier, avant même la mise en service de l'aérodrome. Le faible niveau de mobilisation des Communes au cours de la phase des travaux préparatoires à l'expropriation tient essentiellement à leur taille démographique (cf. Tableau 3) et à leur fragmentation politique et administrative - 8 Communes et 3 Départements<sup>71</sup>. Une grande partie de leurs habitants, surtout les plus jeunes, ont choisi de quitter les lieux en raison des faibles perspectives de développement dues au gel des permis de construire. Ce maire d'une Commune du Val d'Oise revient sur cette période :

*"L'aéroport a constitué un véritable traumatisme pour nos villages bien avant l'arrivée des avions. À cause du chantier, notre vie est devenue un véritable cauchemar pendant 3 ans. Il était devenu impossible d'espérer en l'avenir, alors que notre disparition avait été organisée de façon aussi méticuleuse. Tous les jeunes sont partis en courant dès qu'ils le pouvaient et personne ne voulait venir s'installer ici. La seule façon pour nous de survivre était de profiter au maximum du profit généré par l'aéroport"* (Entretien Maire Val d'Oise, 19/11/2002).

Malgré ces handicaps, les Communes s'organisèrent individuellement afin de conserver leur identité et d'assurer leur survie. Cette stratégie est facilitée par l'abandon progressif des objectifs du Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (SDAURP) après l'arrivée au pouvoir en 1968 d'Albin Chalandon, Ministère de l'Équipement et du Logement. Celui-ci se déclare favorable à une meilleure répartition entre les investissements publics et privés dans le développement de la Région parisienne. La délivrance de permis de construire hors des zones prévues par le SDAURP fut relancée, y compris aux abords de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle. Couplée au processus de décentralisation amorcé en 1982, cette évolution contribua à l'instauration d'une compétition féroce entre les Communes pour attirer de nouveaux investissements sur leurs territoires respectifs et à l'exacerbation de leur fragmentation politique. Celles-ci relancèrent la construction de logements collectifs et individuels (Louvres, Goussainville) et la création de parcs d'activités industrielles et commerciales (Aulnay-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Mitry-Mory).

Contrairement à ce qui avait été prévu dans le SDAURP, la population et le parc de logements des Communes riveraines de Paris - Charles de Gaulle ne cessèrent d'augmenter entre 1975 et 1990 (cf. Tableaux 3 & 4), en dépit des restrictions législatives ultérieures. Au cours de cette période, l'écart se creuse entre ces Communes au profit de celles bénéficiant de la manne financière générée par la taxe professionnelle acquittée par les entreprises installées sur leurs territoires. La recrudescence des mobilisations contre le développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle s'explique en raison de l'accroissement conjoint du nombre de mouvements quotidiens aux abords de l'aéroport et de la population concernée (+ 21 % entre 1975 et 1990). A ceci s'ajoutent les leçons tirées des erreurs passées et l'apprentissage des règles du jeu introduites par la décentralisation.

#### 2.1.2. La politisation du dossier d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle (1992-1994).

La première phase de mobilisation des Communes s'intègre dans le cadre des discussions préalables au nouveau SDRIF qui marquent la volonté de l'État de redéfinir son rôle dans l'organisation et le développement de cette région dont il reste le premier investisseur. Loin de contribuer à l'émergence d'une communauté aéroportuaire, ces discussions ont révélé la fragmentation des intérêts liés au développement de cette infrastructure et la distorsion entre la dimension territoriale et la dimension sectorielle du transport aérien. Un témoin des négociations menées par ADP pour inscrire le projet d'extension de Paris - Charles de Gaulle dans le nouveau SDRIF ajoute :

*"Le moins que l'on puisse dire, c'est que le nouveau SDRIF a fait l'objet de décisions très contestables en ce qui concerne l'intégration de Roissy dans son environnement. La complexité de ce territoire n'a pas été prise en compte, entre des zones en retard de développement prononcé et des zones où le problème le plus aigu était celui du logement des employés. La problématique de l'aéroport n'a pas vraiment été abordée lors de la révision du SDRIF. Je veux dire par là que l'on a pris en compte la présence de Roissy dans cette zone, c'est évident. Simplement l'aéroport a été utilisé en tant qu'image, de moyen de se vendre, sans que la plate-forme ou les conséquences indirectes de l'aéroport aient influencé les politiques d'aménagement du territoire"* (Entretien IAURIF, Paris, 13/03/2002).

32 Communes riveraines de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle se regroupèrent en 1990 au sein du Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour le développement dans l'est du Val-d'Oise (Sievo) afin de faire admettre la nécessité d'une meilleure répartition des ressources financières générées par la plate-forme et d'un meilleur accès aux emplois de la plate-forme pour les populations riveraines. Démontrant leur capacité à dépasser leurs rivalités internes, les collectivités locales se déclarèrent convaincues de la nécessité de mettre en place une action concertée pour déjouer l'inscription du projet d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle dans le nouveau SDRIF. Comme le dit ce Maire, membre du Sievo :

<sup>71</sup> Les 3109 ha de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle étaient situés à cheval sur 8 Communes et 3 Départements : 1.518 ha pour la Seine-et-Marne (Communes de Compans, Le Mesnil-Amelot, Mauregard et Mitry-Mory), 838 ha pour le Val d'Oise (Communes d'Epiais-les-Louvres, Roissy-en-France et Louvres), et 735 ha pour la Seine-Saint-Denis (Commune de Tremblay-en-France).

*"Il faut comprendre que tout l'enjeu à l'époque était de parvenir à contraindre l'Etat dans ses projets de développement du secteur. Si nous ne nous mobilisons pas, nous risquons de nous retrouver avec un urbanisme qui nous échappe complètement. C'est donc grâce à la mobilisation de 32 Maires au sein du SIEVO que nous avons pu nous constituer en véritables décideurs. C'est aussi l'opposition et la mobilisation qui nous ont permis de devenir constructifs. Nous étions d'accord pour accepter les grandes lignes du SDRIF, mais nous souhaitons nous répartir entre nous ces tâches et fonctions, les équilibrer entre toutes les Communes du secteur" (Entretien Maire Val d'Oise, op.cit.).*

Afin de fragiliser cette amorce de concertation, ADP accélère le lancement de son Plan environnement (juin 1992), qui prévoit le lancement d'un ensemble de mesures dans les aéroports Paris - Orly et Paris - Charles de Gaulle pour un montant total de 450 millions de Francs ( 68,6 millions) étalés sur 5 ans (3,6% des investissements d'ADP et 1,7% du chiffre d'affaire de l'établissement public) (Le Monde, 31/05-01/06/1992). Ce plan jette les bases d'un système global de maîtrise de l'impact environnemental des plates-formes aéroportuaires: schéma d'aménagement des eaux usées et de gestion des déchets, système de contrôle en temps réel du bruit des avions et des trajectoires accessible au public (Sonate), systématisation des mesures de la qualité de l'air. Le second volet de ce plan se veut une politique ambitieuse d'information des riverains : publication d'un rapport annuel sur la politique environnementale d'ADP, relancer la distribution gratuite du magazine «Entre Voisins» dans les Communes riveraines des deux plates-formes, ouverture des Maisons de l'environnement de Paris - Orly et - Charles de Gaulle pour accueillir et renseigner le public. La publication de ce Plan à quelques mois seulement du projet d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle n'est pas fortuite : pour mener à bien ce projet, ADP a besoin d'étendre l'emprise de la plate-forme et d'acquérir 310 ha de terrains supplémentaires. Ceci rend l'organisation d'une procédure d'enquête publique obligatoire alors que l'extension des installations aéronautiques dans les limites de l'enceinte actuelle ne l'auraient pas nécessité. Pour l'établissement public, il s'agit d'une simple formalité :

*"Le nouveau projet d'aéroport dépasse l'emprise originale de l'aéroport et implique le rachat de terrains à l'Ouest, au Nord et au Sud de la plate-forme. Cela complique les choses. Mais bon, à cette époque l'objectif d'ADP est de faire passer le nouvel APPM on a besoin donc on fait. On ne se pose pas trop de questions" (Entretien ADP - Direction de la stratégie, Paris, 23/01/2002)*

Une fois le projet d'avant-projet de plan de masse entériné par le Gouvernement Balladur en Mars 1993, l'instruction locale est lancée de la mi-décembre 1993 à la mi-février 1994 dans les 97 Communes dont la liste a été établie par le Préfet de la Région Ile-de-France. A l'issue de cette première phase de concertation, il apparaît que 47 Communes ont émis un avis favorable au projet - principalement situées à l'Est de la plate-forme -, 30 ont émis un avis défavorable - principalement à l'Ouest de la plate-forme - et 20 n'ont pas répondu. Ces Communes sont soutenues dans leur refus par une myriade d'organisations, au premier rang desquels l'Association pour la protection de l'environnement et la limitation des nuisances (Apelna, 20 Communes, créée en 1991) et l'Association de défense du Val-d'Oise contre les nuisances aériennes de Roissy (Advocnar, 23 Comités de défense de riverains de Roissy). Notre interlocuteur ajoute :

*"L'instruction locale dure 2 mois environ. C'est-à-dire que l'on présente le nouvel APPM aux gens, et eux nous disent ce qu'ils en pensent. On fait la tournée quoi et puis on voit quelles sont les réactions. Bon là visiblement ça a dû coïncider quelque part avec les gens parce que les services de l'Etat et ADP ont mis en place une mission ..." (Entretien ADP, op.cit.).*

À cette action concertée des élus locaux, qui préfigure la création de structures intercommunales en 1998, s'ajoute la mobilisation du Conseil régional Ile-de-France qui tente de s'imposer comme un partenaire incontournable de l'Etat pour assurer la coordination de l'action publique à l'échelle de la Région (Estèbe, Le Galès, 2003). Les velléités de la Région en matière de politique du transport aérien sont directement concurrencées par les activités des Départements, et notamment celui du Val d'Oise. Celui-ci tente de concilier les inégalités liées à la plate-forme aéroportuaire entre les communes qui bénéficient de retombées fiscales ou de la proximité de ce bassin d'emplois, et les Communes trop éloignées pour profiter des aides à l'insonorisation, des retombées économiques et fiscales de l'aéroport, mais qui souffrent tout de même du bruit des avions. Ces dernières développent toute une palette de répertoires d'action : manifestations, pétitions, organisation de référendums locaux, recours en justice ou publications de communiqués de presse dans les médias locaux et nationaux. Ces tentatives d'actions collectives n'empêchent pas la poursuite d'actions individuelles, comme la Commune de Tremblay-en-France (93) qui jette les bases d'une coopération continue ou "projet de ville" avec ADP dès la fin des années 1980 afin de mettre en relation les 400 entreprises implantées sur cette Commune avec le pôle aéroportuaire.

Les revendications de cet ensemble d'acteurs hétéroclite évoluent rapidement vers l'obtention d'un traitement politique de ce dossier et contribuent à l'émergence du projet d'extension de Paris - Charles de Gaulle sur la scène politique nationale en 1994. Bernard Bosson, Ministre des transports (UDF), annonce le report de la décision sur l'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle et l'approfondissement de la concertation avec les Communes riveraines. Ce choix politique dépasse la dimension purement technique et commerciale du projet et reconnaît implicitement pour la première fois le droit des communautés riveraines à participer aux choix concernant l'avenir de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle.

## *2.2. Le "développement durable des aéroports parisiens" pour sortir de la crise.*

La politisation de ce dossier se traduit par une nouvelle hiérarchie des critères mobilisés lors des choix en matière de développement des aéroports parisiens et nécessite un arbitrage public du Premier Ministre. Les questions aéroportuaires passent en effet de la sphère privée qui est celle du secteur de l'aviation civile à la sphère publique qui est celle de la *polity* au sens le plus large du terme : leur traitement fait débat et nécessite l'intervention à plusieurs reprises des Gouvernements qui se succèdent entre 1996 et 2002. Le traitement de ce dossier semble d'autant plus urgent qu'il a un impact sur les résultats des élections municipales et cantonales de 1995, et des élections législatives de 1997. Si l'on ne gagne pas les élections à cause de l'aéroport, on peut les perdre : c'est la leçon qu'ont reçue un certain nombre d'élus locaux du PCF ou du RPR, parfois présents depuis de nombreuses décennies, qui ont vu leurs jeunes opposants des Verts ou du Parti socialiste remporter leurs sièges au Conseil général ou à la Mairie. L'évolution insufflée à la stratégie d'ADP et à l'ensemble des acteurs nationaux du transport aérien conduit à la redéfinition des frontières de ce secteur d'action publique, à la réaffirmation de leur mission de service public et à la stabilisation de l'équilibre entre la dimension territoriale et la dimension sectorielle du transport aérien.

### 2.2.1. Le désaveu public des formes et des structures de la décision publique en matière de transport aérien.

Ces élections signent l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus très informés quant aux questions relatives au développement des infrastructures aéroportuaires, et quant aux mécanismes institutionnels dont ils disposent pour influencer les choix politiques en matière de transport aérien. Ils font le choix de porter le front des revendications sur un meilleur partage des retombées économiques et fiscales de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle sans remettre en cause l'existence même de la plate-forme. Ils sont soutenus dans leurs demandes par le Ministère de l'environnement, qui revendique depuis de nombreuses années sa participation aux choix politiques nationaux en matière de transports (Lascoumes, 1999) et par la DATAR qui souhaite mettre ces infrastructures au service de son projet d'aménagement du territoire. Pour ces acteurs favorables à une meilleure prise en compte de l'environnement et de la dimension territoriale du transport aérien, les infrastructures aéroportuaires parisiennes doivent investir pleinement leur rôle de moteur du développement économique régional, au-delà de leur seule dimension européenne ou internationale.

La mobilisation de cette coalition d'acteurs se traduit par une révision à la baisse du projet initial à la suite d'une décision du Premier Ministre Alain Juppé (RPR) en octobre 1995 sur la base des conclusions de la Mission Douffiagues qui privilégient la "*poursuite du moindre impact sonore*" (Douffiagues, 1996). Pour la première fois dans l'histoire de la politique aéroportuaire française, le développement d'une infrastructure d'envergure internationale est fortement encadré au nom de son ancrage territorial. L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité politique en Septembre 1997 et du Gouvernement Jospin ne remet pas en cause cette décision. Le projet d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle est revu à la baisse : seules deux pistes d'orientation est-ouest, plus courtes que dans le projet d'origine et décalées vers l'est afin de préserver les populations du Val d'Oise, seront ajoutées aux infrastructures existantes. Celles-ci sont jugées nécessaires pour permettre à Air France de constituer un *Hub* compétitif à l'échelle européenne et internationale. L'extension des infrastructures s'accompagne de toute une série de mesures visant à favoriser la protection des riverains contre le bruit des avions - aides à l'insonorisation, interdictions ou limitations des vols de nuit pour les avions les plus bruyants - et une meilleure répartition des retombées économiques de l'aéroport - création d'un fonds local de répartition des ressources générées par l'aéroport, hors taxes professionnelles.

Cette décision politique constitue un désaveu de la stratégie menée jusque-là par ADP et sa tutelle. Elle signe la volonté des autorités politiques françaises d'introduire de nouveaux mécanismes de régulation au sein de ce secteur d'action publique : redéfinition de ses frontières, légitimation de nouveaux entrants, affaiblissement des critères technico-rationnels. Cette décision institutionnalise tout d'abord la présence systématique du Ministère de l'environnement lors des décisions relatives aux orientations de la politique aéroportuaire, que ce soit lors des discussions menées sous l'égide du Cabinet du Premier ministre ou du SGCI en vue d'élaborer une position française qui sera ensuite défendue auprès des institutions européennes<sup>72</sup>. L'administration de l'environnement revendiquait depuis plus d'une décennie son droit à participer conjointement avec le Ministère des transports à l'élaboration des choix politiques nationaux en matière d'infrastructures de transports en raison du renforcement de ses compétences techniques et politiques (Lolive, 1999 ; Lascoumes, 1999). Dans le domaine du transport aérien, cette revendication débouche sur la création en 1999 d'une Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa). Cet organisme dont le poids politique reste encore à démontrer, a pour mission de s'assurer que le développement du transport aérien en France ne pénalise pas les communautés riveraines et dispose à cet effet d'un pouvoir de sanction des acteurs qui ne respecteraient pas ce principe. Cette décision politique signe également la volonté des autorités publiques françaises d'opérer un rééquilibrage entre la dimension sectorielle et la dimension territoriale du transport aérien, par le biais des missions de service public d'Air France et d'ADP. Ceci se traduit par les limites apposées à la concentration du trafic aérien en Ile-de-France et par le maintien de la présence même réduite d'Air France à Paris - Orly : "*Air France doit mieux gérer son équilibre d'implantation. La compagnie ne peut pas seulement dire : mon aéroport, c'est Roissy*" (Le Monde, 31/07/1998).

Malgré son affaiblissement politique et le traumatisme qu'a suscité la création de l'Acnusa, la Direction générale de l'aviation civile a institutionnalisé ce rééquilibrage entre la dimension sectorielle et la dimension territoriale du transport aérien par la création de nouvelles structures et par la prise en compte des questions environnementales. L'objectif consiste à enrayer son affaiblissement et à éviter toute tentative de démantèlement supplémentaire de ses structures sur le modèle de son homologue allemand par exemple qui conduirait au recentrage de ses activités sur la seule transposition des réglementations supranationales en droit interne. Les négociations relatives à la réorganisation de la circulation aérienne dans la Région Ile-de-France ont montré l'institutionnalisation de ces changements internes, mais ont également révélé la capacité de cette administration à bloquer l'émergence de ce dossier sur l'agenda politique national.

Le principe d'encadrement de l'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle fait l'objet d'un consensus entre les différents acteurs en présence, indépendamment des discussions liées à la construction d'un 3<sup>ème</sup> aéroport dans le Bassin parisien<sup>73</sup>. Cet objectif a été réitéré par le Gouvernement Raffarin par la voix de Gilles de Robien, Ministre des transports, dans le cadre de sa politique "*Pour un développement durable des aéroports parisiens*" présentée le 25 Juillet 2002 :

*"Pour préserver son développement et stimuler son attractivité, la France doit disposer d'une desserte aérienne performante et donc d'une infrastructure aéroportuaire à la hauteur de ses ambitions et de ses besoins. Les aéroports Charles-de-Gaulle et Orly ont naturellement vocation à assurer une grande partie des besoins nationaux. Mais de telles infrastructures ne peuvent fonctionner et se développer n'importe comment, et surtout pas au détriment de la qualité de l'environnement des populations riveraines".*

La fin des années 1990 marque un tournant par rapport aux modalités d'élaboration de l'intérêt général en matière de transport aérien et de développement des infrastructures aéroportuaires. La politisation de ce dossier sous la pression conjointe des collectivités locales, des associations de défense de riverains et du Ministère de l'environnement conduit au rééquilibrage entre la dimension sectorielle et la dimension territoriale du transport aérien.

<sup>72</sup> Entretien Conseiller technique de Lionel Jospin pour les transports, Paris, 20/11/2002.

<sup>73</sup> Ce dossier a fait l'objet de nombreux rebondissements avant d'être finalement abandonné par le Gouvernement Raffarin (Le Monde, 24/05/2002).

## 2.2.2. La territorialisation de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle (1995-2002).

La reconversion d'ADP au cours des années 1990s résulte de l'adaptation de l'établissement public aux transformations du contexte politique et institutionnel et est en même temps le produit d'un lent processus d'évolution de sa culture interne. Les dirigeants d'ADP ont saisi très vite l'ampleur des changements à venir et la nécessité de renforcer l'intégration économique et sociale de la plate-forme afin de mettre fin à la politisation des questions aéroportuaires qui s'avère contraire à ses intérêts à long terme :

*"Aéroports de Paris doit passer d'un schéma décisionnel qui alliait autorité, hiérarchie, et décisions prises au nom d'un intérêt général rationnel vers un schéma décisionnel qui trouve d'autres sources de légitimité dans le respect, l'écoute, la proximité, le sentiment de devoir rendre des comptes, d'être responsable et susceptible de pouvoir être contrôlé. (...) L'aéroport est avant tout un écosystème, un rapport de force de plus en plus équilibré entre tous les acteurs territoriaux qui interviennent aussi bien sur la plate-forme même que sur le territoire environnant"* (Entretien ADP, op.cit)

Cette politique se traduit par le renforcement de la Direction de l'environnement et des relations territoriales au sein de l'établissement public. Celle-ci œuvre pour la constitution d'un réseau des acteurs présents au sein de la plate-forme ou aux alentours afin de favoriser l'accès à l'emploi pour les habitants des Communes riveraines : information sur les métiers de l'aérien, création de pôles de formation professionnelle, développement de filières spécifiques dans les établissements scolaires, renforcement des transports publics. Ces initiatives sont encouragées et accompagnées par les Communes qui avaient axé leur mobilisation sur une meilleure redistribution des ressources économiques et fiscales générées par l'aéroport. Cette évolution largement relayée par la politique de communication d'ADP doit être relativisée au vu de l'accès de la population des Départements environnants aux emplois disponibles sur la plate-forme. Entre 1997 et 2002, 18.800 emplois ont été créés sur la plate-forme de Paris - Charles de Gaulle, mais seuls 2.900 ont bénéficié aux habitants des trois Départements voisins, soit 49% du total des emplois de la plate-forme (ADP, 2002).

Cette évolution est facilitée par la constitution de plusieurs structures intercommunales, comme la Communauté de Communes Roissy - Porte de France, qui institutionnalisent la coopération entre les Communes et nomment des représentants dotés du pouvoir de négocier directement avec la Direction de l'environnement et des relations territoriales d'ADP. Le développement de l'intercommunalité bouleverse le rapport de force qui prévalait autrefois entre l'établissement public et de très petites Communes, caractérisées par leur émiettement géographique et leur fragmentation politique. Ces Communes rationalisent l'offre de logements et de bureaux sur le territoire intercommunal afin de protéger leurs populations respectives contre le bruit et d'attirer des entreprises en démarchant à l'échelle européenne et internationale. Un système de redistribution interne a été mis en place afin de rétablir un certain équilibre avec les Communes qui ne bénéficiaient pas directement des retombées fiscales de l'aéroport. La stratégie offensive de certaines structures intercommunales ne va pas sans provoquer de nouveaux déséquilibres entre les collectivités locales au détriment des territoires concernés par le bruit des avions, mais situés à plus de 25 km de la plate-forme dans la Vallée de Montmorency par exemple (Val d'Oise).

Cette stratégie a accéléré la rupture du front de la contestation entre les collectivités locales et les associations de riverains qui se retranchent désormais dans un rôle de suivi législatif et d'information des élus et de la population locale quant à la politique de lutte contre les nuisances sonores. Les inégalités de traitement entre les populations riveraines face au bruit des avions font l'objet d'un traitement au niveau national dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive européenne sur le Bruit ambiant. Cette directive parue en juillet 2002 prévoit l'émergence à terme d'un système de gestion décentralisé des aéroports européens, dans la limite des objectifs fixés par le cadre réglementaire national et communautaire. Associée à la volonté de la Commission européenne de réglementer les aides publiques aux aéroports et de rationaliser leur développement, cette évolution institutionnalise la re-réglementation de la politique en matière d'infrastructures aéroportuaires à l'échelle européenne<sup>74</sup>. Ces mesures ont pour objet de pallier les effets pervers dus au renforcement de la concurrence entre les plates-formes aéroportuaires d'envergure internationale des Etats européens et d'harmoniser la prise en compte de la gêne due au bruit des avions sur le territoire européen. La mise en œuvre de cette Directive dans le cadre d'une politique nationale en faveur du "*développement durable des aéroports parisiens*" relance l'hypothèse de la privatisation d'ADP. Cette mesure permettrait de clarifier la répartition des compétences et des responsabilités de l'autorité aéroportuaire face à sa tutelle, et d'empêcher la première de légitimer sa stratégie commerciale au nom de l'intérêt général.

Il est encore trop tôt pour évaluer avec précision le degré d'institutionnalisation du système d'acteurs en cours d'émergence autour de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle. Bien que l'on ne puisse nier l'ampleur des transformations survenues depuis le début des années 1990, il est indéniable que dans le contexte actuel, le projet de développement de la plate-forme aéroportuaire reste un projet d'ADP et non un projet collectif à proprement parler autour duquel pourrait émerger une forme de gouvernance locale. Cette situation ambiguë reflète les transformations survenues dans la régulation de ce secteur d'action publique et dans les mécanismes de régulation de la Région Ile-de-France depuis la fin des années 1980. La perte de centralité du cadre national et l'affaiblissement de l'administration centrale du transport aérien se traduit par la recherche de l'échelon le plus pertinent pour faire émerger de nouveaux mécanismes de régulation censés opérer un lien entre le local et le global et remédier à la distorsion croissante des échelles. Il n'est pas évident que l'échelon régional soit en mesure de remplir ce rôle face à l'ampleur des ressources dont disposent certains organismes privatisés ou en passe de le devenir, au premier rang desquels ADP. En l'absence d'un tel échelon coordinateur, l'Etat semble toujours être le seul acteur susceptible de faire émerger un consensus entre des visions du monde parfois opposées.

La libéralisation des économies, la déréglementation de ce secteur et sa re-réglementation à l'échelle européenne, et le renforcement des échelons infranationaux de Gouvernement ont bouleversé le rapport de force qui caractérisait les relations entre les acteurs nationaux du transport aérien et leur légitimité à élaborer seuls l'intérêt général en la matière. La privatisation partielle ou totale de ses anciens partenaires a laissé l'administration centrale du transport aérien d'une grande partie de sa capacité d'expertise technique et de ses velléités de contrôle de ces acteurs. Les stratégies

<sup>74</sup> Entretien Lufthansa, Francfort, 18/04/2005.

développées par Air France et ADP sont élaborées en fonction d'un intérêt propre qui va parfois à l'encontre des choix politiques nationaux ou européens en matière d'aménagement du territoire. Le développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle et des relations souvent conflictuelles entre ADP et les acteurs des territoires environnants illustre les transformations décrites précédemment.

Le renforcement du cadre communautaire ainsi que la constitution de sous-systèmes nationaux aux intérêts distincts a ouvert de nouvelles opportunités aux collectivités locales et aux associations de riverains qui n'étaient pas parvenues à se faire entendre sur la scène politique nationale. Dans un cadre institutionnel et politique mouvant, les opposants à la politique d'extension d'ADP ont su trouver des alliés disposant de ressources institutionnelles, politiques et financières suffisantes : collectivités locales, jeunes candidats aux élections locales ou nationales, Ministère de l'environnement, DATAR acteurs locaux du développement économique, etc. La constitution de cette coalition d'acteurs hétérogènes a permis de faire évoluer le thème des revendications de la lutte contre le bruit des avions vers la mise en place d'un système de redistribution des ressources économiques et fiscales générées par l'aéroport, stratégie qui s'est révélée fructueuse à long terme. Il est encore trop tôt pour affirmer avec certitude que les transformations introduites au cours des dernières années dans le système décisionnel relatif à l'aéroport Paris - Charles de Gaulle garantiront l'intégration de cette infrastructure dans son territoire environnant. Cependant, la virulence de ce conflit a mis en lumière la nécessité de procéder à une répartition des compétences et des responsabilités entre pouvoirs publics, gestionnaires d'infrastructures et compagnies aériennes. C'est en effet au prix du partage de l'information, d'un contrôle renforcé et de la mise en œuvre des sanctions en cas d'atteinte à l'environnement ou de non-respect des procédures de moindre bruit que la confiance des riverains dans la légitimité des autorités politiques et administratives aéroportuaires pourra être rétablie.

### *Bibliographie indicative*

Aéroports de Paris, (1992) Avant-projet de Plan de Masse de l'aérodrome de Paris - Charles de Gaulle (Seine et Marne, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise), Aérodrome de catégorie A : Mémoire explicatif et étude de circulation aérienne. Affaire n° 70 000, PK.G.IN., 101p. + cartes. Paris  $\square$  ADP / Direction de l'Architecture et de l'Ingénierie.

Aéroports de Paris, (2002) Rapport développement durable 2002, Paris  $\square$  ADP.

Cattan, Nadine, (2000) : « Les échanges aériens vecteurs d'intégration territoriale de l'Europe ». In : L'Information géographique, vol.64, n°1/2000.

Cavard, Jean-Claude, (1991) : « Roissy Charles-de-Gaulle, un aéroport international, un acteur régional ». In : Cahiers du GDR 874, CNRS n°7, Janvier 1991.

Cohen, Elie, (1992)  $\square$  « Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste. » In  $\square$  RFSP, vol.42/2, pp.197-218.

Cohen, Elie, (1995)  $\square$  « France  $\square$  National champions in search of a mission. » In  $\square$  Hayward, Jack (ed.)  $\square$  Industrial enterprise and European integration. From National to International Champions in Western Europe. Oxford  $\square$  Oxford University Press, pp.23-47.

Desportes, Marc  $\square$  Picon, Antoine, (1997) De l'espace au territoire  $\square$  l'aménagement en France. XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> Siècles. Paris  $\square$  Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées.

Douffiagues, Jacques (dir.) (1996), Mission d'études de la desserte aéroportuaire du grand Bassin Parisien, 2 vol., Paris  $\square$  Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (1994), Schéma directeur de l'Ile-de-France, Paris  $\square$  DREIF.

Estèbe, Philippe, Le Galès, Patrick, (2003) : "La métropole parisienne : à la recherche du pilote ?" In : Revue française d'administration publique, n°107, pp.345-56.

Feldman, Elliot J., (1985) Concorde and dissent: Explaining high technology project failures in Britain and France, NY  $\square$  Cambridge University Press.

Gaudin, Jean-Pierre, (1999) Gouverner par contrat  $\square$  l'action publique en question, Paris  $\square$  Presses de Sciences Po.

Halpern, Charlotte, (2003)  $\square$  Luftverkehrsinfrastrukturen zwischen ökonomischem Wettbewerb und politischer Integration. Das Beispiel des Flughafens Paris - Charles de Gaulle. In  $\square$  Planungsrundschau, n°8, pp.92-121.

Halpern, Charlotte, (2004)  $\square$  « Décision ». In  $\square$  Boussaguet, Laurie  $\square$  Jacquot, Sophie  $\square$  Ravinet, Pauline (dir.)  $\square$  Dictionnaire des politiques publiques. Paris  $\square$  Presses de Sciences Po, pp.151-9.

Hayward, Jack (ed.) (1995), Industrial enterprise and European integration. From national to international champions in Western Europe, Oxford University Press  $\square$  Oxford.

Jobert, Arthur, (1998)  $\square$  « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général ». In  $\square$  Politix, n°42, pp.67-92.

Jobert, Bruno ; Théret, Bruno, (1994) : "France : la consécration républicaine du néo-libéralisme." In : Jobert, Bruno, (dir.) : Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales. Paris : L'Harmattan, pp.21-85.

Kassim, Hussein ; Menon, Anand (1996) : The European Union and National Industrial Policy. London  $\square$  Routledge.

Larroque, Dominique, Margairaz, Michel, Zembri Pierre (dir.) (2002), Paris et ses transports (XIX<sup>e</sup> & XX<sup>e</sup> siècles) : deux siècles de décisions pour la ville et sa région, ed. Recherches  $\square$  Paris.

Lascombes, Pierre (dir.) (1999), Instituer l'environnement. 25 d'administration de l'environnement, L'Harmattan : Paris.

Lehmbruch, Gerhard, (2001) «Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik» sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe. In Czada, Roland, Lehmbruch, Gerhard, (Hg.) : Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt/Campus, pp.17-57.

Lévy, Jacques (1994), L'espace légitime sur la dimension géographique de la fonction politique, Presses de Sciences-Po/Paris.

Lolive, Jacques (1999), Les contestations du TGV sud-est : projet, controverse et espace public, L'Harmattan/Paris.

Majone, Giandomenico, (1994) : "Communauté Economique Européenne déreglementation ou re-réglementation ? La conduite des politiques publiques depuis l'Acte Unique". In : Jobert, Bruno, (dir.) : Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales. Paris : L'Harmattan, pp. 233-271.

Merlin, Pierre, (2000) : Le transport aérien. Notes et études documentaires, n°5117, Paris : La Documentation française.

Muller, Pierre (1989), Airbus, l'ambition européenne. Logiques d'Etat, logiques de marché. Paris/Commissariat Général au Plan / L'Harmattan.

Muller Pierre, (1990) Les politiques publiques. Paris : PUF.

Muller, Pierre, (2004) «Secteur». In Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (dir.) Dictionnaire des politiques publiques. Paris/Presses de Sciences Po, pp.405-413.

O'Reilly, Dolores ; Stone Sweet, Alec, (1998) : "The liberalisation and reregulation of air transport." In : Journal of European Public Policy, 5:3, pp.447-66.

Richards, John E., (1999) «Towards a positive theory of international institutions regulating international aviation markets.» In International Organization, vol.53, n°1, pp.1-37.

Rößger, Edgar, Hünermann, Karl-Bernd, (1968) Einführung in die Luftverkehrspolitik. Mannheim/Bibliographisches Institut / Hoschultaschenbücher – Verlag.

Snow, David, Rochford, Bruce, Worden, Steven, Benford, Robert, (1986) : "Frame alignment processes, micromobilisation and movement participation". In : American Sociological Review, n°51, pp.464-81.

Thoenig, Jean-Claude, (1987) L'ère des technocrates. Paris/L'Harmattan.

Wright, Vincent, Cassese, Sabino (dir.) (1996), La recomposition de l'Etat en Europe, coll. Recherches, La Découverte/Paris.

#### **Articles de Presse**

La Tribune de l'économie (07/08/1986) Jacques Douffiagues définit 4 priorités pour les aéroports parisiens.

Le Figaro (22/10/1985) Comment fonctionne ADP ?

Le Monde (09/09/1950) Frédéric, Pierre: Paris, port de l'air.

Le Monde (31/05-01/06/1992) Ambroise-Rendu, Marc : ADP dans le vent.

Le Monde (31/07/1998) Orly craint qu'Air France ne choisisse de se délocaliser à Roissy.

Le Monde (24/05/2002) : Mr. Bussereau confirme le rejet du troisième aéroport parisien.

#### **Chronologie indicative**

1945 Création d'Aéroports de Paris, établissement public à gestion autonome, chargé d'exploiter les aérodromes civils de la Région parisienne.

1957 Lancement du projet d'aménagement de l'aérodrome paris - Nord par ADP.

1965 Publication du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (SDAURP).

1973 Adoption par le Gouvernement d'un Décret "instituant une taxe parafiscale en vue d'atténuer les nuisances subies par les riverains des aérodromes de Roissy et d'Orly" (JO 27/02/1973).

1974 Mise en service de la première aérogare de l'aéroport Paris - Nord, baptisé "Paris - Charles de Gaulle".

Mise en service de la seconde aérogare de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle et d'une seconde piste de 3.700 m de long, pour 13 millions de passagers annuels.

1985 Adoption d'une Loi "relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes" qui contraint tout aérodrome civil ou militaire à s'entourer d'un glacis au sein duquel la construction est sévèrement limitée. L'instrument utilisé est le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) qui délimite, sur la base d'indices psophiques, des zones concentriques A, B, et C au sein desquelles les restrictions varient en fonction de l'intensité du bruit. Le PEB est révisable tous les 15 ans pour s'adapter aux évolutions technologiques et à l'évolution du trafic.

Lancement du projet d'extension de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle par Aéroports de Paris qui sera publié un an plus tard sous le nom de "Roissy 3".

1993 Concertation préalable à la déclaration d'utilité publique.

1994 Ouverture de la Gare TGV "Aéroport Charles de Gaulle". Publication du Rapport Fève qui confirme le besoin d'agrandissement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle mais préconise des mesures d'accompagnement.

1995 Rapport de la Mission Douffiagues qui préconise la "poursuite du moindre impact sonore" dans la mise en œuvre du projet modifié d'extension de l'aérodrome. Le Gouvernement Juppé suit les recommandations de la Mission Douffiagues et annonce une série de mesures d'accompagnement.

1996 Concertation publique relative au développement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle (Rapport Carrère).

- 1997 Lancement de la procédure d'enquête publique qui obtient un avis favorable assorti de plusieurs conditions suspensives visant, notamment, à améliorer l'information du public et la maîtrise des nuisances sonores.
- 1998 Ouverture du Terminal 2F réservé à Air France et ses partenaires. Lancement des travaux de construction des deux nouvelles pistes.
- 1999 Création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (Acnusa).
- 2002 Publication de la Directive européenne sur le bruit ambiant et réorganisation de la circulation aérienne en Ile-de-France.

Tableau 1 / Activités recensées dans les principaux aéroports européens pour l'année 2001.

Aéroport	Passagers (en millions)	Fret & Services postaux (en milliers)	Mouvements (en milliers)
Londres	106,9	1.726,6	918,9
Paris	71	1.706,1	741,6
Francfort	48,6	1.613,2	456,5
Amsterdam	39,5	1.234,2	416,5

Source : Tableau constitué par l'auteur à partir des données fournies par ADP (2002-2009).

Tableau 2 / Répartition du trafic aérien en Ile-de-France pour l'année 2001.

Aéroport	Passagers (en millions)	Fret & Services postaux (en milliers)	Mouvements (en milliers)
Paris - CDG	47.9	1,363.5	215.5
Paris - Orly	23	99.8	515.1

Source : Tableau constitué par l'auteur à partir des données fournies par ADP (ibid.).

Tableau 3 / Evolution de la population dans les Communes voisines de Paris - Charles de Gaulle (1975 et 1990).

	1975	1982	1990	Évolution 75 - 90
<b>Seine-et-Marne</b>	<b>755.762</b>	<b>887.112</b>	<b>1.078.166</b>	<b>+ 43 %</b>
Compan	325	345	507	+ 56 %
Mauregard	198	208	226	+ 14 %
Le Mesnil-Amelot	1.458	823	705	- 52 %
<b>Mitry-Mory</b>	<b>13.741</b>	<b>12.731</b>	<b>15.205</b>	<b>+ 11 %</b>
<b>Seine-Saint-Denis</b>	<b>1.322.127</b>	<b>1.324.301</b>	<b>1.381.197</b>	<b>+ 4,5 %</b>
Tremblay-en-France	26.846	29.644	31.385	+ 17 %
<b>Val d'Oise</b>	<b>840.885</b>	<b>920.598</b>	<b>1.049.598</b>	<b>+ 25 %</b>
Roissy-en-France	1.362	1.401	2.054	+ 51 %
Epias-les-Louvres	151	84	80	- 47 %
Louvres	7.961	7.385	7.508	- 6 %
<b>Total Ile-de-France</b>	<b>9.878.565</b>	<b>10.073.059</b>	<b>10.660.554</b>	<b>+ 8%</b>

Source : Tableau constitué par l'auteur à partir des recensements de la population de l'Ile-de-France par l'INSEE en 1975, 1982, 1990. <http://www.insee.fr> (au 10/08/2005).

**Tableau 4 / Evolution du parc de logements dans les Communes voisines de Paris - Charles de Gaulle (1982-1990).**

	<b>1982</b>	<b>1990</b>	<b>Évolution 82 - 90</b>
<b>Seine-et-Marne</b>	<b>356.690</b>	<b>420.144</b>	<b>+ 17.8 %</b>
Compans	117	175	+ 49.6 %
Mauregard	69	66	- 4.3 %
Le Mesnil-Amelot	289	251	- 13 %
Mitry-Mory	4.989	5.701	+ 14.3 %
<b>Seine-Saint-Denis</b>	<b>524.415</b>	<b>551.564</b>	<b>+ 5.2 %</b>
Tremblay-en-France	10.360	11.231	+ 8.4 %
Val d'Oise	<b>340.258</b>	<b>385.892</b>	<b>+ 13.4 %</b>
Roissy-en-France	513	739	+ 44 %
Epiais-les-Louvres	35	30	- 14.2 %
Louvres	2.340	2.608	+ 11,4 %

Source □ Tableau constitué à partir des données fournies par ADP (1992a).

## 4<sup>EME</sup> DEMI-JOURNEE □ LES THEORIES DE L'ETAT

ANIMATEUR DE LA DEMI-JOURNEE

*Andy Smith*

Enfin, les changements d'échelle qui affectent les politiques et les formes de représentation dans les sociétés modernes doivent nous conduire à nous interroger à nouveau sur les théories de l'Etat. En quoi les changements d'échelle de l'action publique conduisent-ils à poser la question de l'Etat dans des termes nouveaux ? Quel est, notamment, l'impact des processus de globalisation et des processus de décentralisation sur la manière dont on peut conceptualiser la forme "Etat" aujourd'hui ? Comment analyser, en particulier, l'impact des changements d'échelle sur les fonctions régaliennes de l'Etat : défense et sécurité, monnaie, politique fiscale... En quoi et jusqu'où les analyses sur la "gouvernance" marquent-elles une remise en cause des théories classiques de l'Etat ? Dans le même temps, si l'on constate des éléments d'affaiblissement de l'autonomie des Etats-nations, d'autres indicateurs montrent des formes de résistance qui peuvent évoquer un "retour de l'Etat" dans un contexte de complexité des rapports de force internationaux. Existe-t-il des différences entre les domaines d'action publique quant à ces résistances ? Quels sont les facteurs sociaux ou politiques qui freinent les processus de changement d'échelle ?

## OBSERVER L'ÉTAT A PARTIR DE SES INTERSTICES ? GENESE D'UN DISPOSITIF DE POLITIQUE PUBLIQUE A NIVEAUX MULTIPLES

**Stéphane Boisseaux**

Le dispositif des AOC-IGP (Appellations d'Origine Contrôlées ; Indications Géographiques Protégées) en Suisse, tel qu'il se construit depuis les années 1990, résulte d'une transformation profonde et rapide de la politique agricole suisse. Celle-ci, réformée parallèlement au cycle de négociations du Gatt dit "Uruguay round" (1989-1994), n'est plus définie depuis lors à un niveau exclusivement national : elle doit intégrer des contraintes externes, contreparties de l'internationalisation de plus en plus poussée de l'économie suisse. Ces contraintes, qui orientent la nouvelle politique agricole dans le sens de ce qu'il est convenu d'appeler une libéralisation, ont conduit en quelques années au démantèlement du système étatique d'organisation de la production agricole, en vigueur depuis la Seconde guerre mondiale.

Construit dans ce contexte, le dispositif AOC-IGP peut être compris comme une tentative parmi d'autres des acteurs de l'agriculture suisse de contrer la menace envers leur profession que provoquent de tels changements : il offre en effet une protection alternative à certains produits agricoles. De facto toutefois, ce dispositif, en décentrant la problématique de la *profession* agricole au *produit* agricole<sup>75</sup>, provoque la formation de coalitions plurisectorielles (incluant des transformateurs : fromagers, bouchers, mais aussi parfois les milieux du tourisme et de la restauration, du développement régional, etc.), et multi-niveaux (incluant des acteurs de niveau local, régional, cantonal, fédéral, et notamment des collectivités publiques). Il échappe ainsi au pur corporatisme agricole pour devenir un dispositif pourvu d'une relative autonomie et d'une logique propre de déploiement qui ne sont pas nécessairement conformes aux intérêts directs de la profession agricole prise dans son ensemble à l'échelle suisse.

Cette contribution vise à s'interroger sur la signification d'un tel dispositif. Comment caractériser ce que l'on observe : une concentration de capacités d'action politique mises en oeuvre par des réseaux, en marge de secteurs constitués et reconnus... en d'autres termes, dans les interstices de l'Etat ? De ce point de vue très situé, nous tenterons de dégager quelques traits plus généraux sur la manière dont l'Etat tente de résoudre les problèmes que posent à ses bastions sectoriels les changements d'échelle. C'est la consistance et l'extension de la "forme Etat" qui sont en jeu derrière cette question : le pilotage de l'action publique dans un contexte de changement d'échelle entraîne de multiples incertitudes cognitives et organisationnelles qui, pour partie, sont gérées par l'Etat... tout en changeant probablement la définition même de ce que l'on peut entendre par Etat. Notre investigation empirique renvoie par conséquent une question plus théorique : l'influence des changements d'échelle sur l'Etat et ses modes d'intervention. C'est en combinant les approches "par les référentiels" et "par la gouvernance" que nous aborderons cette question, afin de montrer qu'une action publique consistante peut se développer en marge de secteurs constitués, sur un mode de pluralisme limité et sans logique hégémonique stabilisée.

### ***La genèse des AOC-IGP en Suisse : un changement d'échelle de la politique agricole***

La transformation de la politique agricole suisse dans les années 1990 peut être analysée comme un changement d'échelle de grande ampleur. Elle résulte d'une série d'évolutions au niveau international ou européen : une ouverture plus générale des économies négociée dans le cadre des accords de l'Uruguay round (1989 - 1994), une pression tendancielle à la réduction des déficits publics, mais aussi le terme définitif de la guerre froide et la montée en puissance au niveau européen des enjeux de protection de l'environnement. Ces évolutions globales interagissent fortement avec le contexte local helvétique, en particulier dans le secteur agricole. Au niveau de la structuration des intérêts, les négociations du Gatt provoquent une remise en cause de l'alliance nationale scellée entre les élites agricole, industrielle et financière au début du 20<sup>e</sup> siècle (le "bloc bourgeois" : cf. Guex 1995). Les pans extravertis de l'économie suisse (Katzenstein), orientés vers l'exportation, sacrifient l'agriculture aux avantages qu'ils comptent retirer de l'accord du Gatt : ceux-ci sont en effet subordonnés à une réduction drastique du protectionnisme agricole. Ce n'est certes pas la fin des subventions agricoles... Mais au niveau cognitif et organisationnel, c'est en tous cas la fin d'un modèle d'"économie de guerre", maintenu sous la justification de la neutralité suisse, qui est subitement perçu comme obsolète à la fin de la Guerre froide et simultanément mis en cause pour ses coûts économiques et écologiques exorbitants.

La politique agricole n'est plus dès lors définie en fonction d'une configuration politique reposant sur un compromis national qui lui accordait un statut particulièrement protégé. Elle dépend de plus en plus d'options décidées au niveau international, mais aussi de recettes de politique publique et d'outils élaborés en dehors de la Suisse, notamment dans l'Union européenne. Le changement majeur consiste dans la sortie progressive, graduellement programmée sur une vingtaine d'années, de l'administration étatico-corporatiste de l'agriculture. Les garanties de prix à la production et de prise en charge des produits doivent être démantelées ; les paiements directs subsistent mais sont conditionnés à des prestations écologiques et/ou à des standards de qualité élevés.

Ces lignes directrices favorisent l'implantation de deux dispositifs particuliers qui en systématisent les intuitions, et sont mis à disposition par l'Etat fédéral aux agriculteurs qui souhaitent en bénéficier : l'agriculture biologique et les AOC-IGP. L'accès à ces dispositifs repose sur une démarche volontaire des agriculteurs, qu'elle soit individuelle (agriculture biologique) ou collective (AOC-IGP).

Ce changement d'échelle, accompagné de profondes transformations cognitives, provoque une déstabilisation du corporatisme agricole, qui s'ouvre donc non seulement à de nouvelles problématiques, mais aussi à de nouveaux acteurs (Sciarini 1994). C'est le cas sur le versant de la défense professionnelle, où l'on voit l'émergence de nouveaux groupes

---

75 Le dispositif AOC-IGP consiste en une protection publique accordée à certains noms géographiques désignant un produit alimentaire : Parmesan, Roquefort, Poulet de Bresse, Stilton, Piment d'Espelette, Huile d'olive de Crète, Jambon d'Ardenne, etc ; en Suisse : Gruyère, Pain de seigle valaisan, Sbrinz, Viande des Grisons, Vacherin Mont d'Or, etc. On ne traitera pas ici des vins, qui constituent dans le cas suisse un terrain empirique nettement distinct, tant par les dispositifs juridiques que par les coalitions d'acteurs impliqués.

(UPS, VKMB) qui tentent de développer une autre conception de l'agriculture et de la défense professionnelle, alternative à celle d'une Union suisse des paysans jugée trop compromise dans la politique officielle. Dans un tout autre esprit, c'est aussi le cas pour la politique des AOC-IGP, introduite grâce à l'entrée en scène volontariste de certains Etats cantonaux et de nouveaux groupements professionnels qui s'organisent autour des produits de terroir (Boisseaux Leresche 2002). La coalition qui en résulte parvient à imposer au niveau national la reprise et l'implantation en Suisse du règlement européen sur les AOP et les IGP, alors que celle-ci n'était pas explicitement prévue dans le 7<sup>e</sup> Rapport sur l'agriculture de 1992.

L'Ordonnance du 28 mai 1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés (RS 910.12) établit ainsi le principe d'une protection des noms géographiques désignant un produit alimentaire. La protection n'est pas acquise d'office : chaque dénomination à protéger doit être individuellement inscrite dans un registre fédéral ad hoc, à l'issue d'un long travail d'élaboration au niveau interprofessionnel, puis d'une procédure de publication assortie d'éventuels recours. L'inscription d'une dénomination implique en effet le dépôt d'un cahier des charges qui précise les limites de l'aire d'appellation ainsi que les obligations et interdictions liées au processus de fabrication ; l'élaboration du cahier des charges est un processus conflictuel. L'inscription de la dénomination ne clôt pas le processus : chaque AOP ou IGP implique une gestion dans le long terme, portant sur le contrôle, la certification des entreprises productrices, la lutte contre les fraudes ; la gestion économique du produit (marketing, gestion des quantités, gouvernance de la filière, choix stratégiques...)<sup>76</sup>.

Il apparaît rapidement que, grâce à l'incertitude cognitive entourant le changement d'échelle de la politique agricole, ce nouveau dispositif capte une série de problématiques annexes qui le relient à d'autres secteurs : propriété intellectuelle des indications géographiques (en Suisse la question est spécialement sensible pour les montres), fraudes et protection du consommateur, développement rural, tourisme et valorisation du patrimoine, etc... ; ainsi qu'aux acteurs correspondants. La prise en compte de toutes ces problématiques "annexes" contribue à l'autonomisation du dispositif AOC-IGP autant qu'elle contribue à l'ouverture du secteur agricole. On l'a vu, le changement d'échelle de la politique agricole s'accompagne d'effets directs sur le secteur agricole qui le bouleversent en son coeur. Il y a aussi des effets indirects, apportés par la confrontation du dispositif AOC-IGP avec d'autres secteurs et référentiels sectoriels. En un sens, ces effets "en cascade" constituent eux aussi des changements d'échelle, non "en hauteur", mais "en largeur" : ils modifient les rapports intersectoriels, moins dans leurs principes - comme c'est le cas avec les changements d'échelle "en hauteur" - que dans leurs modalités concrètes et quotidiennes. Avec l'émergence de ces "zones de souveraineté partagée" entre les secteurs, ce que l'on appelle politique agricole n'a plus exactement la même extension, la même échelle qu'auparavant.

### **Un dispositif de politique publique entre secteurs et réseaux**

*Du point de vue de l'approche par les référentiels : une "politique incomplète" qui peine à développer une logique d'hégémonie*

Un cadre cognitif fort...

La politique des AOC-IGP se structure rapidement autour de caractéristiques cognitives très marquées, qui la distinguent de la politique agricole en général. Un véritable "modèle AOC" s'impose aux acteurs concernés (agriculteurs et artisans impliqués dans la fabrication d'un produit) et à leurs associations professionnelles.

Ce modèle s'appuie tout d'abord sur des normes spécifiques, qui ne sont pas propres à chaque produit mais définies de manière transversale par l'Office fédéral de l'agriculture, l'administration fédérale de niveau ministériel en charge des AOC-IGP. Celles-ci sont de plusieurs ordres :

1. Elles régissent les conditions d'entrée dans le dispositif : la preuve d'un "lien au terroir" constamment réactualisé dans des pratiques ad hoc doit être faite ; c'est ce que l'on nomme en France les "usages locaux, loyaux, constants".
2. Elles imposent des prescriptions techniques ; ainsi pour les fromages AOC à pâte dure ou mi-dure : utilisation exclusive de lait cru, fourrages locaux, délai rapide de travail du lait, durée d'affinage suffisante, etc.
3. Elles posent des conditions organisationnelles. Toutes les étapes de la production à l'affinage doivent se dérouler dans la zone AOC, ce qui favorise une production agricole locale et empêche les transformateurs de se fournir ailleurs. En outre, le groupement interprofessionnel gestionnaire de l'AOC ou de l'IGP doit laisser libre l'utilisation de la dénomination aux non-membres, pour autant qu'ils en respectent les règles ; cela peut empêcher l'exercice d'un pouvoir fort et centralisé, tel qu'il était parfois déjà organisé.

Toutes ces normes sont reliées au sein d'un même système explicatif et justificatif fondée sur des mots-valeurs tels que "terroir", "tradition", "authenticité", "caractère", "patrimoine", etc. L'algorithme central de ce système prend la forme d'un cercle vertueux : un produit fondé sur une tradition collective territorialisée mérite d'être protégé contre l'exploitation parasite d'outsiders qui n'ont pas investi dans sa construction. Le dispositif public de protection correspondant - les AOC-IGP - est d'autant plus nécessaire qu'il apporte au consommateur la garantie d'un authentique produit d'origine ; le succès commercial qui en résulte permet d'entretenir l'ancrage durable de la tradition dans ce territoire. De ce point de vue enchanteur, les AOC-IGP apparaissent comme des outils miracles qui ont des effets positifs tant du point de vue de l'agriculture que du tourisme, du développement rural, de la protection du consommateur, de la sauvegarde du patrimoine, etc. Elles supposent en contrepartie le respect de contraintes propres à les différencier véritablement du standard des produits agricoles.

---

<sup>76</sup> Nous nous intéressons ici principalement aux deux premières dimensions de ce processus : la construction de la base légale et les premiers enregistrements.

C'est là que surgissent les conflits. Les normes issues de ce système de valeurs posent problème du fait qu'elles vont souvent à l'encontre de pratiques ou de configurations locales bien établies. Deux types de difficultés surgissent en général. D'une part les conflits sur les prescriptions techniques du cahier des charges : il existe rarement une "tradition" reconnue par tous les acteurs et propre à fonder de manière incontestable le recueil normatif des pratiques productives à respecter. A supposer même que cette tradition se dégage, la plupart du temps une partie de la filière productive concernée en a déjà réinterprété certains pans dans le sens d'une plus grande rationalisation des processus de production. D'autre part les conflits sur le territoire pertinent, auquel est circonscrit le droit à l'utilisation de la dénomination protégée : son épice est clair la plupart du temps... mais le fait même de poser une limite externe s'avère générateur d'exclusions ; in fine les critères politiques sont souvent les plus déterminants pour placer cette limite.

Il y a donc tout un travail d'élaboration sociale à réaliser pour qu'un produit puisse bénéficier du dispositif. Il faut parfois recréer, ou même créer de toutes pièces des pans entiers de cette tradition collective territorialisée. En ce sens, le dispositif permet de modeler la réalité, puisqu'il transforme un produit aux limites et à l'identité parfois incertaines en "vrai" produit de terroir calibré AOC-IGP. Cela implique presque toujours un processus d'inclusion/exclusion (donc des oppositions), mais aussi une renégociation des rapports de force politiques au sein même des filières. Ce processus aboutit parce que les acteurs anticipent un attrait durable des consommateurs ; celui-ci n'est pas donné d'avance, mais il est vrai aussi que la force du dispositif est de créer les conditions de ce succès, en donnant un contenu légitimant aux notions d'origine, qualité, authenticité, tradition, etc., ainsi qu'un cadre juridique de protection exclusive.

Quant au dispositif lui-même, il n'est pas un sanctuaire normatif à l'abri des conflits qu'il provoque. Régulièrement attaqué par les acteurs qui sont exclus du bénéfice de telle ou telle AOC ou IGP, il est également contesté par les promoteurs des démarches AOC-IGP, lorsqu'il tend à imposer des prescriptions jugées intenable. L'application des normes est donc assez différenciée selon les produits. En comparaison européenne toutefois, le dispositif suisse apparaît comme relativement rigoureux, stable et préservé de détournements majeurs de la part de ses utilisateurs.

... mais une sectorisation déficiente

Du point de vue de l'approche par les référentiels (Jobert Muller 1987 ; Muller 1994 ; Muller 2005), il y a un corpus de valeurs, normes, algorithmes et images partagés ; celles-ci sont suffisamment cohérentes et stables pour que l'on puisse parler de référentiel. Les AOC-IGP constituent-elles pour autant une politique sectorielle à part entière ? Un référentiel, selon l'approche grenobloise, s'appuie sur un secteur, entendu comme un "assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnelle."<sup>77</sup> (Jobert Muller 1987 : ). Le cadre socio-historique sur lequel est construit *L'Etat en action* (cf. notamment ses derniers chapitres) incite en outre à assimiler les élites sectorielles aux "grand corps" à la française, ou tout au moins à étudier attentivement leurs rapports mutuels. Sans que cette identité soit possible en Suisse, on peut voir son équivalent fonctionnel dans la "coopération sectorielle" caractéristique de son organisation politique (Kriesi 1998 : 379). Un usage au moins heuristique de l'approche par les référentiels est donc possible ; il nous suffit pour constater que la mise en place d'un référentiel AOC-IGP s'accompagne d'un processus de sectorisation très incomplet.

Certes, le dispositif AOC-IGP provoque des recompositions au sein des organisations corporatives de producteurs agricoles<sup>78</sup>. Celles-ci perdent de leur importance à l'échelon national/sectoriel (les producteurs de lait suisses, etc.), alors qu'elles se renforcent à l'échelon régional/interprofessionnel : chaque AOC implique en effet la création d'un groupement rassemblant l'essentiel des acteurs de la filière, des producteurs agricoles (de lait, de céréales, de viande, etc.) aux différents types de transformateurs. Des professions autrefois antagonistes, comme les agriculteurs et les fromagers, ou les agriculteurs et les bouchers, doivent se rassembler régionalement pour prendre en charge la gestion de "leur" produit ; cela ne signifie pas la fin de la conflictualité, mais le changement de terrain de celle-ci, et dans le meilleur des cas la possibilité de son dépassement<sup>79</sup>. A l'inverse, des acteurs autrefois liés voient désormais leur sort diverger : le prix du lait n'est plus défini au niveau national et diffère selon la manière dont il est valorisé (donc, par exemple, d'un type de fromage à l'autre) ; les mécanismes de solidarité financière entre les fromages pris en charge par l'Union suisse du commerce de fromages jusqu'à sa disparition en 1999 ne sont plus non plus en vigueur.

Le dispositif AOC-IGP provoque donc, au niveau de chaque produit, la création d'une organisation ad hoc chargée d'instruire la demande d'AOC ou d'IGP, puis, selon les cas, d'organiser certains contrôles (qualité, traçabilité), de faire du marketing pour le produit, voire de gérer les quantités produites par la filière dans son entier. Cela constitue un indice de sectorisation, mais il faut reconnaître que ces organisations sont jusque ici - le cas emblématique de l'Interprofession du Gruyère étant une exception - faiblement dotées en ressources financières, organisationnelles et d'expertise. Leur émergence puis leur développement, dans de nombreux cas, doivent beaucoup au soutien des collectivités publiques de niveau régional (cantons) ; la pression politique sur les budgets de ces dernières limite pourtant l'ampleur du soutien correspondant.

Mais c'est au niveau national que la sectorisation se révèle la plus déficiente. Le dispositif n'a permis jusqu'ici l'émergence d'aucune position substantielle de pouvoir. D'un point de vue sociologique, cette déficience se reconnaît au fait que les médiateurs les plus engagés historiquement dans la définition et la mise en oeuvre du dispositif n'ont pu poursuivre leur ascension professionnelle qu'en se décentrant de cette problématique (sans toutefois l'abandonner, ce qui est fondamental : on le verra plus bas). Au niveau fédéral, le responsable de la formulation et de l'application de la politique des AOC-IGP est un fonctionnaire de rang hiérarchique moyen. L'Association suisse pour la promotion des AOC et des IGP, qui regroupe les organisations "ad hoc" autour d'une promotion générique de ces signes de qualité, constitue certes l'embryon d'un groupe d'intérêt au niveau national. Elle n'est pourtant pas pérenne : ses activités sont pour l'essentiel financées par une subvention de la Confédération reconduite d'année en année, les ressources propres

77 ... ou, pour reprendre une définition plus récente : "Le secteur apparaît comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières etc." (Muller 1998 : 19)

78 On entend ici par "producteurs" l'ensemble des acteurs impliqués dans la confection d'un produit, du producteur de matière première aux différents types de transformateurs.

79 Jullien et Smith (2005) font un constat similaire sur le terrain de IGP en Aquitaine.

fournies par ses membres suffisant tout juste à assurer une subsistance minimale et non à développer des projets. On est donc bien loin d'un "INAO<sup>80</sup> à la Suisse" ou d'un lobby des AOC-IGP.

Sur le plan cognitif, le dispositif AOC-IGP pourrait servir de fondement à une réorientation fondamentale de la politique agricole suisse vers le modèle d'"économie de la qualité" évoqué par Allaire (2002). Mais tel n'est pas le cas. Les AOC-IGP sont un outil reconnu au sein des politiques agricoles successivement appliquées, mais ne deviennent pas le mode dominant de conception du référentiel agricole, ni d'ailleurs d'autres référentiels professionnels (hormis celui des associations de fromagers indépendants, qui restent assez marginales). Il y a donc en permanence le risque d'influence centrifuges, qui pourraient vider le dispositif de sa substance. Les confrontations successives du référentiel AOC-IGP avec les règles issues d'autres référentiels ont été fréquentes au cours des années 1990, qu'il s'agisse de la politique de la concurrence (distorsions de concurrence), de la santé publique (normes d'hygiène), de la propriété intellectuelle (concurrence avec les marques), etc. Qu'il s'agisse aussi de la dynamique de marché dans lesquels les produits sont insérés, qui voit une domination accrue de l'aval des filières productives (grands groupes de transformation, grands distributeurs). Il n'y a aucune raison de supposer que la position d'équilibre atteinte soit définitive.

Du point de vue de l'approche par les référentiels, le dispositif AOC-IGP ne peut donc en toute rigueur être qualifié de politique publique. Il y manque un élément essentiel : un processus de sectorisation abouti, c'est-à-dire une hégémonie assumée par un petit nombre d'organisations professionnelles ad hoc qui disposent d'un accès institutionnalisé au pouvoir politico-administratif. Le référentiel ne s'accompagne pas réellement d'une "structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels)" attendue comme typique d'une politique publique. Il y a ainsi une présomption d'insignifiance en défaveur de ce dispositif : en quelque sorte, celui-ci n'aurait personne pour défendre durablement sa cohérence et imposer sa logique. S'agirait-il alors seulement d'une ressource juridique labile, exploitée conjoncturellement pour maintenir un certain niveau de protectionnisme malgré la libéralisation de l'agriculture suisse ? Ou d'une ressource symbolique que se partagent des acteurs attachés à exploiter la bonne image actuelle des produits de terroir auprès du grand public ? Cette sectorisation déficiente est-elle le fait d'acteurs qui ne sont pas réellement prêts à investir dans un modèle de production agricole alternatif ? Ou s'agit-il au contraire d'une maigre compensation accordée d'en haut à quelques outsiders par les milieux dominants de la politique agricole... pour autant que le dispositif reste cantonné à des limites étroites ?

Le défaut de sectorisation incite ainsi à s'interroger sur la portée de cette politique qui n'en est pas tout à fait une. N'exagérons pourtant pas l'insignifiance des AOC - IGP ; d'étape en étape, ce dispositif entièrement nouveau pour le droit et l'organisation corporative suisse a pu s'imposer et n'a pas été mis en pièces par les influences centrifuges qui s'y opposaient. Cette observation empirique nous amène à nous demander si une stricte application de l'approche par les référentiels ne conduit pas à sous-estimer ou mésestimer des éléments essentiels pour l'analyse. Raison pour laquelle nous souhaitons réévaluer la question par le biais d'une approche théorique complémentaire.

#### *Du point de vue de la gouvernance : un réseau structuré et relativement durable*

Nous entendons ici par gouvernance un mode particulier de traitement de problèmes publics par des acteurs privés et publics, cooptés de manière à pouvoir justifier leur action à la fois sur les registres de l'efficacité et de la légitimité. Cette approche est issue de la lecture très restrictive que nous faisons d'une notion extrêmement polysémique (Leresche 2001 ; Gaudin 2002). Du point de vue des politiques publiques, qui seul nous importe ici, il est utile de s'appuyer en premier lieu sur la définition de Patrick Le Galès, qui considère la gouvernance comme "un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement." (Le Galès 2003 : 31).

Il nous semble toutefois difficile de faire émerger une problématique à partir de cette simple définition. Il est essentiel, comme le fait remarquer Smith (à paraître), de ne pas escamoter la question du pouvoir lorsque l'on utilise la gouvernance comme outil d'analyse. A la suite de Guy Hermet, nous considérons que la gouvernance consiste d'une part à "renforcer le pluralisme comme contribution qualitative à l'amélioration des procédures d'une action politique entendue dans un sens en partie post-étatique ; d'autre part, "déparasiter" quantitativement ce pluralisme en l'allégeant de ses éléments nuisibles à l'efficacité." (Hermet 2004 : 174)<sup>81</sup>. Le dilemme est posé : il n'y a aucune raison de supposer que l'efficacité et la légitimité puissent être atteintes simultanément. Contrairement aux tenants de la gouvernance entendue comme recette d'action publique, nous considérons que ni les procédures participatives typiques de la gouvernance ni l'appel à l'expertise ni le respect de principes quasi-éthiques (transparence, "accountability", ...) n'effacent a priori ce dilemme. Un *pluralisme limité* permet peut-être parfois de construire des solutions légitimes et efficaces... mais c'est aussi (et surtout ?) un moyen, pour certains acteurs, d'orienter l'action publique d'une manière qui leur est favorable ; moyen d'autant plus efficace lorsqu'une mise en scène participative et une présomption d'efficacité permettent d'en masquer l'enjeu. Au pays de la gouvernance, certains acteurs sont toujours "plus égaux que d'autres" (Faure 2005)...

#### *La genèse du réseau des acteurs du dispositif AOC-IGP*

Comment s'est donc fait, dans le cas du dispositif AOC-IGP suisse, la constitution d'une coalition d'acteurs efficace et légitime propre à obtenir la création d'une base légale puis à s'en approprier le bénéfice ? Et qui sont tout d'abord ces acteurs qui comptent ? Il s'agit d'une demi-douzaine de collectivités publiques de niveau régional (cantons), d'autant de groupements professionnels locaux ou régionaux (interprofessions, chambres d'agriculture, ...), de quelques entreprises privées et de quelques organismes parapublics de développement rural, essentiellement en Suisse occidentale. Ces acteurs s'ajoutent à l'Office fédéral de l'agriculture<sup>82</sup> (ministère fédéral), chargé de la définition de la "politique" des AOC-IGP et de son application. Autour d'eux gravitent un plus grand nombre d'organisations qui, sans

<sup>80</sup> Institut national des appellations d'origine, chargé en France de l'instruction des dossiers de reconnaissance des nouvelles AOC - et depuis peu des IGP, mais aussi du contrôle et de la défense des AOC.

<sup>81</sup> Hermet interprète la gouvernance comme une stratégie plus ou moins délibérée de confinement des groupes indésirables de la société. Elle occupe ainsi la fonction "sédative" qu'ont pu avoir à leur époque l'instauration du suffrage universel puis de l'Etat providence.

<sup>82</sup> ... ou tout au moins à quelques fonctionnaires de cet Office, soutenus dès le départ par sa direction.

avoir été en mesure de peser sur le processus de genèse du dispositif, en bénéficiant actuellement ou espèrent en bénéficier ; on compte à la mi-2005 quelque dix-neuf AOC ou IGP définitivement enregistrées, et autant en cours d'enregistrement.

Y a-t-il eu limitation du pluralisme, c'est-à-dire sélection des acteurs pertinents ? Quels ont été les acteurs marginalisés ? Pour les identifier, il faut revenir à l'origine du dispositif. Dans les années 1990, celui-ci apparaît comme essentiel à la fois pour un produit : le Gruyère, et pour un canton : le Valais. C'est le rassemblement des dynamiques correspondantes, allié au volontarisme de certains fonctionnaires fédéraux, qui entraîne la mise en place d'un dispositif qui ne fait pourtant pas l'unanimité.

Côté Gruyère, la problématique principale est la crainte, de la part des acteurs qui se perçoivent comme dépositaires de la tradition, d'une usurpation du terme Gruyère. Ce fromage jouit dans les années 1990 d'une santé économique meilleure que celle des autres fromages suisses, en particulier l'Emmental (ou Emmentaler, selon sa dénomination alémanique originale) dont les ventes à l'étranger sont en train de chuter. Les professionnels du Gruyère et les autorités des principaux cantons de production craignent que les fromageries d'Emmentaler se reconvertissent massivement au Gruyère, entraînant une déstabilisation du marché. Par le biais de l'AOC, le bénéfice du nom "Gruyère" est définitivement réservé en 2001 - après de longues négociations - aux entreprises (producteurs de lait, fromagers, affineurs) des cantons de Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Jura, à quelques districts et communes bernoises, ainsi qu'à des fromageries isolées de Suisse alémanique qui en produisaient de longue date. La stratégie peut être considérée comme payante : en 15 ans, alors que la reconversion des fromageries d'Emmentaler en Gruyère est quasi empêchée, la production d'Emmentaler aura été amputée d'un tiers, alors que celle du Gruyère augmente légèrement. La démarche AOC, pour les professionnels du Gruyère, était un pari ; rétrospectivement elle apparaît comme sensée d'un point de vue économique. Politiquement, elle apparaît comme une manière de récupérer un pouvoir de décision qui, au sein de l'ancienne Union suisse du commerce de fromages, leur échappait pour l'essentiel.

L'intérêt du canton du Valais à revendiquer au début des années 1990 la mise en place d'un dispositif AOC-IGP, puis à soutenir celui-ci, repose sur des raisons similaires. Plusieurs produits d'origine valaisanne sont d'ores et déjà fabriqués hors du canton : le fromage dit "Raclette", dont 15% seulement de la production suisse provient de son berceau d'origine valaisan ; l'eau de vie de poire William ; le pain de seigle. La crainte d'une usurpation de la réputation des produits valaisans par des entreprises situées hors du canton est unanimement partagée dans les milieux agricoles valaisans. La perspective d'une libéralisation de la politique agricole vient renforcer cette crainte : elle laisse entrevoir le spectre d'un Valais peu à peu marginalisé et exclu des circuits productifs, du fait de handicaps structurels insurmontables (conditions naturelles peu propices à une intensification, éloignement des circuits de distribution, morcellement foncier, taux élevé d'agriculteurs non professionnels...). A partir de ce diagnostic partagé, le chef du service cantonal de l'agriculture parvient à imposer les AOC comme la solution la plus viable<sup>83</sup> ; le Valais pousse donc à la mise en place d'un dispositif au niveau fédéral.

Comme pour le Gruyère, le dépôt de demandes d'AOC pour les produits valaisans entraîne des conflits et des oppositions, surtout en provenance de l'extérieur du canton. Les producteurs valaisans et l'Etat cantonal qui les soutient l'emportent finalement pour l'eau-de-vie de poire William et le Pain de seigle. Concernant ce dernier produit, l'opposant principal n'était autre que le grand distributeur Coop. Pour le Raclette, le cas est toujours pendu<sup>84</sup> devant la Commission de recours du Département fédéral de l'économie, juridiction interne à l'administration fédérale (l'étape suivante étant le dernier recours au Tribunal fédéral). Si l'AOC était confirmée, ce qui est plausible du point de vue juridique, elle aurait pour effet d'interdire aux producteurs situés hors du Valais ou qui ne respectent pas le cahier des charges l'usage du terme Raclette. Les quelque XXX tonnes fabriquées en Suisse hors du Valais devraient ainsi changer de nom<sup>85</sup>, mesure dont la portée économique serait considérable.

Au-delà des problématiques propres au Gruyère et au canton du Valais, on voit quel type d'alliance a permis d'imposer le dispositif AOC-IGP. Les professionnels concernés, rassemblés sur une base régionale ou cantonale, cherchent et trouvent l'appui des autorités cantonales, y compris au niveau politique ; parfois, l'initiative revient même à ces autorités. Ces alliances privé-public, qui s'agrègent rapidement les unes aux autres<sup>86</sup>, trouvent un écho certain à l'Office fédéral de l'agriculture, dans le contexte d'une politique agricole en profonde mutation où l'incertitude règne sur les recettes à adopter pour amortir les effets de la libéralisation. Ainsi naît la base légale instituant les AOC-IGP, sous l'égide de l'OFAG. Bien qu'étant en principe neutre, cet Office fédéral devient dès lors le garant d'un dispositif adossé à une politique agricole qu'il a lui-même organisée (à défaut d'en avoir décidé tous les aspects). Structurellement, il ne peut pas se trouver ailleurs que du côté de ceux qui reconnaissent les AOC-IGP, face aux opposants qui - sans succès jusqu'ici - en contestent la légitimité.

La portée des actions du réseau AOC-IGP

L'ampleur des oppositions et recours qui se déclarent ensuite au moment de l'enregistrement de chaque AOC ou IGP montre que le dispositif est générateur d'exclusions sévères. On peut dès lors s'étonner de ce que le dispositif n'ait pas été d'emblée bloqué au moment de la mise en place de la base légale au milieu des années 1990.

Ce fait peut être attribué à deux facteurs liés, qui renvoient à la maîtrise de la dimension cognitive du dispositif :

1. D'une part, ses promoteurs ont inlassablement présenté les AOC-IGP comme conformes tant à l'intérêt général de la Suisse qu'à l'esprit de nouvelle politique agricole. Chaque région pourrait désormais se prévaloir d'une spécialité à protéger et promouvoir dans ce cadre ses spécificités. En outre les AOC-IGP seraient une première étape à la reconquête

---

83 La Valais a déjà été le premier Canton à mettre sur pied en 1991 une législation sur les AOC viticoles, devançant la Confédération.

84 à la mi-2005.

85 A l'exception de ceux qui ont enregistré une marque incluant le terme "Raclette" 5 ans avant le dépôt de la demande d'enregistrement en 1997.

86 Entre 1992 et 1995.

de dénominations suisses usurpées à l'étranger : Emmentaler, Gruyère, Raclette, et dans une moindre mesure Viande des Grisons<sup>87</sup>.

2. D'autre part, tous les acteurs consultés au moment de la mise en place des bases légales de ce dispositif complexe n'en ont vraisemblablement pas compris tous les enjeux : il y a là un vrai défaut d'expertise<sup>88</sup>. Présentée comme une démarche volontaire de chaque filière professionnelle, l'AOC peut apparaître comme une affaire interne à celle-ci, sans trop de conséquences pour son environnement, à la manière d'une marque. Mais une fois les bases légales posées, le dispositif a pour lui la force d'un droit nettement plus puissant que celui des marques, du moins dans le champ d'application des indications géographiques. Les multiples recours déposés contre les projets d'AOC ou d'IGP n'ont jusqu'ici servi qu'à confirmer le système et asseoir sa légitimité. Il est vrai que la juridiction suprême, le Tribunal fédéral, n'a pas encore été amenée à se prononcer. Le récent retrait d'un recours à la veille du prononcé du jugement du Tribunal fédéral révèle pourtant la crainte de l'opposant concerné que le TF valide à son tour le dispositif dans son entier à l'occasion de l'examen du cas d'espèce. Ce qui aurait des conséquences certaines sur d'autres recours pendants.

Un réseau d'acteurs cooptés est donc parvenu à déployer efficacement un dispositif de politique publique conforme aux intérêts de ses membres ; ou, plus exactement : un dispositif qui permet à ses promoteurs de formuler, inscrire et légitimer leurs intérêts dans une vision plus vaste de la société. Il y a eu une agrégation suffisamment large de partenaires suffisamment puissants pour être entendus, mais dans le même temps une sélection de partenaires ayant à peu près les mêmes visions et des intérêts compatibles. La concentration de réelles capacités d'action politique est manifeste. La manière est aussi typique des processus de gouvernance : c'est une stratégie "de moindre résistance" adaptée à la force initiale limitée de cette coalition qui a permis d'emporter la décision. Elle consistait à agir tout d'abord par le biais d'un article de la loi sur l'agriculture et non d'une loi spécifique qui aurait entraîné des discussions trop longues et trop approfondies ; à agir ensuite par le biais d'une ordonnance d'application du Conseil fédéral, ce qui permettait d'arranger la question directement avec une direction de l'OFAG acquise au principe des AOC-IGP<sup>89</sup> ; à soigner la solidité juridique du dispositif, dans l'espoir qu'il amène les juridictions fédérales à le soutenir face à des recours "politiques" qui ne manqueraient pas de se manifester ; à désamorcer certaines oppositions en accordant des compensations aux opposants (dans le cas du Gruyère).

Malgré la réussite du dispositif, les capacités d'action dégagées restent fragiles et diffuses. D'une part, au plan juridique, le dispositif ne sera consolidé que lorsque le Tribunal fédéral aura eu l'occasion de statuer ; par ailleurs le résultat des négociations avec l'Union européenne, ainsi que l'évolution à l'OMC de la question des indications géographiques, sont susceptibles d'en limiter fortement la portée ou au contraire de l'étendre. D'autre part, malgré quelques indices encourageants, le bonus économique lié à l'obtention de l'AOC ou de l'IGP reste encore incertain. L'AOC ou l'IGP ne font pas sortir les produits correspondants, et surtout leurs producteurs, du "jeu commun" du secteur agro-alimentaire suisse : ils sont donc tributaires d'évolutions qui les dépassent. L'AOC et l'IGP entraînent de toute façon des contraintes et des surcoûts immédiats, alors que les bénéfices sont hypothétiques et différés (Jullien Smith 2005).

A ce stade, le dispositif, développé en marge des grandes institutions sectorielles - donc aussi des flux financiers correspondants, est fondé sur des acteurs qui ne peuvent ou ne veulent le doter de moyens suffisants pour une institutionnalisation pérenne. Paradoxalement, on peut se demander si, dans ce cas précis, la fragmentation des ressources et des capacités d'action n'est pas un facteur décisif de succès : s'il s'était agi d'emblée de l'institutionnaliser en force, sans doute ce dispositif particulier n'aurait-il pas résisté aux nombreux "points de veto" typiques du système politique suisse (Papadopoulos). D'un autre côté, plusieurs recherches ont montré que l'efficacité maximale d'un tel dispositif est atteinte lorsque celui-ci parvient à intervenir suffisamment sur les conditions-cadres économiques et l'organisation des filières pour que l'AOC ou l'IGP apportent au produit une différenciation durable (Barjolle Sylvander 1999 ; Jullien Smith 2005). La question de l'institutionnalisation n'est donc pas entièrement résolue ; l'arrangement de gouvernance ayant permis la mise en place du dispositif n'est peut-être qu'une solution transitoire.

Nous avons eu recours à la gouvernance à partir d'un doute sur la pertinence de l'approche par les référentiels : comment un tel dispositif a-t-il pu engendrer dans la durée une action publique consistante sans qu'il y ait vraiment sectorisation ? L'approche par la gouvernance offre une réponse : un réseau peut, au moins temporairement, se substituer à un secteur. Un dernier élément doit permettre d'achever la caractérisation de ce réseau : c'est l'expertise et les valeurs partagées des élites qui l'animent. Certes les capacités d'action ne sont pas concentrées en des organisations ad hoc ; mais il existe un petit groupe de personnes<sup>90</sup> qui, après avoir occupé des responsabilités élevées dans la mise en place du dispositif AOC-IGP, ont poursuivi leur carrière ailleurs tout en continuant de participer au déploiement de ce dispositif. Le cœur cognitif du référentiel n'est pas porté par un secteur constitué mais par ces personnes, l'Office fédéral de l'agriculture en étant le dépositaire formel.

---

<sup>87</sup> De fait, des négociations ont actuellement lieu entre la Suisse et l'Union européenne, qui portent en particulier sur l'usage de ces dénominations ; mais leur issue, vu le rapport de force asymétrique entre la Suisse et l'Union européenne, est fortement incertaine.

<sup>88</sup> Nous pensons aux milieux professionnels alémaniques. Romands et Tessinois connaissent beaucoup mieux les enjeux des AOC-IGP, à la fois grâce aux exemples d'une France et d'une Italie toutes proches, mais aussi grâce à l'expérience des AOC viticoles (l'essentiel de la production viticole suisse est concentrée dans les cantons de Vaud, Valais, Genève et Tessin).

<sup>89</sup> Un fonctionnaire fédéral interrogé à ce sujet a évoqué la "ligne directe" par laquelle les groupes d'intérêts romands ont pu au cours des années 1990 et au début des années 2000 accéder à la direction de l'OFAG sans passer par la voie hiérarchique habituelle...

<sup>90</sup> Nous pensons, parmi les médiateurs de la première heure encore actifs dans ce domaine, à : Christophe Darbellay, qui a quitté la vice-direction de l'OFAG après son élection au Parlement fédéral ; Dominique Barjolle, chercheuse à l'École polytechnique fédérale de Zürich devenue directrice du Service romand de vulgarisation agricole ; Frédéric Brand, ex-tenancier du registre fédéral des AOC et des IGP à l'OFAG, devenu Président de l'Association pour la promotion des AOC-IGP à la faveur d'une réorientation professionnelle ; Jacques Henchoz, paysan et producteur de fromage d'alpage, figure charismatique des AOC ayant succédé à Frédéric Brand à l'OFAG ; Philippe Bardet, directeur de l'Interprofession du Gruyère ; Gérald Dayer, chef du Service valaisan de l'agriculture après avoir été chargé de la mise en place des AOC-IGP dans ce canton.

## Des politiques interstitielles ?

Après avoir croisé les deux approches par les référentiels et par la gouvernance, peut-on aller plus loin ? Notre objet empirique, trop limité pour autoriser une montée en généralité substantielle, permet-il néanmoins de dégager quelques propositions plus théoriques en lien avec la question des changements d'échelle ?

### *Changements d'échelle, incertitudes de l'action publique et territoires*

Il est établi que le double mouvement d'eupéanisation et de régionalisation à l'oeuvre en Europe entraîne depuis une vingtaine d'années un fractionnement de la capacité à construire les politiques publiques. L'accumulation de capacités d'action publique requiert la participation de partenaires plus nombreux qu'auparavant et ceux-ci sont situés à des échelles différentes, du local à l'eupéen. En ce sens, les politiques publiques constituent une véritable *coproduction* (Hassenteufel Surel 2000 : 11). Par changement d'échelle, on peut donc entendre principalement un débordement "par le haut" et "par le bas" de l'action étatique de niveau national, ou, dit autrement, un "desserrement du verrou de l'Etat" (Le Galès 2003).

Le dispositif AOC-IGP suisse s'inscrit pleinement dans ce mouvement général : il est en effet issu à la fois de mobilisations régionales et d'un dépassement par le haut de la politique agricole nationale, que ce "haut" soit international (Gatt-OMC) ou eupéen. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas un cas isolé en Suisse : plusieurs recherches ont mis en évidence de tels débordements du cadre national comme lieu exclusif de conception des politiques publiques (Sciarini & al. 2002 ; Mach & al. 2003 ; Brochman Lavenex 2002). Notre objet a ceci d'original qu'il offre en outre l'exemple de dynamiques locales particulièrement intenses.

Il reste pourtant difficile de traiter simultanément, d'un point de vue théorique, les différents niveaux d'élaboration des politiques publiques en Europe (Boisseaux 2005). Une vision "top-down", par exemple la notion d'eupéanisation proposée par Radaelli (2000), permet de poser quelques explications essentielles sur les processus d'incorporation domestiques des règles, procédures, paradigmes, styles et croyances partagées issues de l'Union européenne. Elle est indiquée sur notre objet empirique : le dispositif AOC-IGP est arrivé en partie "ficelé" en provenance de l'Union Européenne, par une reprise du Règlement européen 2081-92.

Mais les approches top-down restent insatisfaisantes parce qu'elles ne rendent pas compte du rôle éventuel des territoires infranationaux dans la genèse des politiques publiques européennes puis dans leur implémentation. Certains d'entre eux occupent une place importante dans des réseaux à dimension européenne : il s'agit de quelques régions, ainsi que des villes (Le Galès 1997). D'une manière générale, il ne faut pas surestimer le poids européen des collectivités publiques de niveau infra-national. Dans notre cas empirique, il est faible, puisque ni la Suisse ni ses cantons ni ses groupements professionnels n'ont participé à la construction du Règlement européen 2081-92.

Jeffery (1997) fait néanmoins remarquer que l'influence européenne des territoires infra-nationaux n'est pas forcément directe : elle passe plus souvent par un rôle actif dans la construction des préférences nationales que leur État portera ensuite à Bruxelles. Dans la construction des politiques publiques, le territoire importe : selon les configurations locales l'articulation des niveaux peut suivre différentes voies, une politique de niveau supérieure étant selon les cas appliquée, voire approfondie au niveau local, ou au contraire appliquée en façade mais détournée selon des rapports de forces préexistants (Négrier 2003 ; Faure 2005). Balme (1996) évoque pour sa part les néo-régionalismes<sup>91</sup> qui réorientent les dynamiques locales en direction de la globalisation. Cette manière de penser les changements d'échelle, plus lâche, permet paradoxalement de mieux serrer le tropisme de certains territoires envers les dynamiques européennes. Pour notre objet, la dimension européenne apparaît comme une ressource dont se saisissent, quitte à la réinterpréter, des acteurs coalisés au sein d'un continuum dont l'échelle d'action va du local au national, l'Europe intervenant comme un horizon de référence incontournable. La valeur de cette ressource est due au fait qu'elle correspond à un mouvement européen plus vaste, qui lui donne consistance ; en s'y joignant, la Suisse lui confère du reste un surcroît de crédibilité. Il y a donc un intérêt à se conformer à ce dispositif importé, bien que certaines de ses dimensions apportent une contrainte indéniable.

Malgré l'intérêt de ces pistes de recherche (en particulier pour notre objet), la multiplicité des prismes et des approches élaborés pour donner corps à l'intuition commune des *changements d'échelle* suggère une grande incertitude sur le lieu et le mode de cristallisation des politiques publiques. Les logiques sectorielles priment-elles toujours ? Si oui, par quels acteurs sont-elles portées, et à quel niveau ? Comment se manifeste désormais la variable territoriale qui fait entrer (Faure Douillet 2005) ? Muller (1999) avance quelques arguments en faveur de l'Europe comme "lieu du global". Ces questions difficiles nous conduisent plutôt à nous demander s'il est toujours pertinent de rechercher dans la structuration sectorielle le mode d'agencement exclusif des politiques publiques et dans le rapport global-sectoriel leur moteur principal.

De fait, on ne comprend pas assez finement les AOC-IGP suisses si l'on s'en tient à une analyse classique des mutations du corporatisme agricole national. La pression au changement vient de l'extérieur : c'est classique dans l'approche par les référentiels (évolution du RGS). Ce qui l'est moins, c'est le changement d'échelle qui fait entrer durablement dans le jeu des acteurs autrefois exclus du jeu ou inexistantes, et avec lesquels il faut désormais compter : OMC, Union européenne, cantons, organisations professionnelles régionales, défense professionnelle alternative. Ainsi déverrouillée, la politique agricole perd la netteté antérieure de ses frontières : sur ses marches se développent et s'autonomisent des dispositifs satellites de politique publique où se nouent de nouvelles problématiques, où se produisent des hybridations avec d'autres modèles, voire d'autres secteurs de politique publique<sup>92</sup>.

91 Balme définit le néo-régionalisme comme un type de mobilisation régionale caractérisé par les dimensions suivantes : l'effet de l'internationalisation économique, une organisation en réseaux privés/public et transnationaux, un emboîtement (régional, national, transnational) des différents niveaux d'appartenances et des identifications.

92 L'exemple le plus typique de cette hybridation limitée est l'agriculture biologique : dès les années 1990, celle-ci fait entrer dans le référentiel de la politique agricole suisse une dimension environnementale qui lui était complètement étrangère auparavant. Malgré le virage écologique de la politique agricole suisse, l'agriculture biologique reste pourtant un dispositif marginal de cette politique agricole.

### *Aux interstices des politiques sectorielles : combiner la gouvernance et les référentiels ?*

Reprenons dans cette perspective nos approches théoriques (référentiels et gouvernance), pour préciser en premier lieu leur domaine de validité. Sont-elles concurrentes ? S'appliquent-elles de manière préférentielle à des situations particulières ? Si oui, lesquelles ? Quand peut-on les combiner, et finalement qu'y gagne-t-on ?

La gouvernance, telle qu'elle est utilisée depuis une quinzaine d'années - y compris donc sa variante à niveaux multiples, s'applique à des situations d'incertitude où le pouvoir se disjoint des institutions stables - qu'il s'agisse d'organisations ou de dispositifs juridiques - pour adopter une forme plus fluide. En tant que mode d'analyse des politiques publiques, elle est a priori adaptée à l'analyse des changements d'échelle, lorsque ceux-ci précisément ouvrent des incertitudes durables sur la localisation du pouvoir. Elle en revanche moins pertinente dans le cas où des secteurs constitués pilotent ces politiques ; les ressorts pluralistes avancés comme facteurs explicatifs sont alors inopérants, et les modèles corporatistes offrent de meilleurs possibilités d'analyse. Parmi ces derniers, l'approche "par les référentiels" occupe pourtant une place tout à fait particulière, dans la mesure où elle traite en priorité de la problématique du *changement* sectoriel. Elle s'applique donc potentiellement aussi à des situations d'incertitude et de transition.

Il faut néanmoins s'interroger sur le type d'incertitude analysable à l'aide de l'approche par les référentiels : les changements d'échelle actuels induisent-ils des transformations du même ordre que la mise en place dans la France des années 1960 d'un référentiel global dit "modernisateur" ? Que se passe-t-il, en particulier, lorsque un changement d'échelle provoque simultanément un éclatement des modèles cognitifs, une incertitude persistante sur les lieux à partir desquels une nouvelle politique se déploie et la diffusion du pouvoir en un plus grand nombre d'acteurs et d'organisations<sup>93</sup> ? De telles configurations permettent l'émergence de dispositifs qui, sans se substituer aux secteurs existants ni enclencher un processus de sectorisation alternatif, sont aptes à soutenir une action publique consistante. Nous proposons de parler de politiques *interstitielles*, expression qui pourrait désigner une frange de l'action étatique, celle des dispositifs transversaux et multi-niveaux où se rejoignent avec plus ou moins de succès des politiques plus classiquement structurées.

Gouvernance et référentiels nous apparaissent finalement complémentaires pour rendre compte de ces politiques interstitielles. Même si l'approche par les référentiels n'y est pas applicable en toute rigueur, la nécessité d'une approche cognitive est d'autant plus nécessaire que le ciment principal ne réside pas dans une/des institutions ni seulement dans un intérêt commun. Il réside très précisément dans *une expression particulière de cet intérêt commun*, acceptable par toutes les institutions concernées. Cette expression constitue un travail cognitif à part entière, car elle doit offrir une perspective d'action commune et complète à des acteurs issus d'univers de sens différents.

D'où les trois propositions récapitulatives suivantes, pour caractériser ce que nous percevons à partir de notre objet de la dynamique d'une "politique interstitielle" :

1. La logique générale de fonctionnement : une politique orientée surtout horizontalement

L'explication de la genèse de l'action publique peut être disjointe de la question de la sectorisation. Théoriquement, la réussite d'une nouvelle politique publique tient à l'aptitude d'un secteur à redéfinir à travers cette nouvelle politique son rapport au monde ("rapport global sectoriel"). Ce rapport est structuré dans le lien qu'entretiennent les élites sectorielles et des institutions centrales : la perspective est verticale. L'étude de notre terrain montre qu'un dispositif de politique publique qui fait sens peut aussi se développer en marge d'un secteur, en connexion avec d'autres secteurs, sans remonter à une instance centrale. Dans ce cas, la construction du rapport au monde se fait surtout horizontalement, par des arrangements locaux (aux deux sens du terme).

2. La condition du succès : un modèle cognitif original soutenu par un réseau cohérent

A la jointure des politiques sectorielles ne règnent pas nécessairement le chaos organisationnel ni les dissonances cognitives. Même si l'appartenance sectorielle ne le cimente pas, il reste possible de construire un dispositif de politique publique cohérent sur un mode de pluralisme limité (gouvernance). Tant que le processus de sectorisation reste très incomplet, la construction en commun de l'intelligibilité de cette parcelle d'action publique est une question centrale, car c'est par elle que se fait la cohésion du réseau qui se met en place pour piloter cette politique.

3. L'enjeu : la gestion de la complexité

Dans ce cas, le processus n'est plus à proprement parler un processus d'hégémonie ; l'enjeu consiste à intégrer ce qui auparavant était perçu comme appartenant à des secteurs distincts, le pouvoir appartenant à ceux qui sont capables d'opérer les bonnes connexions et de proposer des synthèses viables. Le référentiel qui en découle n'a certes qu'une autonomie limitée, il peut tout au plus "marquer son territoire" face aux référentiels qu'il relie sans les supplanter. S'agit-il d'une force ou d'une faiblesse ? D'une faiblesse si l'on considère que le pouvoir réside dans l'accumulation stable de capacités d'action politique ; d'une force si l'on considère que le pouvoir tient davantage à la maîtrise des flux d'action politique. Quoi qu'il en soit, un tel référentiel contribue à l'interconnexion de différents secteurs, donc au traitement de l'hétérogénéité et de la complexité sociale (Papadopoulos 1995)<sup>94</sup>.

Et les territoires ? Lesquels profitent la gouvernance interstitielle ?

Les contours des politiques interstitielles étant précisés, il importe également de poser la question des rapports de pouvoir à l'intérieur des réseaux où se construit une politique interstitielle. Nous esquisserons dans le cadre limité de cette contribution une réponse fondée sur la variable territoriale : si une politique interstitielle est une construction à niveaux multiples, quels sont les niveaux territoriaux qui importent ?

<sup>93</sup> Ce n'est pas le cas dans les exemples canoniques de l'approche par les référentiels : qu'il s'agisse d'aéronautique ou de politique agricole, le changement vient de l'intérieur du secteur concerné, même s'il est porté par des acteurs initialement considérés comme des outsiders. Même s'il y a provisoirement incertitude, le changement aboutit à une stabilisation du nouveau référentiel et à une re-sectorisation sur d'autres bases.

<sup>94</sup> D'un point de vue fonctionnel, il correspond pleinement au schéma explicatif de l'approche par les référentiels, détourné par le "global" mis à part.

On l'a vu plus haut, la question est d'autant plus difficile qu'elle admet rarement une réponse univoque. Sur notre objet s'agissant des institutions de niveau régional (cantons, associations professionnelles), il n'est pas pertinent de chercher à émettre un jugement d'ensemble, tant sont différentes leurs forces et leurs manières de se connecter – ou pas – au dispositif AOC-IGP ; c'est un constat empirique trivial. D'autre part, pour comparer les différents niveaux territoriaux (régional – national – supranational), il faudrait être capable de hiérarchiser leur apport respectif dans la construction du dispositif. Cela implique de savoir ce qui importe réellement dans la construction d'une politique publique en général et de celle-ci en particulier : la maîtrise de la logique formelle (juridique) du cadre cognitif ? La capacité à défendre dans les arènes internationales la légitimité du dispositif ? La maîtrise de la mise en réseau et des connections entre partenaires ? L'implémentation sur le terrain – ici au niveau de chaque AOC ou IGP – sans laquelle le cadre cognitif resterait une coquille vide (« idées en actes ») ?

Ces difficultés étant posées, n'esquivons pas la question du pouvoir des différents échelons territoriaux. Si une institution était capable de jouer sur les échelles au point d'être centrale sur chacune des problématiques exposées ci-dessus, il y aurait hégémonie. D'un point de vue fonctionnel, ce n'est pas le cas d'où la nécessité d'analyser le dispositif en termes de gouvernance. Mais pour échapper à l'illusion du « win/win » propre aux approches normatives de la gouvernance, repartons des lignes de forces dégagées plus haut :

S'agissant d'un dispositif construit dans le contexte du déclin d'un corporatisme antérieurement établi au niveau national, l'action de certains cantons est décisive. Les cantons, dans l'ancienne politique agricole, étaient exclus de l'organisation de l'économie laitière comme de celle beaucoup de produits. Ils y reviennent en tant que groupe de pression et comme pourvoyeurs de ressources organisationnelles et financières au bénéfice de « leurs » produits. Et ce, au nom du développement régional.

Pour certaines démarches AOC-IGP parmi les plus importantes, l'enjeu principal consiste dans l'obtention d'un pouvoir de pilotage local. C'est en particulier le cas pour les produits qui utilisent l'AOC ou l'IGP comme moyen d'éviter les « usurpations » de la part de producteurs voisins (par exemple Gruyère, le Raclette, le Pain de seigle valaisan). C'est aussi autour de cet enjeu que se cristallisent, à l'échelon suisse, les conflits les plus vifs.

A partir de ces éléments, il se dégage une impression curieuse de l'équilibre des pouvoirs entre les niveaux. Les niveaux censés disposer des pouvoirs les plus stratégiques (l'Etat fédéral, l'Union européenne dans les négociations OMC sur les indications géographiques) ne portent que partiellement le dynamisme du dispositif. Celui-ci se déploie très fortement au niveau régional - où se situe généralement l'enjeu dans ses dimensions les plus matérielles, mais seulement dans les régions qui, historiquement, ont été capable de peser à la fois sur la construction (notamment cognitive) du dispositif puis son implémentation.

Les apports d'un tel dispositif pour les collectivités publiques d'une part et pour les professionnels d'autre part doivent être distingués. Pour ces derniers, ceux-ci se mesurent en bénéfices, en parts de marché, en capacité à reproduire une profession et/ou un secteur d'activité. Pour les collectivités publiques concernées, dans la perspective d'un Etat qui « convie au développement » (Faure 2002), il s'agit en général de créer les conditions d'une meilleure compétitivité de leur territoire. Encore faut-il traduire cet objectif en termes politiques (« politics »), en fonction des différentes « configurations locales » (Négrier 2003). Nous avons souligné plus haut le bénéfice retiré du dispositif AOC-IGP par le Gruyère et les produits valaisans ; il est essentiel de le relier à l'importance politique, mesurée en termes électoraux, qu'ont les produits de terroir dans les cantons du Valais et de Fribourg<sup>95</sup>.

Nonobstant le relatif équilibre des pouvoirs typique des processus de gouvernance, et sous la réserve d'investigations empiriques plus précises, nous devons ainsi souligner tout particulièrement le poids des échelons régionaux dans la construction du dispositif AOC-IGP. Les cantons et groupements professionnels régionaux qui ont le plus investi dans ce dispositif sont aussi ceux qui en ont retiré les bénéfices les plus élevés. Ces cantons sont ceux où les interactions entre le versant technocratique du dispositif et son versant politique ont été les plus intenses.

### *En conclusion, quelques remarques sur l'action étatique*

Une analyse diachronique du rôle de l'Etat dans la politique agricole suisse révèle la déstabilisation profonde du jeu d'alliances qui soutenait jusque dans les années 1990 cette politique ("policy"). Le facteur politique interne ("politics") déclinant, les administrations de niveau cantonal et fédéral trouvent à la fois des contraintes et des marges de manoeuvre nouvelles dans les changements d'échelle pour proposer des outils de politiques publiques. Les AOC-IGP en font partie des stratégies de cet Etat qui "reprend la main".

L'image d'un Etat paradoxal se dessine lorsqu'on l'observe à partir d'un tel domaine interstitiel. Dans notre cas d'espèce, il s'agit d'un Etat dont la composante fédérale, dépositaire du coeur cognitif du dispositif, le confine dans une certaine marginalité ; et dont les composantes cantonales sont tour à tour, et parfois même simultanément, de fervents soutiens et des opposants résolus au dispositif (selon que leurs intérêts régionalistes sont favorisés ou atteints...). Paradoxal, cet Etat l'est aussi dans son mode d'action : à la fois impuissant et indispensable, qui seul n'a les moyens de rien, mais sans les moyens duquel il ne se passe rien. Et qui peut jouer un rôle central dans la construction cognitive d'une politique publique, sans que cela lui confère une quelconque hégémonie.

Entre retrait et redéploiement, perte d'hégémonie et gain d'influence, l'action étatique telle qu'elle s'observe sur notre terrain reste ambiguë et difficile à caractériser. Pourquoi, malgré un désordre et une faiblesse apparents des acteurs, le processus réussit-il ? Nous attribuons cette réussite à la construction en commun d'un cadre cognitif qui pose de facto les bornes du réseau dont émerge la politique publique considérée ; et qui permet de définir les positions respectives et de réguler les interactions des membres du réseau.

Dans le cadre d'une politique interstitielle déployée sur un mode de gouvernance, le développement d'un référentiel est une manière, pour l'Etat, d'assumer tant bien que mal les hétérogénéités multiples son action et de gérer la complexité sociale. Cela ne lui donne pas un leadership éclatant. Mais, s'agissant d'un domaine qui après tout pourrait

<sup>95</sup> A titre d'exemple la participation régulière des membres du gouvernement fribourgeois aux réjouissances organisées par la Confrérie du Gruyère.

être abandonné en entier aux prétendues "lois du marché", l'implication volontariste des collectivités publiques révèle malgré tout une certaine vigueur de l'Etat en Suisse.

## Références

- Allaire (G), 2002, "L'économie de la qualité, en ses secteurs, ses territoires et ses mythes", *Géographie Economie Société*, Volume 4, Numéro 2, pp. 155-180
- Balme (R), 1996, "Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?" in Balme (R) (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica
- Barjolle (D), Sylvander (B), 1999, "Les facteurs de succès des filières AOC et IGP en Europe", *Colloque suisse sur les AOC et les IGP - situation et enjeux dans l'UE et la Suisse*, 12 novembre 1999, Changins.
- Belletti (G), Marescotti (A), 2003, *Link between Origin Labelled Products and Rural Development : General Synthesis*, Concerted action «Development of Origin Labelled Products - Humanity, Innovation and Sustainability (DOLPHINS)», 5th Framework Program EU (QLK-200-00593)
- Bérard (L), Marchenay (P), 1995, "Lieu, temps et preuves. La construction sociale des produits du terroir", *Terrain*, n° 24
- Bérard (L), Marchenay (P), 2003, *Les produits de terroir entre culture et règlements*, Paris, CNRS éditions
- Boisseaux (S), 2005, "Territoires incertains : l'Europe en filigrane", in Faure (A), Douillet (A.-C.) (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble
- Boisseaux (S), Barjolle (D), 2004, *La bataille des AOC en Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Le savoir suisse.
- Boisseaux (S), Leresche (J-Ph), 2002, "Dynamiques régionales et globalisation - le cas de la politique des AOC-IGP en Suisse", *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 8 issue 3
- Faure (A), 2005, "Intercommunalité et pouvoir d'agglomération - les nouveaux tournois de l'action publique", in Faure (A), Douillet (A.-C.) (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble
- Guex (S), 1995, "Union suisse des paysans et bloc bourgeois", *Les Annuelles*, Université de Lausanne.
- Hassenteufel (P), Rasmussen (J), 2000, "Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique", in Pagès (D), Péliissier (N), *Territoires sous influence / 1*, Paris, L'Harmattan
- Hassenteufel (P), Surel (Y), 2000, "Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes", *Politique européenne*, n°1
- Hermet (G), 2004, "Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique", *RFSP*, vol. 54 n°1
- Jeffery (C), 1997, "Émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union Européenne - une approche des politiques nationales", *Politique et management public*, vol. 15 n°3
- Jobert (B), Muller (P), 1987, *L'Etat en action*
- John (P), 2000, "A Europe of Regimes ? Urban Collective Action in the Global Era", Québec, Congrès de l'AISSP, août 2000
- Jullien (B), Smith (A), 2005, "Comment analyser les Indications géographiques protégées sans préjuger de leurs singularités ?", *Communication pour le symposium international "Territoires et enjeux du développement régional"*, Lyon 9-11 mars 2005
- Kohler-Koch (B), 1998, "La renaissance de la dimension territoriale en Europe - entre illusion et réalité", in Négrier (E), Jouve (B) (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan
- Kriesi (H), 1998, *Le système politique suisse*, Paris, Economica
- Kukawka (P), 2001, *L'Europe par les régions*, Grenoble, PUG
- Brochman (G), Lavenex (S), 2002, "Neither in nor out: The impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland", in Lavenex (S), Uçarer (E. M.) (eds.) *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham, Lexington Books
- Le Galès (P), 1997, "Gouvernement et gouvernance des régions - faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations", in Le Galès (P), Lequesne (C) (eds), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte
- Le Galès (P), 2003, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Science Po
- Leresche (J-P), 2001, "Gouvernance et coordination des politiques publiques", in Leresche (J-P) (dir.) *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone.
- Mach (A), Häusermann (S), Papadopoulos (Y), 2003, "Economic regulatory reforms in Switzerland: adjustment without European integration, or how rigidities become flexible", *Journal of European Public Policy*, vol. 10 n°2
- Muller (P), 1994 "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde" in Faure (A), Pollet (G), Warin (P) (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan
- Muller (P), 1998, *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France
- Muller (P), 1999, *Gouvernance européenne et globalisation*, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6 n°3
- Muller (P), 2005, "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique", *Revue française de science politique*
- Négrier (E), 2003, *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*. Habilitation à diriger des recherches. Montpellier, CEPPEL

- Papadopoulos (Y), 1991, *La Suisse: un "Sonderfall" pour la théorie politique ?* collection Travaux de Science politique de l'IEPI, Lausanne, UNIL
- Papadopoulos (Y), 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Monchrestien
- Radaelli (C), 2000, "Whither Europeanisation ? Concept stretching and substantive change", *European Online Papers*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Sciarini (P), 1994, *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT - Le cas test de la politique agricole*, Georg, Genève
- Sciarini (P), Nicolet (S), Fischer (A), 2002, "L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse", *Revue suisse de science politique*, vol. 8 issue 3-4, pp. 1-34
- Scharpf (F), 2000, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Science Po
- Scharpf (F), 2002, "La diversité légitime : un nouveau défi de l'intégration européenne", *RFSP* vol. 52 n° 5-6
- Smith (A), 2004, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ
- Thonney (L), 2003, *L'eupéanisation du système politique suisse au tournant des années 90 : le cas test de la politique agricole*, Mémoire de licence, Lausanne, IEPI-UNIL

# ACTION PUBLIQUE ET CHANGEMENTS D'ÉCHELLE – LE CAS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE. UNE APPROCHE PAR LA THÉORIE DES BIENS COLLECTIFS

*Martial Foucault & Bastien Irondelle*

**Résumé** – L'objet de cet article est d'éprouver la théorie des biens collectifs pour évaluer ses apports et ses limites d'une part par rapport aux théories existantes concernant la politique européenne de défense, la théorie des biens collectifs conduit en effet à réviser certains résultats « canoniques » sur l'impossibilité de la défense européenne. Il vise d'autre part à apprécier l'apport de la théorie des biens collectifs pour la compréhension des dynamiques de changement d'échelle en matière d'action publique, à partir d'un cas, la défense, particulièrement significatif puisqu'au fondement de la souveraineté nationale. Cet examen permet de dégager des orientations de recherche et les possibilités d'enrichissement avec d'autres cadres d'analyse pertinents pour l'étude des phénomènes d'institutionnalisation de la défense européenne. En particulier, il est démontré à l'aide d'une approche empirique sur plusieurs années que les phénomènes de passager clandestin ne constituent pas un frein à la production d'une politique publique de défense européenne. Au contraire, ce résultat offre une lecture nouvelle des raisons justifiant l'émergence des coopérations renforcées entre États dans un espace européen fortement hétérogène.

**Abstract** – This article aims at discussing the theory of public goods for evaluating its contributions and limits to the understanding of the European security and defence policy (ESDP) compared with some current theories in political science. Moreover, the theory of public goods is mobilized in order to connect the changes of scale in public action with the defence public policies where the sovereignty criterion is predominant. This study enables to outline some relevant research tools and crossed fertilization with other theoretical frameworks for explaining the institutional design of ESDP. More precisely, it is demonstrated by an empirical analysis on long period that free-riding phenomena are not so much spread in Europe and basically not the main determinant of the discontinuous process of ESDP. On the contrary, this result provides a new understanding of the desired implementation of enhanced cooperation in defence matters within a strongly heterogeneous space.

## 1. Introduction

L'Union européenne s'est lancée depuis peu sur la voie d'une politique de défense et de sécurité commune (PESD) dont l'avènement en 1999 justifie de repenser le rôle des États dans la relation particulière qu'ils entretiennent avec leur sécurité extérieure sur une représentation encore frontalière de cette notion. Au cours de l'année 2003, l'Union Européenne a mené sa première mission de sécurité dans les Balkans et sa première opération militaire autonome en République Démocratique du Congo. D'ici la fin de l'année 2004, elle aura pris la relève de l'OTAN en Bosnie et mis en place l'Agence Européenne de la Défense. En l'espace de cinq ans, depuis le conseil européen de Cologne de 1999, les États-membres ont reconnu la nécessité de disposer d'une PESD. La chronologie de ce processus est intéressante car elle indique que les États européens ont rapidement consenti à mettre en commun des ressources économiques pour alimenter un effort collectif de « sécurité extérieure ».

Si la dimension politique a longtemps dominé les débats de la construction d'une Europe de la défense, la fourniture de sécurité pose finalement à un niveau européen deux problèmes majeurs d'économie politique – le premier concerne les modalités d'allocation du bien sécurité extérieure une fois définies ses caractéristiques économiques – le second s'intéresse aux stratégies coopératives ou non coopératives de fourniture dès lors que plusieurs États sont concernés par une politique commune. Le dénominateur commun à ce paradigme concerne évidemment l'adéquation entre la « surface » de bénéfices de sécurité extérieure et les contraintes posées par le regroupement de plusieurs États. Secteur souverain par excellence, la défense est pleinement concernée autant qu'affectée par les changements d'échelle de l'action publique, avec le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et avec les effets de l'intégration européenne sur les politiques nationales (Irondelle [2003]). Comment et selon quelles modalités, sur la base de quelles logiques, l'échelon européen s'impose comme l'espace pertinent et légitime pour l'action publique en matière de défense ? C'est pourquoi, il importe de traiter la question de la construction de l'Europe de la défense sous un angle novateur qui intègre les éléments de politiques publiques de défense au plan transnational – l'approche par les biens collectifs internationaux répond incontestablement à cet enjeu théorique.

Cette approche est relativement peu utilisée pour comprendre les changements d'échelle impliqués par l'intégration européenne et n'a guère été explorée dans le cas de la défense (Foucault, 2004). Or, en matière de sécurité et de défense européenne, trois raisons justifient de porter une attention particulière au paradigme de la fourniture des biens collectifs internationaux :

1/ Souvent qualifiée de bien collectif pur (c'est-à-dire non-excluable et non-rival), la sécurité européenne mérite un éclairage théorique sur les caractéristiques de ce bien à la lumière de la théorie des externalités (spillover vs. spillin effects). En effet, il est probable que les bénéfices procurés par une défense européenne centralisée soient plus ou moins hétérogènes selon la nature des besoins (préférences) de chaque État qui compose l'espace politique et économique circonscrit pour la consommation d'un tel bien collectif.

2/ La fourniture de tels biens collectifs nationaux est régulièrement assurée par la puissance publique, a fortiori en matière de défense et sécurité. Cela suppose donc que des choix publics, correspondant le plus souvent à des processus démocratiques, valident la mise en œuvre d'une politique publique répondant à une demande sociale. Par conséquent, la légitimité politique de la fourniture de biens collectifs internationaux repose elle sur une structure politique elle-même internationale ou intragouvernementale. Or, paradoxalement, la PESD s'articule aujourd'hui autour de décisions intergouvernementales sans gouvernement européen.

3/ L'absence de mécanismes « politiques » de décision collective de fourniture de biens collectifs internationaux nous conduit à discuter au regard de la littérature existante (Kaul [2003], Sandler [2004], Anand [2004]), les modalités de fourniture susceptibles de garantir un niveau « optimal » de sécurité à l'échelle européenne. Pour cela, il convient au préalable de s'interroger sur les possibilités de coopération entre États. Autrement dit, quelles sont les conditions

économiques et politiques qui président à l'établissement d'une fourniture centralisée vs. décentralisée de défense? Par fourniture centralisée, nous entendons la définition d'un besoin de défense par une autorité supérieure aux États qui représente les intérêts de l'ensemble des pays, et implicitement nous définirons la fourniture décentralisée comme une production de sécurité a minima au plan européen où chaque État contribue à hauteur du bénéfice individuel qu'il entend en retirer (tout en espérant retirer un bénéfice de l'action des autres États).

Ce cadre d'analyse implique de cerner les comportements déviants susceptibles de survenir. Car, des phénomènes d'action collective peuvent théoriquement «polluer» le processus de fourniture. Les théories de Olson (1965), Thies (1987), Goldstein (1995) autour des comportements de free-riding admettent qu'en leur présence le niveau de bien collectif produit est sous optimal car il existe toujours des agents (pays) rationnels pour tirer profit d'une telle situation qui ne consacreront donc pas de ressources à un bien fourni par d'autres. Si de nombreux travaux ont permis d'identifier les phénomènes d'action collective au sein d'alliances militaires, aucune recherche empirique n'a été conduite à ce jour autour de la politique européenne de défense. C'est là toute l'originalité et l'ambition de ce texte. Par ailleurs, la défense présente au regard de la problématique des changements d'échelle des particularités qui rendent son examen d'autant plus pertinent. D'une part, elle n'est pas concernée par un transfert ou un partage de compétences avec le niveau infra-national, le changement d'échelle ne se situant que par rapport à l'Union européenne. D'autre part, le processus au niveau européen demeure essentiellement intergouvernemental, même si l'on y observe des phénomènes de transgouvernementalité (Smith [2004]) ou de gouvernance européenne. Se pose donc au premier chef dans le cas de la défense l'interrogation sur sinon le retour, du moins la résistance de l'État, et de ses modalités en fonction des différents volets de la politique de défense, dans les fonctions régaliennes.

## 2- Conditions de fourniture de la défense à l'échelle européenne?

### 2.1- Taxonomie des biens collectifs internationaux

Promu par Samuelson en 1954, la théorie des biens collectifs s'est considérablement enrichie autour d'un raffinement de la théorie économique et d'une fertilisation croisée avec la science politique, en particulier avec les théoriciens du choix rationnel. Envisagée dans un cadre purement national, la théorie des biens collectifs offrait un canevas analytique des situations économiques justifiant l'intervention de l'État en tant que producteur et financeur de biens ou services purement collectifs en raison du niveau d'externalités que ces derniers généraient. En effet, par exemple, la protection de la couche d'ozone, la vaccination contre une maladie contagieuse ou encore la sécurité nationale correspondent à des catégories de biens collectifs où leur consommation génère des effets externes mais se distinguent par leur niveau «géographique» de diffusion. Cette dernière distinction permet d'identifier des biens collectifs nationaux, régionaux ou internationaux (globaux). Par son caractère national ou transnational, un bien collectif peut concerner un ou plusieurs États simultanément. Ce sont précisément l'émergence de telles externalités dites transnationales qui justifient un mécanisme de fourniture entre États (coopération, régime, accords...) afin de réduire les risques de fourniture sous-optimale liés à des préférences de consommation hétérogènes.

Appliqué au champ de la sécurité, la défense nationale constitue un domaine intéressant de l'économie publique pour illustrer l'archétype parfait des biens collectifs purs. Ce constat découle successivement des travaux engagés par Pigou (1932) sur rôle des externalités dans l'intervention de l'État, par Samuelson (1954) autour de la typologie originelle des biens collectifs précisant les situations d'échecs du marché (market failures), et par Musgrave et Peacock (1959) sur les fonctions économiques d'un État. Cette sanctuarisation a considérablement réduit le nombre de travaux économiques autour de la justification théorique de la fourniture et de la production de défense. En avançant le caractère stratégique et «souverainiste» de la défense nationale, le paradoxe des biens collectifs impliquait que les États devaient user de leur pouvoir de contrainte afin d'assurer un niveau de défense que l'action volontaire des agents économiques ne permettrait pas d'atteindre car aucun entrepreneur privé accepterait d'offrir de la défense aux conditions de marché classique. Dès lors, l'intervention de l'État était justifiée et la production de sécurité nationale assurée par les pouvoirs publics sous des formes allant des arsenaux d'État aux agences déconcentrées. Toutefois, ce mode d'organisation ne renseigne pas la nature même du bien ou service collectif de sécurité. C'est pourquoi nous devons préciser dans quelle mesure la sécurité est un bien collectif pur?

Pour bien comprendre cette possible remise en question du caractère «pur» du bien collectif sécurité, il convient au préalable de présenter les deux caractéristiques originelles de la typologie des biens collectifs. En effet un bien collectif est pur s'il remplit deux propriétés fondamentales: la non-rivalité et la non-excluabilité.

La non-rivalité signifie qu'un bien est non rival en consommation lorsque le coût marginal associé à la consommation de ce bien par une personne supplémentaire est nul. Autrement dit les coûts variables d'un bien ou service restent constants quel que soit le nombre de personnes qui l'utilisent. En conséquence, un bien collectif non rival implique que sa consommation n'altère nullement la quantité disponible de ce bien pour un ou une infinité de consommateurs supplémentaires.

La seconde propriété, la non-excluabilité, précise qu'il est économiquement ou techniquement impossible d'exclure une personne du bénéfice d'un bien collectif par un mécanisme de divisibilité (par exemple le prix). Dès lors, un entrepreneur peut tout à fait envisager une technique plus ou moins sophistiquée pour exclure du bénéfice un consommateur n supplémentaire une fois que le consommateur n-1 en a acquitté un prix.

Dès lors, il est facile de considérer que la naissance de tout nouveau-né ne réduit pas automatiquement la consommation du service de sécurité extérieure des autres membres d'une collectivité et qu'il est infiniment coûteux d'exclure une personne parmi un grand nombre du bénéfice retiré du service de forces armées. Pour autant, ce dernier argument ne signifie pas qu'il est techniquement impossible d'exclure un groupe de personnes (plus ou moins grand) d'un tel service. Par exemple, il est probable que les habitants de zones dites sensibles (production d'énergie, bases militaires, institutions...) soient davantage protégés qu'un individu lambda éloigné

de tout point stratégique<sup>96</sup>. Cela signifie qu'un certain nombre de systèmes de forces conventionnelles excluent involontairement les individus du service de défense. Cette caractéristique est souvent rapprochée de celle d'un bien collectif pur hétérogène c'est-à-dire qui ne traduit pas une volonté technique d'exclusion. En considérant que chaque personne ne peut être assurée d'être simultanément protégée d'une menace extérieure, nous en déduisons que ce phénomène caractérise des zones d'exclusion individuelle. A l'inverse, le principe de dissuasion nucléaire caractérise parfaitement le service de défense comme un bien collectif pur car les possibilités d'exclusion sont techniquement impossibles et l'emploi de la force nucléaire reste indivisible.

Dans ce paysage théorique, surviennent deux problèmes majeurs inhérents à la fourniture de biens collectifs : la question du passager clandestin (*free-riding*) et la question de la révélation sincère des préférences. Ces deux difficultés prennent une importance plus grande à mesure que le nombre d'États impliqués dans la consommation de tels biens est élevé. Retenons que la présence de ces deux phénomènes est à l'origine d'une sous-optimalité de production de biens collectifs et donc d'une remise en cause du mécanisme centralisateur de fourniture de sécurité (Cornes et Sandler [1996]) comme instrument efficace de fourniture. Nous ne traiterons pas dans ce texte de la révélation des préférences étatiques mais insisterons seulement sur le phénomène de *free-riding*.

## 2.2- La question du *free-riding*

En premier lieu, depuis les travaux d'Olson (1965), la question du *free-riding* occupe une place fondamentale dans l'étude des sources d'inefficacité des processus d'allocation de biens publics fournis à l'échelle nationale ou internationale<sup>97</sup>. Le *free-riding* désigne l'action d'un agent qui bénéficie d'un bien collectif sans avoir stratégiquement ou directement contribué à son financement. Compte tenu de la portée des deux propriétés mentionnées plus haut, il est évident que les phénomènes de passager clandestin incitent de nouveaux États à bénéficier des biens collectifs déjà produits. L'ampleur de ce phénomène est d'autant plus élevée que les agents ne parviennent pas à définir des formes de coordination ou pré-coordination (Baslé [2000]) pour être incité à sortir d'une forme de dilemme du prisonnier. Il est aisé de comprendre que les moyens de sécurité par un État fortement exposé à des menaces extérieures bénéficieront directement ou indirectement à la sécurité des États voisins ou États intégrés à une même zone politique. L'influence de telles externalités, qu'elles soient structurelles (en rapport avec la nature du bien) ou géographiques (liées à la position géographique des États), contribue à modifier les choix de sécurité assurés par chaque État. Par exemple, il est possible que la Belgique modifie à la baisse son niveau de sécurité (par une diminution des moyens budgétaires associés) en considérant qu'elle bénéficie d'externalités géographiques de sécurité extérieure émises par la France. EN outre, il n'est pas certain, loin s'en faut, que les préférences de la Belgique soient identiques à celles de la France en matière de sécurité collective. Autrement dit, l'arbitrage du gouvernement belge peut consister à satisfaire en priorité d'autres besoins collectifs que la défense et à admettre que son adhésion à l'UE lui permet (à moindre frais) d'être protégé par le parapluie sécuritaire européen dont l'ossature repose sur les principaux pays "producteurs de défense", dont la France. Certains pays peuvent donc se comporter en passager clandestin. A l'instar de tout processus collectif, certains États peuvent même anticiper que leur non-participation à un programme commun ne les empêchera d'en bénéficier à la marge. Ce résultat a été étayé par un grand nombre de travaux autour des alliances militaires de type OTAN, expliquant comment certains pays (de petite taille) peuvent optimiser leur propre budget en se défaussant sur la contribution incompressible des grands pays (Sandler [1993]). Si l'on généralise ce raisonnement, il est possible d'envisager une dispersion des moyens de défense au plan européen, par une attitude rationnelle de chaque État mais contreproductive à l'échelle supranationale car le différentiel entre ce que chaque État souhaite et ce qu'il fait réellement s'accroît à mesure que la taille de l'espace intégré est élevé.

Une autre approche des phénomènes explicatifs de la fourniture sous optimale est développée par Cornes et Sandler (1984). Elle consiste à raisonner en termes d'*easy-riding* plutôt qu'en termes de *free-riding*. La distinction porte sur la quantité de bien collectif fournie selon la stratégie de défection retenue. En présence de passager clandestin, il est souvent considéré à tort que l'agent qui ne coopère pas (lorsque l'autre coopère) retire malgré tout une quantité de bien collectif. En réalité, le *free-riding* implique une contribution nulle et la diagonale des paiements asymétriques d'une structure de jeu de type dilemme du prisonnier devrait s'écrire avec la matrice de gains nuls, signifiant que le bien n'est pas fourni. Un comportement d'*easy-rider* précise qu'une certaine quantité de biens collectifs est fournie sans qu'elle converge vers un état Pareto optimal. Cette remarque est utile en matière de sécurité extérieure car elle signifie que tous les États allouent une quantité minimum de ressources de défense et que la stratégie de *free-riding* ne peut déboucher sur une espérance de gains relatifs, mais proportionnelle à l'écart entre coûts et bénéfices d'une action collective<sup>98</sup>. Une manière de vérifier l'hypothèse de passager clandestin consiste à tester empiriquement la thèse « d'exploitation des grands pays par les petits » à l'échelle européenne.

## 3- La sécurité européenne : un bien collectif impur

Le processus politico-économique qui conduit à la fourniture de sécurité européenne implique de raisonner avec plusieurs États. Au niveau national, la Défense est financée de manière obligatoire par l'impôt, ce qui résout le problème de révélation des préférences des citoyens. Il n'en est pas de même au niveau européen en l'absence de structure fédérale : les efforts collectifs de sécurité ne reposent que sur les contributions volontaires des États membres (comme c'est aussi le cas pour l'OTAN). De telles conditions peuvent-elles permettre le bon fonctionnement d'une sécurité collective en Europe ? Et plus fondamentalement, la présence de phénomène de passager clandestin peut-elle expliquer la difficulté chronique des États européens à mettre en œuvre une politique européenne de défense ?

<sup>96</sup> Bien que dans de telles circonstances nous pouvons aisément objecter que les risques d'attaque extérieure sont plus élevés et justifient des moyens supplémentaires.

<sup>97</sup> Il existe une littérature considérable sur le traitement des problèmes de *free-riding* en spécialistes de relations internationales (Goldstein [1995]). La consultation des revues *International Organization* et *Journal of Conflict Resolution* donne un aperçu de la somme des travaux consacrés à ce thème.

<sup>98</sup> Les pays qualifiés d'*easy-riders* concernent en priorité des pays à faible menace extérieure, et dotés de coûts de production élevés car ils ne peuvent se spécialiser.

Depuis les travaux d'Oslon et Zeckhauser (1966), il est clairement admis que les pays de petite taille ont tendance à exploiter les pays de plus grande taille dès lors qu'il s'agit de fournir des biens collectifs purs. Pour parvenir à cette démonstration, il importe de choisir les bons indicateurs d'évaluation. Par exemple, dans le cadre de la PESD, il est possible de mesurer les corrélations complètes et partielles entre les « coûts » et les bénéfices associés à la participation d'un État. Par coûts, il faut considérer la contribution nette des États à l'effort collectif de défense, généralement mesuré par le rapport des dépenses militaires d'un État à l'ensemble des dépenses engagées au sein de l'UE.

Au sein de l'Union Européenne, les possibilités d'exploitation des grands par les petits pays n'ont pas encore été testées dans un cadre supposé d'alliance européenne de la défense. Nous proposons donc de présenter successivement le cadre d'analyse empirique et les résultats associés à la transposition de l'hypothèse d'Olson et Zeckhauser au cas européen entre 1981 et 2002<sup>99</sup>.

Une première approche de l'hypothèse de free-riding au sein de la PESD consiste à observer les conditions favorables à son existence parmi les États européens depuis 1981. Le tableau 1 en donne un aperçu. Nous avons mis en parallèle d'une part, la contribution à l'effort individuel de défense (mesuré par le rapport des dépenses militaires sur le PIB), et d'autre part, l'évolution de la contribution nette des États à l'effort de sécurité collective (mesuré par le taux de variation de la différence entre dépenses militaires totales en Europe et la dépense du pays *i*) entre 1986 et 2002. Nous avons retenu la période 1986 dans la partie droite du tableau afin d'élargir le plus possible l'échantillon en faisant figurer l'Espagne et le Portugal<sup>100</sup>.

Tableau 1 Effort individuel de défense au sein de l'Europe

	Dépenses Militaires / PIB (en %)		Niveau d'internalités		
	1981	2002	1986	2002	Évolution 2002-1986
Autriche	0,40	0,55	-	99,10	-
Belgique	2,37	0,93	96,38	98,20	1,82
Danemark	1,09	1,34	98,87	98,29	-0,57
Finlande	0,87	0,96	-	99,01	-
France	2,02	1,86	79,17	79,75	0,58
Allemagne	1,58	1,02	75,32	83,40	8,08
Grèce	2,69	5,04	98,31	95,44	-2,87
Irlande	0,83	0,87	99,80	99,41	-0,39
Italie	0,89	2,29	90,47	83,01	-7,46
Luxembourg	0,34	1,17	99,97	99,82	-0,15
Pays-Bas	1,81	1,42	95,48	95,71	0,23
Portugal	0,85	2,49	99,51	98,04	-1,47
Espagne	1,08	1,09	96,17	95,15	-1,02
Suède	1,78	1,59	-	97,26	-
R.U.	3,42	2,67	74,84	78,40	3,56
Moyenne	1,46	1,68			1,31

Données exprimées en dollars constants 1995

Note :

En réduisant son effort individuel de défense de 2,37% à 0,93% entre 1981 et 2002, la Belgique a préféré faire supporter davantage le coût de la sécurité collective sur les autres pays membres (évolution = 1,82) comparé à d'autres pays pour lequel l'évolution est négative.

Le niveau d'internalités exprime la différence entre l'effort total de défense en Europe et la contribution budgétaire de chaque État. Plus la valeur d'un pays s'approche de 100, plus il tend vers un comportement de passager clandestin.

En l'espace de vingt ans, l'Europe de la défense s'est organisée autour de quatre États : la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni (le comportement particulier de la Grèce s'explique par une « course aux armements » avec la Turquie). Sur longue période, l'importance de l'effort de défense de ces quatre pays (80% des dépenses de l'Union) crée un contexte propice à un comportement de free-riding par au moins sept pays de plus petite taille : ceux dont la contribution nette n'excède pas 2% des dépenses totales de la zone<sup>101</sup>.

La thèse du partage des coûts semble confirmer l'hypothèse d'Olson et Zeckhauser en établissant que les pays aux revenus les plus élevés consacrent une part élevée mais proportionnellement moins forte à l'effort collectif de défense. Cette situation laisse entendre que les stratégies de free-riding ne seraient pas aussi

<sup>99</sup> Foucault M. (2004), « Biens collectifs et sécurité extérieure : analyse économique de la politique européenne de défense », Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

<sup>100</sup> C'est pourquoi, l'Autriche, la Finlande et la Suède ne sont pas renseignées en 1986.

<sup>101</sup> Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg et Portugal.

dominantes que le prévoit la théorie et par ailleurs que d'autres phénomènes expliquent la volonté des États à participer à l'effort de sécurité communautaire. La présence de bénéfices «individuels» participe sans nul doute à ce résultat c'est-à-dire des bénéfices spécifiques à certains États (on pense évidemment entre autres au juste retour industriel). Autrement dit, plus les missions de la PESD tendent vers des bénéfices purement collectifs (dissuasion, armements nucléaires...), plus les logiques de passager clandestin augmentent<sup>102</sup>. Si certains États ont manifesté par le passé des comportements de passager clandestin au sein des alliances militaires, il n'y a pas de raison légitime de penser que la sécurité de l'Europe ne soit pas affectée par de tels comportements. C'est pourquoi, nous vérifions si le niveau d'intériorité est significatif entre pays européens.

### 3.1- Hypothèses testées

Définie comme la prise en charge disproportionnée du coût collectif de la fourniture de défense au sein de l'UE, nous proposons de vérifier si le comportement de free-riding reflète les choix budgétaires de défense des pays européens. Pour cela, nous proposons plusieurs tests statistiques de corrélation entre l'effort individuel de défense, c'est-à-dire le coût supporté par chaque État, et les bénéfices escomptés d'un effort collectif de sécurité européenne.

La variable représentant la contribution individuelle du pays *i* est déterminée par le rapport entre ses dépenses de défense et son PIB. Nous ne retiendrons pas la distinction de Sandler (2000) entre dépenses de défense et dépenses de politique étrangère pour des raisons de disponibilité de données sur plus de deux années et, par ailleurs, un indicateur élargi à d'autres dépenses ne renseigne plus sur le seul bien collectif défense nationale. La méthode retenue est celle du test de corrélation de rang Spearman qui consiste à mesurer une corrélation de classement entre la part des dépenses de défense par rapport au PIB et un certain nombre de variables permettant de caractériser chaque pays.

C'est pourquoi, sont testées tour à tour des variables indicatrices des bénéfices perçus et des coûts partagés. La thèse d'un comportement de passager clandestin est validée s'il est possible de vérifier qu'il existe une disproportion parmi les membres de l'Union Européenne. Afin de prendre en compte le processus d'élargissement de l'UE à travers l'entrée des pays comme l'Espagne, le Portugal, la Suède, l'Autriche et la Finlande, nous présentons les résultats au cours de ces trois étapes de la construction européenne en insistant sur l'année de la naissance de la PESD.

Par analogie avec l'article initial d'Olson et Zeckhauser, les hypothèses retenues du test que nous pouvons intituler «European defense burden sharing» se résument ainsi :

$H_0$  □ Au sein de l'Union Européenne, il n'existe pas de corrélation positive et significative entre la part de revenu consacré aux dépenses militaires et le niveau du PIB.

$H_1$  □ Au sein de l'Union Européenne, il existe une relation positive et significative entre les variables de  $H_0$ .

Si l'hypothèse  $H_1$  est vérifiée, il sera possible de conclure que les pays les plus «riches» supportent une part proportionnellement plus élevée à l'effort européen de défense collective. La thèse d'Olson et Zeckhauser sera donc applicable en Europe. À l'inverse, si l'hypothèse  $H_0$  est vérifiée, alors le modèle de fourniture de défense en tant que bien collectif pur sera partiellement remis en cause au profit d'un modèle produit joint pour lequel la taille économique des États importe moins que les bénéfices «privés» que les pays membres peuvent retirer d'une politique de défense commune.

Une deuxième série d'hypothèses permettra de valider la stabilité des résultats de l'hypothèse précédente. En effet, si le partage du fardeau tend à démontrer que depuis 1992 il n'existe plus de relation significative entre effort de défense et taille économique, il n'en reste pas moins que les États peuvent anticiper des bénéfices plus ou moins supérieurs à ceux des autres États membres et ainsi retirer un supplément de bien-être social.

Un certain nombre de travaux ont exploré les différents indicateurs de mesure du bénéfice moyen lié à la participation à une politique commune de défense, en particulier dans le cadre des alliances militaires. Par exemple, Khanna et Sandler (1997) limitent leurs analyses empiriques à un indice composé de trois variables déterminantes (PIB, population, frontières exposées). À l'inverse, Sandler & Murdoch (2000) introduit une quatrième composante de type commerce international (la somme des importations et exportations du pays étudié) pour rendre compte des bénéfices économiques retirés de l'absence de conflit sur la balance commerciale du pays considéré. À partir de ces travaux, nous avons retenu un indice composite de la fonction de sécurité collective européenne. L'idée consiste à synthétiser les éléments tangibles susceptibles d'être protégés par un effort collectif de sécurité. À l'instar de tout indice, il est possible de pondérer de plusieurs manières la part de chacun des inputs. En l'absence d'études préalables à cet exercice, nous proposons une méthode simple d'agrégation afin d'en déduire un indice de bénéfice moyen par État<sup>103</sup>.

L'indice synthétique BD (bénéfices de défense) se décompose de la manière suivante :  $BD_{i,t} = (PIB_{i,t} \cdot POP_{i,t} \cdot FRONT_{i,t})$ . La variable  $PIB_{i,t}$  correspond à la part du PIB du pays *i* divisé par le PIB total de l'Europe (en fonction du scénario retenu) l'année *t*. La variable  $POP_{i,t}$  renseigne la part de la population du pays *i* divisée par la population totale européenne (en fonction du scénario retenu) l'année *t*. Enfin, la variable  $FRONT_{i,t}$  indique la part du périmètre de frontières exposées (y compris côtes maritimes) du pays *i* divisée par le périmètre total européen de frontières exposées l'année *t*<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Sandler et Culyer (1982) avaient observé un tel phénomène en étudiant les pays *free-riders* au sein de l'OTAN où trois catégories de stratégies émergeaient : destruction mutuelle, maintien de la paix, stratégies flexibles développées par l'alliance atlantique depuis 1950.

<sup>103</sup> Il est certain que la moyenne arithmétique de cet indice ne renseigne pas précisément de la nature des bénéfices susceptibles d'accroître l'utilité de chaque pays membre. Mais le fait de ne pas connaître la fonction d'utilité de chaque pays empêche de pondérer cet indice et d'en enrichir sa structure.

<sup>104</sup> La composante *PIB* est une variable permettant de renseigner sur le supplément de croissance économique assuré par une stabilité géopolitique. La composante *POP* signifie que les pays-membres cherchent à protéger un nombre élevé de vies humaines. La composante *FRONT* correspond enfin à la capacité des États à protéger leurs frontières territoriales d'une agression extérieure.

Une fois cet indice construit et mesuré, il convient de procéder à un test de différence entre la mesure de cet indice et la mesure du coût moyen de l'effort collectif donné par le test précédent. C'est pourquoi, nous vérifions par un test d'égalité de correspondance de paires, donné par Wilcoxon, les hypothèses suivantes :

$H_0$  □ Au sein de l'Union Européenne, il n'existe pas de différence au niveau du pays  $i$  entre son niveau de bénéfice moyen et son effort individuel moyen (ou coût).

$H_1$  □ Au sein de l'Union Européenne, il existe une différence au niveau du pays  $i$  entre son niveau de bénéfice moyen et son effort individuel moyen.

De la même manière que pour le test précédent de Spearman, les résultats sont analysés dans une perspective dynamique afin d'identifier des périodes les plus propices aux phénomènes de free-riding et ainsi vérifier les résultats avancés par le premier test. Cette méthode est particulièrement intéressante pour établir des profils de pays pour lesquels la construction de l'Europe de la défense peut constituer davantage une contrainte institutionnelle qu'un supplément de bien-être collectif.

### 3.2- Résultats

Plusieurs commentaires peuvent être tirés des résultats présentés dans le tableau 2 (en annexe). Tout d'abord, l'Europe de la défense n'est pas étrangère aux phénomènes d'action collective en ce sens que la participation des États à l'effort collectif de défense suit, à certaines périodes, un mouvement plus ou moins disproportionné. Nous avons choisi de prendre en considération quatre scénarios liés à l'histoire récente de la construction européenne □ la première colonne correspond à l'Europe des 10 (scénario valide jusqu'en 1986), la deuxième colonne concerne l'Europe des 12 (modèle valide jusqu'en 1995), l'Europe des 15 (modèle valide jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004) et enfin l'Europe des 25 (telle que l'Europe fonctionne aujourd'hui). Evidemment ce dernier cas ne peut faire l'objet de tests empiriques dans la mesure où nous ne disposons pas encore de recul pour se livrer à des analyses statistiques. Toutefois, nous avons décidé de maintenir ce scénario en raisonnant comme si les 10 pays ayant rejoint l'Europe en mai 2004 avaient suivi un comportement identique tout au long de la période 1993-2002.

Le modèle le plus intéressant concerne l'Europe des 15 dans la mesure où la politique européenne de défense et de sécurité commune a été acceptée dans son principe par ces 15 pays (à l'exception du Danemark). Ce scénario 3 admet un point de rupture au début des années 1990. En effet, les coefficients de corrélation Spearman admettent des valeurs positives et statistiquement significatives jusqu'en 1991. Pour cette période précise, le test confirme la thèse d'exploitation des grands par les petits pays avec des valeurs  $r$  relativement élevées comprises entre 0,52 et 0,67.

Une première explication tient en la situation géopolitique des années 1980 sur fond de guerre froide où chaque État européen pouvait s'en remettre à l'un des deux pays membres dotés de l'arme nucléaire, car les risques d'un conflit conventionnel entre l'Union soviétique et un pays occidental semblaient réduits. L'effondrement de l'URSS a paradoxalement accru les risques en termes de sécurité. Dès lors, il est possible de conclure que la nature de la construction de l'Europe de la défense est étroitement liée à l'absence de relation entre la taille économique des États membres et leur contribution à l'effort de défense, en ce sens qu'avant 1992 la majorité des États étaient incités à opter pour une stratégie de passager clandestin à l'intérieur d'une communauté en voie d'intégration. Par ailleurs, l'absence de corrélation (décroissante) confirme le fait que les États ayant la surface économique la plus faible ont réduit moins vite leur effort individuel de défense que les États les plus riches. Aussi, ce résultat suggère que le modèle de fourniture de sécurité européenne en tant que bien collectif pur n'est sans doute pas le plus approprié pour rendre compte du comportement des États dans la période post-guerre froide. C'est pourquoi, à la lumière de la thèse originelle d'Olson et Zeckhauser, la thèse de l'exploitation des grands par les petits s'efface au profit d'un modèle de type produit joint où les bénéfices privés (car rivaux) sont une dimension fondamentale des choix de dépenses militaires des États-membres.

Ce résultat est partiellement confirmé par Sandler (2000) qui s'intéresse à la période 1988-1999 des pays membres de l'OTAN. Toutefois, les résultats de Sandler indiquent une absence totale de free-riding pour la période étudiée, laissant supposer que l'après guerre froide aurait débuté dès 1988. Au contraire, notre travail accrédite la thèse d'un changement de position des États à partir de 1992<sup>105</sup>.

Nous remarquons que le scénario 2 est très proche du scénario 3 (à l'exception de l'année 1993<sup>106</sup>), suggérant ainsi que l'élargissement de l'Union européenne à 15 pays n'a en rien modifié les choix individuels de défense. Au contraire, ce résultat conforte l'idée selon laquelle l'entrée de trois pays de taille économique moyenne n'a pas conduit ces derniers à bénéficier exclusivement du soutien des États aux capacités militaires plus fortes. À l'inverse, le modèle 1 montre moins de stabilité pour la période de fin de guerre froide (seuls 4 coefficients sont positifs et significativement différents de zéro) mais confirme les résultats des modèles 2 et 3 par l'absence de corrélation significative. L'instabilité du modèle 1 est toutefois utile pour comprendre que les tests de corrélation Spearman présentent certaines limites car ils ne tiennent pas compte d'un certain nombre de déterminants propres aux choix de défense des États.

Enfin, le scénario 4 tend à invalider les résultats des trois scénarii précédents pour la période 1993-2002. Jusqu'en 1996, le signe des coefficients indique que l'élargissement de l'Europe aux dix pays nouvellement membres de l'UE aurait permis de soutenir significativement la thèse de l'exploitation des grands pays par les pays candidats en mai 2004. En effet, en comparant avec le modèle de l'Europe des 15, les coefficients associés aux années 1993 à 1996 démontrent que l'intégration européenne de ces dix pays aurait certainement conduit à une prise en charge plus que proportionnelle de la part des pays alliés «forts». Une première explication tient en la période de conversion économique et militaire qui a suivi la chute de l'empire soviétique nécessitant une phase de restructuration voire de construction pour plusieurs

---

<sup>105</sup> Bien que la comparaison ne soit pas directement possible en raison des structures étudiées, les principaux européens sont toutefois membres de l'OTAN. Seule la position dominante des États-Unis au sein de l'alliance militaire modifie l'interprétation des coefficients.

<sup>106</sup> Le coefficient de corrélation est positif et significativement différent de zéro au seuil de 91 %, ce qui permet d'en limiter la portée.

pays. Une deuxième explication est donnée par la diminution régulière de la valeur des coefficients de corrélation pour atteindre une valeur négative (-0,33) et significative en 2002, permettant de conclure que l'intégration de ces dix pays au sein de l'UE n'est pas exclusivement liée au besoin de sécurité collective rendant la nature de leur intégration davantage économique que militaire.

Le tableau 3 (annexe) indique que le bénéfice moyen pour les quinze États-membres varie de 0,18 (Luxembourg) à 25,36 (Allemagne) entre 1981 et 2002. De manière générale, aucun pays ne marque une variation substantielle de son bénéfice moyen durant toute la période, de telle sorte que les principaux changements correspondent davantage à l'élargissement de l'Union européenne (et donc influencent la variable de la longueur des frontières exposées) qu'à une variation des variables économiques (PIB, exportations) ou démographiques. Toutefois, un certain nombre d'enseignements peuvent être déduits du tableau 4 en matière d'incitations à appartenir à l'Europe de la défense. En effet, certains pays retirent régulièrement un bénéfice supérieur au coût moyen.

Par exemple, le Danemark, la Grèce, l'Espagne et la Suède (depuis 1995) ont un solde positif traduisant un gain net supérieur aux autres États. À l'inverse, la France et le Royaume-Uni sont les deux pays ayant une contribution nettement supérieure au bénéfice moyen retiré. Le cas de l'Allemagne doit être analysé avec prudence car nous avons raisonné sur toute la période avec des données agrégées pour les deux Allemagne. C'est pourquoi, si l'Allemagne présente un coût moyen sensiblement identique à celui de la France et du Royaume-Uni, son bénéfice moyen est deux fois supérieur en raison de la taille économique et démographique du pays, soit au final un écart quasi nul entre les deux mesures. Concernant l'Italie, autre pays cadre de l'Europe de la défense, sa position géographique (en particulier son littoral) explique pour partie son solde positif alors que dans le même temps son coût moyen est environ deux fois inférieur à celui de la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Ces premiers éléments statistiques de comparaison entre coût et bénéfice doivent permettre de vérifier si le modèle de défense en Europe tend vers un modèle de bien collectif pur ou vers un modèle produit joint (bien collectif impur). Pour cela, nous devons conduire le test d'égalité entre le rang de chacune des distributions (coût moyen et bénéfice moyen) en supposant que ces deux distributions ne sont pas paramétriques. Pour cela, nous utilisons un test de Wilcoxon<sup>107</sup> consistant à vérifier si deux échantillons peuvent être issus de la même loi en étudiant comment les valeurs de chacun se situent parmi les statistiques d'ordre de l'échantillon global.

Le tableau 4 indique clairement que les deux distributions des bénéfices et coûts moyens de la politique européenne de défense sont statistiquement identiques entre 1981 et 2002. La deuxième colonne renvoie la statistique Wilcoxon (W) qui est dans tous les cas inférieure à la valeur critique W\* qui diffère selon le nombre de paires d'observations calculées. Ainsi, il est possible de conclure qu'au seuil de confiance de 95%, l'hypothèse nulle ne peut être rejetée. Ce test de différence entre paires d'observations renforce le résultat précédent concernant le partage du coût de la politique européenne de défense, mesuré en points de PIB.

Tableau 4 □ Résultats du test Wilcoxon

Année	Wilcoxon statistic Min (W, W <sup>+</sup> )	p-value £	Test	Année	Wilcoxon statistic Min (W, W <sup>+</sup> )	p-value £	Test
1981	21 <sup>a</sup>	0.910	H <sub>0</sub> vérifiée	1992	25 <sup>b</sup>	0.845	H <sub>0</sub> vérifiée
1982	22,5 <sup>a</sup>	0.993	H <sub>0</sub> vérifiée	1993	25 <sup>b</sup>	0.845	H <sub>0</sub> vérifiée
1983	22 <sup>a</sup>	0.990	H <sub>0</sub> vérifiée	1994	19 <sup>b</sup>	0.734	H <sub>0</sub> vérifiée
1984	16,5 <sup>a</sup>	0.845	H <sub>0</sub> vérifiée	1995	35 <sup>c</sup>	0.497	H <sub>0</sub> vérifiée
1985	19,5 <sup>a</sup>	0.734	H <sub>0</sub> vérifiée	1996	30 <sup>c</sup>	0.518	H <sub>0</sub> vérifiée
1986	19,5 <sup>b</sup>	0,764	H <sub>0</sub> vérifiée	1997	29 <sup>c</sup>	0.469	H <sub>0</sub> vérifiée
1987	19,5 <sup>b</sup>	0,764	H <sub>0</sub> vérifiée	1998	29,5 <sup>c</sup>	0.470	H <sub>0</sub> vérifiée
1988	19,5 <sup>b</sup>	0,764	H <sub>0</sub> vérifiée	1999	35 <sup>c</sup>	0.497	H <sub>0</sub> vérifiée
1989	19,5 <sup>b</sup>	0,764	H <sub>0</sub> vérifiée	2000	36 <sup>c</sup>	0.541	H <sub>0</sub> vérifiée
1990	31 <sup>b</sup>	0.898	H <sub>0</sub> vérifiée	2001	41,5 <sup>c</sup>	0.501	H <sub>0</sub> vérifiée
1991	18,5 <sup>b</sup>	0.652	H <sub>0</sub> vérifiée	2002			H <sub>0</sub> vérifiée

a/ Valeur critique W\* = 6 (pour N=9), b/ Valeur critique W\* = 11 (pour N=11), c/ Valeur critique W\* = 21 (pour N=14)

En outre, l'absence de différence entre les deux mesures invalide le modèle de sécurité européenne en tant que « bien collectif pur » et permet d'avancer l'idée que les pays-membres de l'UE sont sensibles aux bénéfices « privés » qu'ils peuvent retirer d'une coopération commune en matière de sécurité extérieure. Pour autant ce test ne permet pas à lui-seul de conclure que l'architecture ou l'évolution de la PESD ne contient pas de bénéfices collectifs et dissuaderait les pays d'une ambition collective car cela suppose de conduire une analyse inférentielle des comportements dynamiques.

<sup>107</sup> Le test Wilcoxon suppose d'établir le rang de chacune des mesures, de mesurer la valeur absolue de la différence entre les deux mesures, de calculer la somme des rangs ayant une différence positive et celle ayant une différence négative, de tester la valeur minimum avec la valeur critique.

#### **4- Changement d'échelle et nature de la coopération européenne en matière de défense au regard de la théorie des biens collectifs – deux études de cas**

##### **4.1. Enseignements de la théorie des biens collectifs**

Si la sécurité européenne est un bien collectif pur alors sa fourniture entraîne l'appariation de phénomènes d'externalités et de passager clandestin. En revanche, si le free-riding ne caractérise pas la fourniture de sécurité, alors un arbitrage en faveur d'une fourniture décentralisée s'impose en l'absence de gouvernement supranational. Au cœur des mécanismes existants ou proches d'un modèle de fourniture décentralisé, le principe de coopérations bilatérales ou multilatérales entre États offre une possibilité de réduire les défaillances d'allocation du bien sécurité à l'échelle de plusieurs pays. Il s'agit dès lors de s'intéresser à la nature de la coopération en matière de défense développée dans le cadre du processus d'intégration européenne dans une optique globale (clause d'assistance mutuelle) et dans une optique spécifique (coopération renforcée, coopération permanente structurée). En effet, la coopération pourrait très s'effectuer sur une base volontariste au cas par cas, hors de toute structure dépendante ou liée à l'Union européenne, comme c'était le cas depuis plusieurs décennies pour la coopération sur les programmes d'armement. En effet, à partir du moment où nous avons pu démontrer que la sécurité européenne ne s'apparentait pas à un bien collectif pur, mais davantage à un modèle de produit-joint. Dans une optique européenne la sécurité se présente comme un bien public impur ne présentant que de faibles externalités. La théorie des biens collectifs nous enseigne alors qu'un bien public de cette nature suppose un mode d'allocation des ressources qui tiennent le mieux compte des préférences des agents, ici les États de l'Union européenne.

Cependant, prise en compte des préférences n'explique pas à elle seule le choix du niveau de fourniture des biens collectifs. En effet, il est toujours possible d'envisager des dispositifs encourageants les États à mieux coordonner leurs besoins de sécurité nationale afin d'en agréger la demande au plan supranational. Par exemple, il n'est pas certain que si tous les États européens disposaient de l'arme nucléaire, cela augmenterait substantiellement le niveau de sécurité de l'UE. En revanche, il est acquis que plusieurs États bénéficient indirectement du parapluie nucléaire de la France et du Royaume-Uni. Plutôt que de parler de free-riding, c'est principalement l'occurrence d'externalités positives inhérentes à la détention d'un outil nucléaire qui pose difficultés en matière de fourniture d'un tel bien de sécurité. Ce point a déjà fait l'objet de nombreuses discussions théoriques chez les économistes lorsqu'il s'est agi de trouver une justification au fédéralisme budgétaire. En effet, Oates ([1972] et [1999]) admet qu'en l'absence d'économies d'échelle dans la fourniture des biens publics locaux et d'externalités entre les juridictions, une détermination des niveaux de consommation réalisée au niveau de chaque juridiction assure un niveau de bien-être supérieur ou égal qu'une définition uniforme pour toutes les juridictions. Selon la théorie des biens collectifs, la dissuasion nucléaire se rapproche le plus d'un bien public pur, qui produit de fortes externalités.

Aussi convient-il de s'intéresser à deux cas significatifs pour évaluer l'apport de la théorie des biens collectifs à la compréhension des enjeux de la PESD – d'une part les modalités de la coopération en matière de défense, d'autre part la question de la «dissuasion européenne». Auparavant, on s'attache à préciser les enseignements de la théorie des biens collectifs concernant le changement d'échelle dans le domaine de la défense.

##### **4.2. Pourquoi une fourniture régionale de certains biens collectifs de sécurité?**

C'est bien la présence d'économies d'échelles potentielles en matière d'équipements, de structure de commandement (coûts de transaction évités), ou encore de ressources humaines qui invalident la recherche d'une fourniture entièrement décentralisée pour assurer la défense européenne. Ainsi la mise en avant de coopérations renforcées en matière de défense ne doit pas être confondue comme une tentative de décentralisation de la PESD. Pour étayer ce résultat, il est utile de préciser que la démarche qui permettrait d'associer de manière plus dynamique les États européens à un effort de sécurité commun autour d'une politique commune tend à se rapprocher d'un mouvement de régionalisation itératif. Ce n'est pas un processus vertical qui prédomine. C'est au contraire un mouvement transversal où l'offre régionale (c'est-à-dire associant quelques États) englobe le périmètre d'action de ces quelques États voire se substitue à lui (facilitée en cela par la possibilité d'économies d'échelle) ou du moins améliore la coordination interétatique afin de disposer d'un niveau d'offre de sécurité supérieur. En termes organisationnels, cela se traduit inéluctablement par des contributions volontaires tant que ceux-ci ne sont pas parvenus à instaurer un cadre institutionnel spécifique qui imposera le niveau de financement de tels biens collectifs régionaux. Une fois les possibilités d'économies d'échelle réalisées et le niveau des préférences plus homogène, alors le transfert de la compétence PESD vers un décideur central sera justifié car stabilisé par la structure des demandes nationales.

Toutefois, cet argument n'est pas suffisant pour expliquer les retards et les nombreuses hésitations institutionnelles qui ont entouré depuis 1999 la politique européenne de sécurité et de défense. C'est pourquoi, même si les propriétés de non-rivalité et de non-excluabilité s'avèrent précieuses pour qualifier un bien collectif, il est préférable dans le cas de la sécurité européenne d'interroger les fonctions associées à cette politique pour cerner au plus près l'ampleur des externalités et des phénomènes d'action collective. Par exemple, l'effort budgétaire constitue une dimension importante de la capacité des États à contribuer à la sécurité commune. Seulement, l'analyse reste globale et ne précise pas le niveau d'externalités subies ou générées par chaque État-membre. Qu'en est-il de l'effort de R&D militaire, des moyens de surveillance satellitaire, des moyens de lutte contre le terrorisme, des engagements pour des missions de paix à l'étranger? C'est à ce niveau infra-fonctionnel, qui excède l'ambition de cette communication, que le choix de coopérations renforcées mériterait un examen plus attentif afin d'établir les conditions dans lesquelles la contribution nationale des États doit être substituée à une coopération entre (quelques) pays.

Car, à l'exception de l'emploi de l'arme nucléaire, il est facile de concevoir des dispositifs d'exclusion pour chacune des autres missions de défense. Implicitement, cela entraîne des coûts d'exclusion élevés qui peuvent dissuader les États de s'engager dans une telle voie. Là encore, une analyse comparative entre les coûts et les bénéfices (mesurés en termes de bien-être apportés à la population) tirés d'un périmètre d'exclusion permet à l'évidence de définir l'opportunité d'une fourniture régionalisée de sécurité. Cela revient à concevoir une production publique de sécurité à différents niveaux pour satisfaire un même besoin fondamental. Concrètement, si l'on prend l'exemple du projet Galileo, la surveillance satellitaire à des fins militaires entraînerait des coûts d'exclusion prohibitifs si les États disposant de cette

technologie souhaitaient la rendre exclusive. C'est pourquoi, la théorie des biens collectifs nous enseigne qu'en pareil cas il est préférable d'envisager une fourniture à l'échelle européenne dès lors que le niveau des externalités positives générées est supérieur aux coûts d'exclusion. Par ailleurs, supposons que chaque État souhaite disposer d'une technologie de surveillance satellitaire, au-delà de l'argument des externalités évoqué précédemment, la seule présence d'économies d'échelle dans la production de ce dispositif justifie une fourniture à un niveau géographique supérieur à celui du cadre national (Lembke 2001 ; Lindstrom et Gasparini 2004). De la sorte, les États parviennent simultanément à réduire les coûts de production<sup>108</sup> et réduire les coûts d'exclusion car ils endogénéisent collectivement la zone d'exclusion et partagent l'éventuel élargissement du périmètre d'exclusion au-delà de cette région nouvellement formée. Ce raisonnement n'est pas sans rappeler celui qui préside à la formation des clubs (Cornes et Sandler [1996]) où les agents (États) décident de l'entrée et de la sortie des membres du club (exemple : l'OTAN) en fonction des bénéfices attendus de l'élargissement de la taille du club.

#### 4.3. Les modalités de la coopération pour l'Europe de la défense

Envisagées dans un premier temps pour les questions monétaires, les coopérations renforcées telles qu'envisagées dans le Traité de Nice puis reprises dans le projet de Convention pour les questions de défense se justifient théoriquement par la présence d'une très forte hétérogénéité des préférences. Au final, si la sécurité européenne n'est pas un bien collectif pur en raison de l'absence permanente de phénomènes de passager clandestin, mais reste soumise à des préférences hétérogènes de la part des États membres, alors la mise en œuvre de coopérations renforcées s'en trouve justifiée. Seule une parfaite homogénéité des préférences pourrait justifier un transfert de la charge sécuritaire des États vers une structure institutionnelle supranationale. Par analogie avec la politique monétaire des États, seule l'adoption d'une monnaie unique partagée par le plus grand nombre de pays justifie l'abandon au plan national des politiques monétaires. En matière de sécurité, il est aisé de comprendre que les disparités observées entre États-membres en termes de besoin de sécurité renforcent le rôle tenu par les États au plan national.

Or en matière de défense, l'hétérogénéité des préférences entre les États membres demeure très forte. Il n'est pas besoin de longs développements pour le mettre en exergue. Il suffit de rappeler les différences de statuts à l'égard de la défense (neutres, puissances nucléaires), à l'égard des alliances militaires (membres et non-membres de l'OTAN), à l'égard de la production industrielle (pays producteurs de défense ; pays consommateurs) ; la diversité des orientations stratégiques (projection de puissance ; gestion civile des crises ; aversion aux opérations extérieures) et politiques (Europe puissance ; Europe fédérale ; autonomie) qui affectent les préférences des États en matière de développement de la PESD, notamment concernant les aspects institutionnels de l'intégration (Koenig-Archibugi 2004b). La diversité de ces préférences est le fruit de nombreux facteurs tels que l'héritage historique, la culture stratégique, la position géographique, la puissance... même si certaines études montrent que la variable institutionnelle, notamment l'autonomie de l'exécutif dans l'équilibre législatif-exécutif, s'avère déterminante pour la formulation des préférences sur les réformes institutionnelles de la PESC – PESD (Koenig-Archibugi 2004a). Même si de nombreuses études font état du développement d'une culture stratégique européenne (Howorth 2002) des ambiguïtés fondamentales demeurent en matière de défense européenne, découlant des préférences différentes des États sur des enjeux structurants : la PESD est-elle destinée au combat de haute intensité ou à la gestion civile des crises ? L'Union européenne a-t-elle vocation à agir militairement partout dans le monde ou seulement à la périphérie de l'Europe ? Est-elle un instrument d'autonomie de l'Europe vis-à-vis des États-Unis ? La priorité doit-elle être accordée à l'amélioration des capacités ou à la sauvegarde de la base industrielle et technologique de défense (Irondele 2005) ?

Appréhendé à travers la double problématique de la théorie des biens collectifs et de l'interrogation sur les changements d'échelle, la Constitution européenne présente deux innovations complémentaires : l'énonciation d'une clause d'assistance mutuelle, qui constitue un changement d'échelle global, concernant l'Union et s'apparente à un bien collectif pur ; la possibilité d'établir des coopérations renforcées, soit un changement d'échelle relatif, ne concernant que certains États, et qui correspond à un bien collectif impur.

La Constitution, issue de la Conférence intergouvernementale, comprend une clause de défense mutuelle qui lie tous les États-membres (Art. I-41, par. 7). En cas d'agression armée sur le territoire d'un État-membre, les autres États doivent lui porter assistance par tous les moyens en leur pouvoir. Cette disposition n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de défense de certains États (politique de neutralité), ni les engagements souscrits dans le cadre de l'OTAN. Cette clause de défense mutuelle s'avère donc moins contraignante que l'article V du Traité de Bruxelles établissant l'Union de l'Europe Occidentale dont elle est l'héritière directe en raison de la fusion de l'UEO au sein de l'Union européenne. Elle est également moins contraignante que le projet de la Convention européenne qui prévoyait que la défense mutuelle soit établie sous la forme d'une coopération renforcée entre les États désireux d'approfondir la coopération en matière de défense, qui aurait en quelque sorte instituée une alliance militaire au sein de l'Union.

La recherche d'un meilleur équilibre entre l'intégration et la diversité de l'Union dans le cadre de la tension récurrente entre l'approfondissement et l'élargissement a conduit la Convention puis la CIG à accorder une grande importance aux mécanismes de flexibilité, en particulier les coopérations renforcées (Philippart 2003a ; 2003b). Alors que la défense était jusque là exclue du périmètre des coopérations renforcées (Traité d'Amsterdam et Nice), la politique européenne de sécurité et de défense dispose désormais de mesures spécifiques, facilitatrices, en matière de coopération renforcée avec la coopération structurée permanente (Art. III-312). Il faut souligner par ailleurs que les nouvelles dispositions introduisent le principe de la majorité qualifiée dans la sphère de la PESD, tant pour les décisions relatives à la création de l'Agence européenne de défense, que pour la création d'une coopération permanente dont la décision est prise à la majorité qualifiée du Conseil européen, après consultation du Ministre des Affaires étrangères<sup>109</sup>. Dans le domaine de la Défense, l'établissement d'une coopération renforcée n'est pas soumise à un seuil de participants (1/3 pour les coopérations normales), mais au respect par les États de respecter des critères, fixés dans le protocole qui s'inspire des critères de convergence en matière économique (Protocole n° 23 sur la coopération structurée permanente).

<sup>108</sup> Sous réserve d'établir une coopération avantageuse pour la base industrielle et technologique de chaque État.

<sup>109</sup> Pour la PESC, c'est la règle de l'unanimité qui continue à prévaloir pour l'établissement d'une coopération renforcée.

Il s'agit de critères de capacité militaire pouvoir fournie à titre national des unités de combats pour remplir certaines missions. La participation repose également sur la qualité de l'effort budgétaire pour l'investissement ainsi que la collaboration à l'agence européenne de défense.

Le mécanisme de la coopération renforcée permanente, spécifique à la défense, se rapproche donc d'un club au sens de la théorie économique. La théorie des clubs stipulent que l'attractivité d'un club repose sur la facilité de mise en œuvre et sur le niveau du bilan coût-bénéfices entre la participation et l'exclusion (Allemand 2004)

#### 4.4 Une dissuasion nucléaire européenne est-elle possible?

Dans les discussions théoriques sur les bien public, la dissuasion, le fait d'empêcher une agression de la part d'un autre Etat, est considérée comme l'un des exemples les plus sûrs d'un bien public pur, la dissuasion nucléaire faisant figure d'idéal-type pour le domaine de la défense. Il importe donc de s'attarder sur les problèmes d'action collective que soulève la coopération européenne en matière de dissuasion nucléaire, d'autant que le cas de la dissuasion est particulièrement pertinent pour étudier les logiques et les modalités du changement d'échelle en matière de défense, puisqu'elle est au cœur de la souveraineté des Etats dotés de l'arme nucléaire.

Certes la plupart des Etats européens reconnaissent que les politiques de dissuasion britannique et française contribuent à leur sécurité «The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United-States the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies»<sup>110</sup>. Mais cette reconnaissance intervient dans le cadre spécifique de l'Alliance atlantique. Cette position est donc limitée aux Etats membres de l'Union européenne qui sont aussi membres de l'OTAN. D'autre part, cette position est surtout une position implicite qui est subsumée en l'espèce sous la protection offerte par le parapluie nucléaire des Etats-Unis. Dès lors, il n'est pas acquis que la dissuasion française ou britannique génèrent des externalités positives pour l'ensemble des Etats européens. Il s'agit certes de l'argumentation «la dissuasion française bénéficie à nos partenaires européens... Les Européens tirent profit de la dissuasion française» développée par les puissances nucléaires européennes, essentiellement la France en raison du silence britannique sur ces questions. Cette posture fonde les velléités françaises d'accorder dans les débats budgétaires sur les critères de Maastricht un statut spécifique, dérogatoire, aux crédits dépensés pour la dissuasion nucléaire. Cette position a été avancée sous des formes pour justifier le dérapage des finances publiques françaises par rapport au critère de 3 % du PIB pour le déficit public à partir de 2003. Si l'argumentation portait sur l'ensemble des crédits militaires, l'accent était mis sur le poids du «fardeau nucléaire». La mise en œuvre d'une dissuasion européenne, modalité particulière d'une dissuasion multilatérale supposerait ainsi de chercher des moyens de limiter le «free-riding on a collective good», qui a pu caractériser le comportement de certains Etats durant la guerre froide (Cole 1994). Les débats sur le fardeau nucléaire en constituent clairement les prolégomènes.

Encore convient-il de ne pas perdre de vue que la possession de l'arme nucléaire par deux Etats-membres et / ou la perspective d'une dissuasion européenne, quelque soit sa forme, peuvent aussi produire des externalités négatives pour les autres Etats européens – risque d'être entraîné dans une escalade nucléaire – risque de remise en cause du lien nucléaire transatlantique, par exemple. En matière de défense, c'est certainement sur les questions nucléaires que l'hétérogénéité des préférences entre les Etats membres de l'Union est la plus grande de telle sorte que l'opposition de nombreux Etats non-nucléaires, conjugués à la réticence des deux puissances nucléaires face à toute évolution affectant leur souveraineté dans ce domaine, conduit à l'éviction de la question nucléaire et même de la notion de dissuasion dans les objectifs de la PESD.

Toute perspective d'une dissuasion européenne crédible suppose l'existence d'une autorité politique fédérale et l'abandon de la souveraineté des Etats sur leur politique de défense. Certes, de la même manière que pour d'autres enjeux de défense, la dissuasion nucléaire pourrait théoriquement faire l'objet d'un regroupement de certains pays au sein de l'Union européenne, sous une forme proche d'une coopération renforcée ou structurée permanente, ou sous toute autre forme collective s'apparentant à ce que Yost appelle une «Eurodeterrent», pour palier au problème de l'hétérogénéité très forte des préférences (Yost 1999, p. 36). Cette hypothèse est toutefois très rarement envisagée, puisqu'elle engendrerait de facto une Europe à deux vitesses certains Etats étant associés entre eux par une solidarité «vital» . Quelque soit la forme qu'elle prend en fonction du degré de coopération -dissuasion concédée, dissuasion par constat, dissuasion commune, dissuasion mutualisée ou dissuasion concertée-, la dissuasion européenne n'est jamais envisagée comme impliquant un partage de la décision d'emploi ou de la menace d'emploi de l'arme nucléaire (Boniface 1997, p. 67-87; Tertrais 1999, p. 64-71).

Hors une perspective fédérale, la dissuasion européenne rencontrerait le même type de dilemme que toute dissuasion multilatérale, bien connu et documentée dans le cas de l'OTAN – la France ou le Royaume-Uni prendront-ils le risque de représailles contre Paris, Londres, Marseille ou Manchester pour protéger un partenaire européen<sup>111</sup>. Certes, Beatrice Heuser souligne que «London and Paris are geographically closer to Berlin and Rome than Washington, and thus more likely to feel implicated by an attack on their neighbours» (Heuser 1992, p. 224). David Yost ne se montrait-il pas optimiste en 1993 en écrivant que l'augmentation des liens entre l'Union européenne et les pays de l'Est convaincrat la Russie [ou tout autre adversaire potentiel] que les pays d'Europe centrale et orientale deviendrait in «intérêt vital» de l'Union européenne et donc que les forces de dissuasion française et britannique leur fourniraient une protection? (Yost 1993). Dans le contexte actuel, après l'élargissement aux dix nouveaux membres, il est permis de le penser. En la matière si les autorités françaises procèdent, de façon prudente, à une réévaluation de la définition des intérêts vitaux en soulignant, en diverses occasions, l'imbrication de ses intérêts fondamentaux avec l'Allemagne, en prenant en compte la solidarité croissante des pays de l'Union européenne ou en affirmant ne pas discerner de situation ou les intérêts vitaux du Royaume-Uni ne soient menacés sans que les siens ne le soient également, il convient de souligner que la France n'a jamais déclaré explicitement que sa dissuasion nucléaire couvrirait ses partenaires de l'Union européenne, y compris l'Allemagne. Lors d'une des très rares déclarations sur ce sujet, le ministre de la Défense déclara dans une interview, que

<sup>110</sup> North Atlantic Council, *Strategic Concept*, 24 April 1999, par. 62.

<sup>111</sup> Qui rappelle le dilemme de la dissuasion au sein de l'OTAN – «Risquer New-York pour sauver Berlin?».

la «dissuasion nous protège ainsi qu'une large part de l'Europe... (Tertais 2004). La perspective d'une minorité formant une sorte de «noyau dur nucléaire» s'avère politiquement irréaliste, puisque l'Union européenne serait un espace unifié économiquement (marché unique), monétairement (monnaie unique), financièrement (libre circulations des capitaux) politiquement (libre circulation des personnes et citoyenneté européenne), mais ne serait pas unifié pour sa protection contre une agression extérieure. Concernant la dimension européenne de la dissuasion nucléaire, Bruno Terrais a raison de souligner que la façon dont les autorités françaises interpréteront les dispositions de la Constitution européenne en matière de garanties de sécurité mutuelle constitue un test important (Tertais 2004). Mais il convient de rappeler que la clause d'assistance mutuelle de l'Union européenne est moins contraignante que celle qui prévalait au sein de l'UEO, dont la France a toujours ignoré les implications éventuelles pour sa politique de dissuasion nucléaire.

## 5- Conclusions

- Portée et limite de la théorie des biens collectifs pour comprendre les évolutions de la défense européenne et les changements d'échelle dans ce domaine particulier.
- Enseignement pour les théories de l'Etat
- Souveraineté et changement d'échelle.
- 

## Références bibliographiques

- Anand P.B. (2004), « Financing the provision of global public goods », *The World Economy*, Vol. 27 (2), p. 215-237.
- Aubin C., Leonard J. (2002), « Fédéralisme budgétaire : et s'il était urgent d'attendre ? » in F. Hervouet ed., *Démarche communautaire et construction européenne, vol. 2 : dynamique des méthodes*, Paris : La Documentation Française, p. 223-248.
- Baslé M. (2000), *Économie politique de la coordination en Europe*, Paris : Economica.
- Boniface P. (1997), *Repenser la dissuasion*, Paris, Editons de l'Aube, 1997.
- Cornes R., Sandler T. (1996), *The theory of externalities, public goods and club goods*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cole P.M. (1994), *Sweden without the Bomb : The Conduct of a Nuclear-Capable Nation without Nuclear Weapons*, Santa Monica, Rand.
- Foucault (2004), « Biens collectifs et sécurité extérieure : Analyse économique de la politique européenne de défense », Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 311 p.
- Goldstein A. (1995), « Discounting the free ride: alliances and security in the postwar world », *International Organization*, Vol. 49(1), p. 39-71.
- Gordon P., (1997), "Europe's Uncommon Foreign Policy", *International Security*, vol. 22, n° 3, p. 74-100.
- Von Hagen J. et Pisani-Ferry J. (2003), "Pourquoi l'Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que les économistes voudraient ?", *Revue Économique*, Vol. 54 (3), p. 477-87.
- Irondelle B., (2003), "Europeanization without the European Union ? French Military Reforms 1991-1996", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10 (2), p. 208-226.
- Kaul I., Conceicao P., Le Goulven K., Mendoza R.U. (2003), *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*, New York: Oxford University Press.
- Khanna J., Sandler T. (1997), « Conscriptio, peacekeeping, and foreign assistance: NATO burden sharing in the post-Cold War era », *Defence and Peace Economics*, Vol. 8, p. 101-121.
- Koenig-Archibugi M., (2004a), "International Governance as New Raison d'Etat ? The Case of the EU Common and Foreign Policy", *European Journal of International Relations*, Vol. 10 (2), p. 147-188.
- Koenig-Archibugi M., (2004b), "Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy", *International Organization*, Vol. 58, Winter, p. 137-174.
- Lembke J., (2001), *The Politics of Galileo*, University of Pittsburgh, Center for West European Studies, European Policy Paper, n° 7, April.
- Lindstrom G., Gasparini G. (2004), *The Galileo satellite system and its security implications*, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper n° 44, April.
- Moravcsik A., (1998), *The Choice for Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Musgrave R.A., Peacock A. (1959), *Classics in the theory of public finance*, London: MacMillan.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olson M., Zeckhauser R. (1966), "An Economic Theory of Alliances", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, p. 266-279.
- Rynning S. (2003), "Why not NATO ? Military Planning in the European Union", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 26 (1), p. 53-72.
- Samuelson P.A. (1954), « The pure theory of public expenditures », *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, p. 387-89.
- Sandler T. (2004), *Global Collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SANDLER T. (1993), "THE ECONOMIC THEORY OF ALLIANCES: A SURVEY", *JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION*, VOL. 37, P. 446-83.

- SANDLER T., CULYER J. (1982), "JOINT PRODUCTS AND MULTI-JURISDICTIONAL SPILLOVERS", QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, VOL. 97 (4), P. 707-716.
- SANDLER T., MURDOCH JAMES C. (2000), «ON SHARING NATO DEFENCE BURDENS IN THE 1990S AND BEYOND», FISCAL STUDIES, VOL. 21 (3), P. 297-327.
- SMITH A., (2004), LE GOUVERNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE. UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE, PARIS, LGDJ.
- TERTRAIS B., (1999), NUCLEAR POLICIES IN EUROPE, LONDERS, IISS, ADELPHI PAPER, N° 327.
- TERTRAIS B., (2004), "NUCLEAR POLICY : FRANCE STANDS ALONE", BULLETIN OF ATOMIC SCIENTISTS, VOL. 60 (4), P. 48-55.
- Thies Wallace J. (1987), «Alliances and collective goods», Journal of Conflict Resolution, Vol. 31, p. 298-332.
- Wagner W. (2003), "Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy", Journal of European Public Policy, Vol. 10 (4), p. 576-595.

## ANNEXES

Tableau 2 □ Corrélations Spearman (1981-2002)

Année	Europe des 10	Europe des 12	Europe des 15	Europe des 25
1981	0,345 (0,3282)	-	0,5571** (0,031)	-
1982	0,345 (0,3282)	-	0,4929* (0,0620)	-
1983	0,3939 (0,26)	0,5175* (0,0849)	0,5571** (0,0310)	-
1984	0,4424 (0,2004)	0,5734** (0,0513)	0,5893** (0,0208)	-
1985	0,4424 (0,2004)	0,5734** (0,0513)	0,5893** (0,0208)	-
1986	-	0,6713*** (0,0168)	0,6714*** (0,006)	-
1987	-	0,6503** (0,022)	0,6786*** (0,0054)	-
1988	-	0,6014** (0,0386)	0,6214*** (0,0134)	-
1989	-	0,6224** (0,0307)	0,6143*** (0,0148)	-
1990	-	0,6923*** (0,0126)	0,6464*** (0,0092)	-
1991	-	0,5664** (0,0548)	0,5286** (0,0428)	-
1992	-	0,4755 (0,1182)	0,40 (0,1396)	-
1993	-	0,5105* (0,0899)	0,4321 (0,1077)	0,5254*** (0,007)
1994	-	0,4056 (0,1908)	0,3750 (0,1684)	0,4885*** (0,0132)
1995	-	0,3566 (0,2551)	0,3357 (0,2212)	0,3831** (0,0587)
1996	-	0,4056 (0,1908)	0,3607 (0,1866)	0,3885** (0,055)
1997	-	0,4056 (0,1908)	0,3143 (0,2539)	0,2438 (0,2401)
1998	-	0,3776 (0,2262)	0,3103 (0,2597)	0,210 (0,3137)
1999	-	0,3916 (0,2081)	0,3964 (0,1435)	0,1769 (0,3975)
2000	-	0,3776 (0,2262)	0,3679 (0,1773)	0,0592 (0,7785)
2001	-	0,1888 (0,5567)	0,2071 (0,4588)	-0,1877 (0,369)
2002	-	0,1119 (0,7292)	0,1536 (0,5848)	-0,3362 (0,1004)*

Entre parenthèses figure la probabilité que les variables PIB et part de défense dans le PIB soient indépendantes ou encore que l'hypothèse  $H_0$  soit vérifiée. Le seuil d'acceptation est donné par □

\*\*\* significatif à 10% □\*\* significatif à 5% □\* significatif à 1 %.

Tableau 3 : Eléments de caractérisation de l'action collective au sein de l'Union européenne – rapport coût / bénéfice moyen individuel [1981-2002]

	1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987	
	Coût moyen	Bénéfice moyen												
Autriche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belgique	4,87	2,82	4,09	2,81	3,83	2,79	3,58	2,79	3,56	2,78	3,78	2,31	3,69	2,31
Danemark	1,46	6,74	1,44	6,75	1,43	6,75	1,34	6,76	1,29	6,76	1,18	6,16	1,28	6,14
Finlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
France	23,13	16,85	21,97	17,01	21,70	17,00	21,10	16,95	21,33	16,89	21,74	14,69	21,72	14,69
Allemagne	28,49	25,36	26,88	25,19	27,51	25,18	25,55	25,19	24,95	25,14	25,75	21,26	25,59	21,16
Grèce	2,68	12,56	2,78	12,55	2,13	12,54	2,91	12,54	2,75	12,54	1,76	11,38	1,67	11,35
Irlande	0,31	1,68	0,30	1,68	0,34	1,68	0,27	1,68	0,27	1,68	0,20	1,52	0,24	1,51
Italie	7,24	18,20	8,02	18,19	8,62	18,15	9,17	18,15	9,73	18,17	9,94	16,23	12,15	16,23
Luxembourg	0,03	0,20	0,02	0,20	0,02	0,20	0,02	0,20	0,02	0,20	0,02	0,19	0,03	0,19
Pays-Bas	5,32	3,81	5,16	3,78	4,92	3,79	4,90	3,80	4,66	3,82	4,71	3,41	4,65	3,39
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,51	2,58	0,51	2,59
Espagne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,99	9,44	4,85	9,50
Suède	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Royaume-Uni	26,43	12,09	29,52	12,13	29,54	12,22	31,10	12,22	31,38	12,30	26,26	10,96	23,58	11,04

Tableau 3: Eléments de caractérisation de l'action collective  
au sein de l'Union européenne  
– rapport coût / bénéfice moyen individuel [1981-2002]  
(suite)

	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Coût t moy en	Bénéfice e moy en												
Autriche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belgique	3,32	2,31	3,14	2,31	3,01	2,31	2,88	2,32	2,15	2,32	2,15	2,30	2,35	2,31
Danemark	1,36	6,11	1,26	6,08	1,28	6,07	1,32	6,06	1,42	6,06	1,57	6,08	1,60	6,08
Finlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
France	21,61	14,72	21,66	14,80	21,72	14,80	21,90	14,77	23,22	14,78	25,32	14,74	27,21	14,70
Allemagne	25,09	21,11	24,25	21,14	26,87	21,23	23,65	21,39	24,75	21,50	23,05	21,45	21,52	21,42
Grèce	1,95	11,36	1,72	11,36	1,81	11,35	1,69	11,36	2,10	11,36	2,22	11,35	2,47	11,35
Irlande	0,23	1,51	0,15	1,51	0,12	1,51	0,26	1,53	0,26	1,53	0,34	1,54	0,31	1,54
Italie	12,75	16,21	13,21	16,16	12,44	16,11	13,13	16,09	13,57	16,04	13,11	16,02	12,99	15,99
Luxembourg	0,04	0,19	0,03	0,19	0,04	0,19	0,04	0,20	0,06	0,20	0,05	0,21	0,07	0,21
Pays-Bas	4,58	3,37	4,45	3,39	4,18	3,42	3,97	3,44	4,46	3,45	4,27	3,48	4,28	3,49
Portugal	0,65	2,59	0,74	2,59	0,82	2,58	0,95	2,58	1,21	2,58	1,18	2,58	1,17	2,58
Espagne	4,52	9,52	5,15	9,54	4,67	9,56	4,56	9,57	4,34	9,54	5,04	9,52	4,17	9,50
Suède	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Royaume-Uni	23,59	11,09	24,18	11,02	22,83	10,92	25,62	10,79	22,37	10,72	21,67	10,84	21,76	10,92

Tableau 3 : Eléments de caractérisation de l'action collective au sein de  
l'Union européenne  
– rapport coût / bénéfice moyen individuel [1981-2002] (suite)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Coût moy en	Bénéfice e moy en												
Autriche	1,15	2,30	1,09	2,30	1,04	2,29	1,03	2,30	0,98	2,30	0,94	2,30	1,00	2,29
Belgique	2,40	2,13	2,25	2,13	2,08	2,14	2,04	2,13	2,03	2,13	1,95	2,14	1,80	2,13
Danemark	1,68	4,82	1,67	4,83	1,66	4,83	1,68	4,83	1,63	4,83	1,47	4,83	1,68	4,82
Finlande	1,06	2,54	1,30	2,55	1,10	2,57	1,26	2,58	0,90	2,59	0,99	2,60	0,95	2,60
France	25,85	13,23	24,51	13,20	23,67	13,17	22,01	13,21	21,49	13,24	20,03	13,24	20,00	13,24
Allemagne	22,27	19,36	20,69	19,29	18,36	19,18	18,12	19,10	18,13	19,00	16,62	18,95	16,13	18,83
Grèce	2,73	8,85	3,20	8,85	3,65	8,85	4,14	8,86	4,49	8,86	4,68	8,88	4,52	8,90
Irlande	0,33	1,27	0,36	1,29	0,45	1,31	0,47	1,33	0,46	1,35	0,52	1,37	0,51	1,41
Italie	10,48	13,69	13,98	13,67	15,36	13,65	16,16	13,60	16,90	13,56	18,48	13,53	18,18	13,52
Luxembourg	0,07	0,18	0,07	0,18	0,08	0,18	0,09	0,18	0,09	0,19	0,09	0,19	0,15	0,19
Pays-Bas	4,33	3,21	4,26	3,24	3,98	3,26	3,91	3,28	4,20	3,31	3,71	3,31	4,01	3,31

Portugal	1,44	2,20	1,35	2,20	1,37	2,21	1,29	2,21	1,40	2,22	1,43	2,22	1,59	2,23
Espagne	4,68	8,30	4,55	8,31	4,42	8,34	4,20	8,37	4,31	8,40	4,49	8,41	4,72	8,50
Suède	3,10	7,82	1,43	7,82	2,92	7,81	2,93	7,82	3,04	7,83	3,22	7,83	2,68	7,83
Royaume- Uni	18,31	10,12	19,16	10,17	19,75	10,21	20,60	10,22	19,87	10,22	21,33	10,21	21,92	10,22

*REETALONNAGE POLITIQUE ET REGIME URBAIN: LE CAS DE MONTREAL*

*Bernard Jouve*

## ENTRE REGIONALISATION ET RECENTRALISATION – LES INCERTITUDES DE POSITIONNEMENT DE L'ÉTAT EN SANTE PUBLIQUE

**Patricia Loncle**

Le secteur des politiques de santé apparaît aujourd'hui traversé de mutations nombreuses et d'apparentes contradictions. Entre recentralisation, déconcentration, régionalisation, décentralisation, on ne sait plus très bien comment qualifier les évolutions de ce domaine d'intervention publique. Ces difficultés de désignation ne sont-elles pas la marque d'un Etat en pleine redéfinition de son champ d'intervention et de ses modalités de négociation ? La confusion qui existe autour des changements d'échelle en cours ne nous renseigne-elle pas sur une évolution profonde de la nature et des formes de l'intervention publique aujourd'hui ? C'est à ces questions que tentera de répondre ce texte.

Si l'on croise les problématiques de changement d'échelle et d'analyse des théories de l'Etat en matière de santé publique, deux niveaux d'observation doivent être distingués – un niveau d'affichage qui s'exerce à l'échelon central et un niveau pratique qui concerne la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques<sup>112</sup>. De fait, les mouvements en cours à ces deux échelons laissent apparaître des implications différentes du point de vue du rôle et des capacités de l'Etat à organiser ce domaine d'intervention.

Au niveau central, on peut souligner la mise en scène d'un pouvoir fort, organisé par une bureaucratie puissante au sein de laquelle les experts et les professions médicales (en particulier épidémiologistes) exercent une influence considérable. L'image est celle d'un Etat puissant, rationnel, dominant les incertitudes liées en particulier à la gestion des risques et des crises sanitaires. De ce point de vue, le fonctionnement de l'Etat en matière de santé peut renvoyer aux analyses classiques des théories élitistes (Weber et Schumpeter). Pour être plus ou moins convenu, ce caractère doit néanmoins être souligné pour son émergence récente dans le domaine de la santé. Ce secteur, en effet, a longtemps été considéré comme un domaine faible d'intervention publique où, précisément, les spécificités habituelles de l'Etat français n'étaient pas réunies<sup>113</sup>.

D'un point de vue pratique, la mise en œuvre des politiques de santé renvoie à une réalité différente. Une double logique vient contraindre l'action publique – celle d'un pouvoir marqué, d'une part, par les théories libérales (réduction des dépenses de santé, quantification des objectifs et relégation au second plan des politiques de prévention les plus diffuses) (Hassenteufel, 2004) et, d'autre part, par une conception « molle » de l'Etat sur le modèle du courtier (*broker state*), issu des théories pluralistes de l'Etat (Dunleavy et O'Leary, 2002).

Comment, dès lors, expliquer la coexistence de ces deux mouvements ? Serions-nous face à un processus allant à l'encontre d'une évolution globale plutôt favorable au retrait de l'Etat (Le Galès, 1999) ? Notre hypothèse explicative sera la suivante – si l'Etat se met en scène d'une manière aussi radicale dans ce domaine, c'est que la santé publique peut être considérée comme exemplaire des zones de repli sur lesquelles se recentre une instance devenant plus libérale. Cependant, ce mouvement n'exclut pas qu'au niveau local la mise en œuvre soit caractérisée par une logique pluraliste et un rôle assez limité de l'Etat et de ses représentants.

Afin de mettre en évidence cette hypothèse, nous mobiliserons la littérature de science politique relative aux théories de l'Etat, à la territorialisation et aux politiques locales ainsi que la littérature spécifique au domaine de la santé publique. D'autre part, notre observation rendra compte des processus à l'œuvre suite aux récentes lois de décentralisation et de santé publique. Enfin, nous travaillerons plus particulièrement le cas des politiques de santé publique en Bretagne, région qui privilégie la mise en œuvre à l'échelon des pays. Pour ce faire, nous nous appuierons sur une série d'une trentaine d'entretiens effectués auprès des décideurs, élus et techniciens impliqués dans la démarche dite d'« animation territoriale de santé en Bretagne ».

Pour comprendre les dynamiques en cours en matière de politiques de santé du point de vue de l'évolution de la nature de l'Etat, nous procéderons en deux temps – la mise en évidence des implications de la loi de santé publique d'août 2004 annonçant une reprise en main du pouvoir central dans ce domaine ; l'analyse critique de la mise en œuvre territorialisée des politiques de santé publique sur la base d'un leadership étatique.

### **Le vote de la loi de santé publique – le « grand retour » de l'Etat ?**

La politique de santé publique telle que définie par la loi de l'été 2004 (première loi de santé publique depuis 1902 dans notre pays) apparaît pour le moins originale dans un mouvement général dominé par le changement de nature, voire le retrait de l'Etat depuis deux décennies. Si l'on ne cite que les mesures les plus récentes – loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 – loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 – circulaire dite Raffarin du 16 novembre 2004, on constate un désengagement financier et humain de l'Etat dans la plupart des domaines d'intervention publique et de manière notable dans les domaines sociaux.

Comment expliquer, qu'à contrario, l'Etat se positionne si fortement en santé publique ? Rappelons tout d'abord que la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 stipule dans son article 2 – « La nation définit sa politique de santé selon des objectifs pluriannuels. La détermination de ces objectifs, la conception des plans, des actions et des programmes de santé mis en œuvre pour les atteindre ainsi que l'évaluation de cette politique relèvent de la responsabilité de l'Etat ».

<sup>112</sup> Si cette démarche est assez classique (et nous renvoie à des recommandations comme celles de B. Jessop (1990) ou de J-G. Padioleau (1982) sur la façon de dévoiler les fonctionnements « concrets » de l'Etat), nous l'avons retenue pour mettre en évidence d'importantes différences de fonctionnement de l'Etat en fonction des échelons observés mais aussi les tensions occasionnées par les changements dans les paradigmes d'intervention de ce secteur.

<sup>113</sup> Sur ce point, on peut se référer à des ouvrages ayant fait grand bruit dans le champ de la santé publique comme ceux d'Aquilino Morelle, *La défaite de la santé publique*, de Marc Loriol, *L'impossible politique de santé publique en France*, de Lion Murard et Patrick Zylberman, *L'hygiène dans la République, La santé en France ou l'utopie contrariée, 1870-1918* ou encore les analyses de J-G Padioleau dans *L'Etat au concret* sur la politique de lutte contre le tabac pour comprendre à quel point le domaine de la santé publique a durablement été analysé comme un secteur faible comprenant des modalités d'intervention essentiellement symboliques.

Selon nous, ce positionnement ne renvoie, comme souvent, qu'à un apparent paradoxe. En effet, si une telle loi est votée alors même que quatre jours plus tard l'acte II de la décentralisation marque un désengagement fort de l'Etat de la plupart des actions et aides sociales, c'est que le domaine de la santé publique possède des particularités telles qu'elles le font entrer dans les fonctions régaliennes des Etats adoptant le modèle libéral comme modèle de référence.

Au nombre de ces particularités attachées à la santé publique, on peut citer au moins quatre attributs centraux : par la proposition d'amélioration de l'état de santé de la population, elle rend possible la recherche d'une meilleure performance de la main d'œuvre et donc la viabilité du système de production ; avec le développement de l'intervention dans les domaines des risques (épidémiologiques, environnementaux, iatrogènes) et des crises sanitaires (affaires du sang contaminé, de l'amiante, canicule, menace terroriste...), elle offre la possibilité de transformer *de facto* l'intervention en santé publique en intervention en sécurité publique ; dans un contexte de promotion de la communication en politique alimentée par la crise des lieux de représentation classique (Chevallier, 2004 ; Jobert, 1996), la santé publique autorise le développement d'un discours progressiste sur les vertus de la modernité (Dozon et Fassin, 2001, p. 346) ; enfin, et ce n'est pas le moindre de ses mérites, par la régulation statistique qu'elle propose, la santé publique permet d'oublier les citoyens et leur pouvoir de libre arbitre au bénéfice d'une somme d'unités biologiques réduite à des taux de mortalité et de morbidité et de ce fait détachée des faits sociaux (Dozon et Fassin, 2001, p. 350).

En effet, alors que les discours de l'Etat mettent en scène une autorité centrale basée sur la rationalisation bureaucratique et la distanciation par rapport aux intérêts particuliers, sur le modèle de la sociologie classique de l'Etat<sup>114</sup>, la loi du 9 août, par sa manière de définir la santé publique et ses logiques de fonctionnement, marque l'avènement des logiques libérales de compétitivité et de recherche de la performance (Goudet, 2004, p.602). Cela dit, quelles sont les conséquences de l'adoption d'une vision libérale de la santé publique sur le fonctionnement de l'Etat et sur les rapports de ce dernier avec les autres protagonistes de l'action publique ? Un certain nombre de questions seront abordées ici pour comprendre les contours de l'intervention publique en santé publique dessinés par la loi du 9 août : un état des lieux du processus de régionalisation ; la place des collectivités locales et des usagers ; les valeurs et normes sous-jacentes à ce texte.

*Que reste-t-il de la régionalisation ? Les soubresauts de la déconcentration en matière de santé*

La loi de santé publique du 9 août 2004 présente ceci de particulier qu'en annonçant la position de leader de l'Etat en santé publique, elle vient à la fois renforcer et remettre en cause le mouvement de régionalisation amorcé au cours des années 1990. En effet, le processus de régionalisation des politiques de santé, institué progressivement au cours de cette décennie résulte, d'une part, de l'établissement de schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) implantés par les agences régionales d'hospitalisation et, d'autre part, du déploiement des conférences et programmes régionaux de santé<sup>115</sup>. Ces expériences ont fait figures de rupture dans les pratiques de l'Etat en matière de santé. En effet, les politiques françaises de santé avaient été dominées depuis l'entre-deux guerres par une gestion essentiellement centrale et départementale des problèmes et par une certaine faiblesse du domaine de la santé au sein des administrations déconcentrées régionales. Les dispositifs de régionalisation marquaient, par conséquent, une montée en charge inédite du niveau régional et la reconnaissance, par l'Etat, des fortes disparités territoriales de santé. Cette évolution a correspondu aussi à un certain alignement avec les réformes introduites dans d'autres pays européens qui tendent toutes à une certaine régionalisation des politiques de santé (Schweyer, 1998).

Un éditorial de la revue *Santé publique* de 1997, rédigé par trois grandes personnalités de la santé publique française, soulignait combien la création des programmes régionaux de santé représentait un changement et un espoir pour les acteurs de santé publique : « Il reste pourtant qu'une véritable culture de santé publique est en train de naître. (...) Une rupture du cloisonnement stigmatisé par le Haut comité de la santé publique se fait jour, des initiatives originales se dessinent. Tout cela est nouveau et encourageant. Ainsi amorcés, les programmes régionaux de santé ne peuvent échouer : ce serait pour longtemps une remise en question d'une véritable politique régionale et locale de santé publique en France » (Deschamps, Demeulemeester et Avargues, 1997, p. 266).

Pourtant, ces espoirs sont de courte durée et on voit bien qu'après, notamment, l'adoption de la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, l'Etat aborde un tournant, rationalise l'organisation de ses interventions, définit des objectifs de résultats (Trosa et Perret, 2005), ce qui n'est pas sans conséquences sur le domaine de la santé publique. Quelques séries de décisions ont ainsi déjà amenuisé la portée de la régionalisation. A ce titre, il faut citer, au moins : la réintroduction de programmes nationaux de santé en 2001<sup>116</sup> qui, dans un contexte de pénurie financière oblige à des arbitrages entre priorités nationales et régionales ; l'influence des Plans stratégiques de l'Etat en région (PASER) qui émanent des préfets de région et autorisent ces derniers à fixer de grandes orientations en matière de santé ; les recentralisations qui accompagnent le dispositif de gestion des crises sanitaires et qui vont à l'encontre des partenariats et autres procédures de contractualisation engagés localement (Petitjean et Loncle, 2004).

La loi de 2004 vient confirmer cette orientation et partiellement remettre en cause les espoirs énoncés en 1997. Alors que l'ensemble des régions a défini progressivement les priorités régionales sur lesquelles il convenait de

<sup>114</sup> On peut reprendre ici les citations utilisées par Patrick Le Galès (1999) : « Pour Max Weber l'Etat est « l'entreprise politique de caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la violence légitime » et pour Badie : « L'Etat, c'est en premier lieu une question de sociologie interne : un espace public qui se forme face à une société civile avec la prétention d'assurer le monopole des fonctions publiques des allégeances prioritaires qui constituent l'obéissance civile, de différencier le politique et le social par le recrutement d'un personnel propre et la production d'institutions propres ».

<sup>115</sup> La création des SROS résulte de la loi de 1991 et vise à la mise en œuvre d'une planification régionale de l'offre de soins. Les ARH, quant à elles, sont instituées par les ordonnances Juppé de 1996, ce sont des groupements d'intérêt public réunissant la DRASS, les DDASS, l'URCAM, la CRAM. Elles ont pour mission de définir et de mettre en œuvre la politique régionale d'offre de soins hospitaliers. Les conférences et programmes régionaux de santé sont systématisés eux aussi par les ordonnances Juppé. Leur objectif principal est de décliner les politiques nationales de santé publique en tenant compte des spécificités régionales.

<sup>116</sup> Au titre de ces plans, on peut citer : les maladies cardiovasculaires, le diabète, l'asthme, le sida ; les hépatites ; la santé des jeunes ; les troubles du langage chez l'enfant ; la santé des personnes âgées ; la santé des personnes en situation précaire, l'accompagnement des fins de vie, la douleur ; la nutrition ; les infections liées aux soins.

concentrer les efforts, la nouvelle loi (ré)impose l'application d'un certain nombre de priorités nationales<sup>117</sup> et affaiblit du même coup la prise en compte des spécificités et problèmes de santé régionaux. «*La dialectique entre les orientations nationales et les initiatives d'inspiration régionale qu'avaient mise en place les ordonnances Juppé d'avril 1994 est remplacée par une démarche descendante très "jacobine". Le niveau régional n'a qu'une fonction d'adaptation opérationnelle des orientations parisiennes aux contingences propres à chaque territoire*» ceux qui ont la charge de cette mission sont les représentants de l'Etat. La déconcentration administrative qui préside à la mise en œuvre des grands programmes de l'Etat renforce donc les pouvoirs exécutifs de l'administration au détriment des options des élus locaux, des analyses de situation de leurs experts, de la connaissance du terrain des associations locales» (Goudet, 2004, p. 603).

Cet affaiblissement du mouvement de régionalisation au bénéfice d'une recentralisation de l'Etat est confirmé par la faible place désormais accordée aux collectivités locales et aux représentations des citoyens et usagers.

#### *Des collectivités locales et des usagers relégués dans le flou d'une loi mécaniciste?*

Cette vision d'une déconcentration très «jacobine» comporte bien sûr des incidences sur l'implantation de la loi de santé publique, notamment dans le contexte de la deuxième vague de décentralisation. Elle vient, en particulier, affecter les relations établies progressivement avec les collectivités locales et les associations et représentants d'usagers et de malades.

Comme le soulignaient les auteurs de l'éditorial de 1997, les Conférences et programmes régionaux de santé présentaient la particularité de reconnaître l'existence de spécificités régionales de santé mais également de mobiliser, pour les prendre en compte, des acteurs locaux formant progressivement des réseaux locaux et régionaux de santé publique. Cette démarche avait permis d'ouvrir les actions de santé publique de l'Etat aux acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités locales ou des associations. Elle avait, notamment, pour avantage de permettre une articulation des politiques nationales avec les politiques locales de santé menées par un certain nombre de Municipalités, voire de Conseils généraux ou régionaux et de constituer ainsi des modalités bien définies d'intervention locale en santé (Loncle et Schaetzel, 2001). Ce faisant, elle consacrait une place indéniable à un certain nombre de collectivités pouvant être investies au titre des politiques de la ville, des réseaux Ville/OMS ou bien encore de la lutte contre le sida, par exemple (Clavier, Hassenteufel et Loncle, 2005; Borraz et Loncle, 2000). Si la loi de 2004 ne revient pas sur la consultation des collectivités locales (celle-ci est en effet prévue dans le cadre du Groupement régional de santé publique), l'affirmation de la suprématie de l'Etat dans le dispositif ainsi que le volontariat sur lequel repose l'investissement des collectivités locales n'incitent sans doute pas ces dernières à s'investir.

Pour illustration de la place réellement accordée aux collectivités locales, le projet de décret actuellement en cours de rédaction sur le Groupement régional de santé publique montre bien la philosophie de la loi en matière de répartition des pouvoirs. Ainsi, le conseil d'administration du groupement, présidé par le Préfet de région, est composé de représentants de l'Etat, des collectivités locales et des caisses d'assurance maladie. En cela, cette composition ne représente rien de choquant mais les règles de vote stipulent que «*Chaque membre du conseil d'administration dispose d'une voie délibérative, à l'exception du président qui dispose du nombre de voix nécessaire pour que ses voix additionnées à celles des membres mentionnés au 1° de l'article R.1411-19 (c'est-à-dire les représentants de l'Etat) représentent la moitié des voix du conseil d'administration*». Les collectivités locales peuvent apparaître d'ailleurs d'autant plus timorées et réticentes que leurs responsabilités à l'égard du champ social peuvent apparaître parfois abyssales et nécessiter des arbitrages rigides, peu favorables à un investissement volontaire en matière de santé (c'est le cas des champs du handicap et de la dépendance aux termes de la loi sur les responsabilités locales). Comme le fait remarquer Philippe Lorenzo «*Quelle serait la raison (d'Etat?) qui ferait que les collectivités locales iraient se mettre sous la férule de l'Etat au sein du GRSP et abonder ainsi les fonds de la santé publique régionale? N'y auraient-elles pas tout à perdre*» libre-arbitre, identité, argent?» (Lorenzo, 2004, p. 690).

Par ailleurs, la loi du 4 mars 2002 relative «*aux droits des malades et à la qualité du système de santé*» prévoyait un renforcement du droit des associations dans le cadre des Conférences régionales de santé. Elle devait également permettre un renforcement des procédures de consultation et de participation de la population. De nombreuses observations avaient permis de pointer les déficits de cette démarche initiée dans le cadre des Ordonnances Juppé ainsi que ses limites potentielles, notamment le fait que ce ne soient que les associations les plus instituées qui aient l'occasion de s'exprimer, que le débat public ne mène à aucune prise de décision ou bien encore que la parole des usagers soit tellement contrainte qu'elle ne débouche sur aucune proposition innovante (Maudet, 2002; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001; Petitjean, 2000).

Cependant, depuis 2002, les initiatives d'appel à la participation des usagers ont connu un rapide déclin. Les décrets d'application de ce texte n'ont jamais été publiés. La première version de la loi du 9 août 2004 ne prévoyait, quant à elle, que des consultations quinquennales prévues de telle façon que les associations les qualifiaient de «*grands messes alibis*» enfin, dans le champ de la santé publique l'opinion selon laquelle la participation des usagers n'est qu'un alibi au service des décideurs apparaît largement partagée<sup>118</sup>. La version finale de la loi de santé publique les réintroduit mais sur le modèle le plus formel, ce qui ne permet pas de régler les difficultés préexistantes.

En outre, la loi édicte des mécanismes de sélection des «*interlocuteurs*» des pouvoirs publics qui peuvent laisser perplexes quant à une représentation tangible des personnes exclues ou non représentées dans les associations les plus institutionnalisées. Il faut, en effet, au terme de l'article L1114-1 du Code de la santé publique modifié que les associations aient une activité effective et publique dans le domaine de la défense des droits des malades et usagers du système de santé, qu'elles mènent des actions d'information et de formation, qu'elles fassent montre de leur indépendance, de leur représentativité et de la transparence de leur gestion. On peut, par conséquent, nourrir un certain nombre de doutes sur

<sup>117</sup> Le texte de loi prévoit ainsi, d'une part, des plans stratégiques pluriannuels, d'autre part, des programmes de santé prévus par arrêté des ministres de la santé, enfin, les plans et programmes nationaux prévus depuis 2001.

<sup>118</sup> Cf par exemple les débats très houleux qui ont scandé le déroulement de l'atelier sur la participation des usagers au congrès de la Société française de santé publique qui s'est tenu à Lyon en juillet 2004.

l'influence possible des usagers dans le nouveau contexte quand on sait qu'aucune des propositions précédemment formulées pour améliorer leur participation n'est prise en compte.

D'une manière générale, on peut dire que la loi de 2004 met assez largement à mal la tendance favorable à l'ouverture aux collectivités locales, aux associations et à la population : « Les échelons de démocratie de proximité des collectivités territoriales sont réduits à une fonction ancillaire, les approches de promotion de la santé et de santé communautaire sont écartées, les expériences de terrain et les pratiques d'accompagnement éducatif des associations généralistes d'éducation pour la santé sont occultées » (Goudet, 2004, p. 603).

Au-delà de ces réorganisations qui consacrent une place affirmée de l'Etat et donc une forte résistance au mouvement global de régionalisation qui touche les Etats européens, on peut s'interroger sur les normes et valeurs de cette loi.

#### *Cent objectifs de santé publique : une reprise en main mais avec quels artefacts idéologiques ?*

L'affichage par l'Etat de sa volonté de prise en main du champ de la santé publique ne comporte pas seulement des conséquences institutionnelles mais induit également un impact fort sur les normes et les valeurs qui sous-tendent l'intervention. Si l'on s'est accordé longtemps en France sur le fait d'affirmer que nous ne bénéficions d'aucune politique de santé publique mais plutôt d'un système législatif organisant l'offre de soins, que doit-on penser aujourd'hui du fait que l'Etat, non seulement prenne la peine de légiférer sur ce domaine, mais développe également un discours qui lui est propre sur la santé publique ?

Une lecture rapide de la loi du 9 août se révèle plutôt rassurante. En effet, les annexes de la loi, en ce qu'elles font une large place à la lutte contre les inégalités de santé, à l'influence des déterminants de santé, aux valeurs de la décision collective, sont semble-t-il inspirées des théories en cours à l'OMS et au sein de l'Union européenne (sur la non-discrimination en direction des femmes et des handicapés notamment). Les évolutions internationales des théories d'analyse de la santé publique qui permettent de prendre en compte les contextes dans lesquels évoluent les individus (conditions de vie et de travail, déterminants de santé) semblent assez largement intégrées dans le texte. Néanmoins, une lecture plus resserrée amène à plus de circonspection : le cadre de référence est dominé par le vocabulaire hygiéniste et très peu de concessions sont faites à la promotion de la santé (des Fontaines, 2004) ; en outre, la formulation de cent objectifs à atteindre renvoie à des savoirs experts, techniques, à la croyance en une nécessaire quantification des interventions.

Que doit-on penser, au bout du compte, de cette loi qui met un accent très fort sur la performance et sur 100 objectifs de santé publique à poursuivre dans le cadre de programmes quinquennaux ? Quelles sont en fait les valeurs qui prévalent à ces postulats ? Sont-ils en accord avec les évolutions internationales de la santé publique ? Deux critiques majeures peuvent être formulées : la première concerne la quantification des objectifs ; la seconde l'approche sous-jacente à la formulation de ces derniers.

A propos de la quantification des objectifs, on peut dire qu'elle renvoie à la fois à la grande influence des épidémiologistes dans le champ de la santé publique et à une croyance très forte dans la capacité d'intervention des pouvoirs publics sur les comportements des individus à l'égard de leur santé. Il est possible que ce penchant soit au fondement même de la santé publique qui, comme le rappelle Philippe Lecorps (2005, p. 22), « appuyée sur l'expertise scientifique énonce les règles du 'vivre' en s'imposant comme guide moral ». Néanmoins, l'utilisation systématique de la quantification pour l'ensemble des objectifs laisse pour le moins songeur. Ainsi que l'a montré un groupe de professionnels s'intéressant à l'objectif affiché de réduction de 20% du nombre de suicides en France d'ici 2008<sup>119</sup>, la fixation de ce taux, proposée par le Groupe technique national de détermination des objectifs, résulte d'un compromis entre plusieurs autres objectifs quantifiés dans différents pays mais ne tient pas vraiment compte de la réalité du phénomène suicidaire et de la complexité des interventions qui doivent être mises en œuvre pour le combattre.

Certaines analyses tendent même à mettre en doute une quelconque efficacité des programmes de prévention à l'égard du phénomène suicidaire : « Du point de vue de la recherche, rien ne prouve que les programmes réussissent à diminuer le taux de suicide et les comportements suicidaires au Québec. En effet, ces vingt dernières années, les taux de suicide sont demeurés relativement stables et élevés dans la province. Ils n'enregistrent pas de fléchissement significatif à long terme. (...) En fait, puisqu'il n'y a pas de consensus sur une théorie explicative des relations causales entre les variables impliquées dans le suicide, il est difficile d'en établir un sur ce qui peut être considéré comme un bon indicateur des effets des programmes de prévention » (Chagnon, 2004 cité par le Module interprofessionnel de santé publique : « Le chiffre en question », p.15).

S'agissant de l'approche sous-jacente aux objectifs, Olivier Grimaud et Alain Jourdain (2005) montrent combien les objectifs figurant dans la catégorie « déterminants de santé » ne concernent en fait que les comportements individuels et n'intègrent aucunement les conditions sociales et de travail des personnes comme facteurs de santé. D'autre part, si deux objectifs sont formulés dans la catégorie « précarité et inégalités de santé », le premier proposant de réduire les obstacles financiers à l'accès aux soins et le second d'augmenter l'espérance de vie des groupes en situation précaire, ces objectifs résultent d'une vision étroite de la lutte contre les inégalités de santé. En effet, ces dernières ne sauraient être résumées en une vision dichotomique (exclus/inclus) mais doivent être considérées comme s'inscrivant dans un continuum s'appliquant à l'ensemble de l'échelle sociale. Or, cette interprétation binaire des inégalités de santé comporte le risque de laisser croire que seuls les pauvres ont des difficultés pour prendre leur santé en main, que c'est de leur incurie que proviennent les mauvais indicateurs de santé. On peut aisément comprendre les dangers de ce type de raisonnement qui font écho aux théories anglo-saxonnes de l'*underclass*. En se cantonnant à cette vision, articulée à une seule approche dedans/dehors appuyée sur des méthodes quantitatives, la loi de santé publique conduit à rendre

<sup>119</sup> Module interprofessionnel de santé publique : « Le chiffre en question » de l'objectif 92 de la loi de santé publique visant à réduire de 20 % le nombre de suicides en France d'ici 2008 », groupe animé par Philippe Lecorps, Rennes, 2005.

invisible ce qui n'est pas pondérable (Fassin, 2002) et à renforcer la tendance à la réification biopolitique qui peut toucher le secteur de la santé publique (Lecorps et Paturet, 1999)<sup>120</sup>.

Au terme de ce développement, on peut montrer en quoi l'affirmation du rôle central de l'Etat en santé publique est révélatrice de la volonté de mise en scène de ce qu'est un Etat libéral – porteuse à la fois de recentralisation «jacobine» et de valeurs renvoyant à des visions simplificatrices des faits sociaux et de leurs impacts sur la santé publique, la nouvelle loi de santé publique participe à la démonstration sur les mérites associés des méthodes quantitatives et des savoirs experts quand ils sont placés au service du culte de la performance. Ces éléments étant posés, il faut s'interroger sur la façon dont l'Etat peut mettre en œuvre ces velléités au niveau opérationnel. Pour le dire autrement, l'Etat a-t-il réellement les moyens de ses ambitions et peut-il conduire seul la politique de santé publique de terrain?

### **La mise en œuvre en santé publique – le pays ou la dilution de l'Etat?**

L'analyse des conséquences des changements de nature de l'Etat en matière de santé publique ne peut s'opérer sans prendre en compte les impacts sur la mise en œuvre de l'action publique. En effet, aux niveaux opérationnels, on peut constater une organisation beaucoup plus pluraliste de l'Etat<sup>121</sup>, marquée par des interrelations nombreuses et floues dans lesquelles la primauté de cet acteur apparaît incertaine.

En effet, du point de vue opérationnel plusieurs forces concurrentes sont à l'œuvre. Pour bien comprendre les dynamiques en cours, nous nous sommes appuyés sur l'exemple de la territorialisation des politiques de santé en Bretagne. En effet, selon nous, cette observation est riche d'enseignements – tout d'abord, la région peut être dépeinte comme un lieu d'investissement relativement important et ancien des collectivités territoriales, y compris en matière de santé – de plus, le Conseil régional a affirmé depuis les dernières élections et plus fortement encore depuis le vote de la loi de décentralisation sa volonté d'intervenir en matière de santé – enfin, une large partie des acteurs de santé apparaissent favorables à une territorialisation de l'action publique, prenant en compte le pays comme échelon opérationnel dans ce domaine.

Cette démarche ouvre en premier lieu la possibilité de s'interroger sur l'émergence de nouveaux échelons d'intervention publique. De ce point de vue, l'analyse du pays représente l'occasion, à la fois – d'aborder les questions d'identités collectives, de capacités historiques des acteurs locaux et notamment des élites régionales à participer à la diffusion de sentiments d'appartenance collective à tel ou tel échelon territorial – d'étudier les influences exogènes ayant convergé pour l'acceptation partagée de ce niveau d'intervention.

En second lieu, plus largement, une telle analyse permet de revenir sur les places et influences respectives qu'occupent les élus (locaux, départementaux et régionaux dans notre analyse), les fonctionnaires des administrations déconcentrées et décentralisées et les acteurs privés ou mixtes. De ce fait, nous nous intéressons, d'une part, à la façon dont s'organise le jeu d'acteurs (interrelations mais aussi alliances et conflits) autour de la question de la santé publique, et, d'autre part, à la manière dont cette question est traduite en enjeux politiques et opportunités de légitimation. Notre observation est l'occasion de comprendre, comment dans un contexte particulièrement «mouvant» s'organise le leadership politique et administratif au niveau local et, par conséquent, de s'interroger sur le point de savoir si l'Etat est toujours présent et sous quelle forme.

Ce faisant, et bien que nous observions les évolutions locales de l'action publique et donc la confrontation de plusieurs types de légitimité, nous revenons sur les recommandations formulées par Desmond King (1996, p. 52) – «Il est urgent de «désintégrer» le concept d'Etat, ou du moins de faire une distinction entre les hommes politiques élus et les bureaucrates de carrière, pour reconnaître la capacité éprouvée des premiers à contrôler les seconds. Le rôle créatif des responsables élus et leur situation de «traducteurs» des pressions et des idées sociétales ont été injustement sous-estimées». Par conséquent, nous questionnons les évolutions en cours selon lesquelles «La restructuration du secteur public correspond aux ambitions du néolibéralisme qui vise à un Etat plus restreint et plus centralisé, où les hommes politiques détiendraient nettement le pouvoir par rapport aux fonctionnaires, et où ces derniers s'inscriraient davantage dans un système de récompense en fonction des performances et des prises de risque, aux dépens de leur image incarnant l'intérêt national ou une éthique de service public» (ibid, p. 54). Pour ce faire nous examinons trois aspects de cette expérimentation – tout d'abord, nous revenons sur la genèse de cet échelon porté à la fois par l'Etat et les collectivités locales – ensuite, nous analysons la façon dont est investi l'échelon pays du point de vue des projets politiques des différents acteurs – enfin, nous interrogeons la position de leadership affirmé par l'Etat.

---

<sup>120</sup> Pour appuyer leur démonstration, P. Lecorps et J-B. Paturet citent, notamment, JM Mann professeur de santé publique à l'Université de Harvard qui, en 1997, affirmait – «La santé publique est un bien social. A ce titre, elle fait partie de l'ordre public et constitue, au regard de la Convention des droits civiques et politiques, un motif légitime de limitation de certains droits». (Lecorps et Paturet, 1999, p. 54)

<sup>121</sup> Cf, par exemple, la définition de l'Etat courtier de P. Dunleavy et B. O'Leary (1987). – «L'Etat courtier n'est (...) pas une organisation distincte que l'on peut séparer aisément du reste de la société. Il n'est ni passif, ni neutre et ne constitue pas une «boîte noire». Il consiste en une multitude d'activités de groupes de pression formels et informels – en dénonciations et réorganisations de coalitions et espaces de marchandage – il s'étend aux interactions qui prennent place au sein d'activités multiples et d'égale importance entre groupes de pression ne relevant pas de l'Etat. Dans la mesure où les pressions de la polyarchie conduisent à une expansion incrémentale continue du panel d'activités de l'Etat, de la même manière les frontières entre les secteurs publics et privés disparaissent au bénéfice d'une nébuleuse constituée d'organisations marginales et d'agences quasi-gouvernementales», pp. 48-49.

## *Le pays<sup>122</sup> en Bretagne et l'animation territoriale en santé : entre processus historiques régionaux et imposition administrative*

Comme l'ont montré un certain nombre d'analyses (Fournis, 2005 ; Pasquier, 2004), l'échelon pays en Bretagne possède cette particularité d'être ancré dans un processus historique et identitaire d'envergure et de long terme (années 50). Porté par les élites régionales<sup>123</sup>, notamment par le biais du CELIB (Comité d'études et de liaison des intérêts bretons), ce niveau d'organisation territoriale est mis en avant dès les années 60-70 pour ses capacités potentielles à soutenir le développement économique local. A partir de la première vague de décentralisation, les pays sont dotés de fonctions concrètes dans le cadre de la démarche dite de Programme régional d'aménagement territorial (PRAT) du Conseil régional, d'une part, et sont investis par les Contrats de Plan Etat-Région, d'autre part. Alors que le PRAT, en intervenant auprès des zones fragiles, a pour ambition de dessiner les contours d'une politique de « développement ascendant du territoire », les CPER visent à produire, de manière contractuelle, une organisation en Pays et en agglomérations permettant l'articulation entre zones rurales et urbaines.

Soutenu donc de manière concomitante par le Conseil régional et l'Etat, le processus visant à renforcer l'organisation en pays s'articule fortement à la dynamique propre à la production d'échelons intercommunaux. Alors que les zones urbaines militent pour la conjugaison intercommunalités/pays et proposent une réconciliation urbain/rural, les élus ruraux apparaissent plus favorables à l'intercommunalité et plus rétifs à l'idée de pays. Comme le souligne Yann Fournis, citant le Conseil économique et social : « Les pays doivent respecter la prééminence des EPCI au point d'apparaître « comme un moyen pour plusieurs EPCI de se regrouper et d'élaborer un projet commun de développement à une échelle supra-communautaire » (CESR, 2005, p. 149). Cette position est encouragée par les Conseils généraux les plus dynamiques (Ille-et-Vilaine) comme les plus réservés (Morbihan), qui y trouvent un instrument novateur pour encourager la coopération entre communautés de communes » (2005, p.13).

C'est, par conséquent, dans ce contexte qu'émerge, en 2001, l'idée d'animation territoriale en santé au sein de la DDASS du Morbihan. L'objectif du promoteur de cette idée est de développer au sein des pays, sur le modèle des circonscriptions d'action sociale qui disposent de fonctionnaires spécifiquement dédiés aux traitements des questions sociales, des postes d'agents placés au service de la promotion de la santé. Cette proposition est assez rapidement relayée par l'Etat régional qui y voit l'opportunité d'ancrer à un niveau intermédiaire ses programmes régionaux de santé. C'est ainsi qu'en 2003, les premières initiatives voient le jour dans les pays qui se mobilisent autour des questions de santé.

Aujourd'hui six initiatives sont financées conjointement par la DRASS, l'URCAM ou la DATAR et les pays : Saint-Malo, Vitré, Guingamp, Centre Ouest Bretagne, Ploërmel et Rennes. Le pays de Lannion vient de rejoindre la démarche. On peut souligner que, sur le modèle du développement territorial, l'animation territoriale en santé dans les pays reçoit le fort soutien du représentant de l'Etat en région ainsi que du Conseil régional qui a annoncé depuis mai 2005 son intention de cofinancer ce dispositif. Cette démarche entre, en effet, en adéquation avec à la fois la réforme de l'intervention de l'Etat en santé et la politique de la nouvelle équipe du Conseil régional qui s'appuie fortement sur les pays pour organiser ses interventions et qui a annoncé sa volonté de s'investir dans le domaine de la santé.

Les éléments d'émergence de l'animation territoriale en santé étant posés, que peut-on dire de la manière dont les acteurs investissent cet échelon opérationnel ?

*Le pays comme échelon opérationnel en santé : un instrument de mise en œuvre ou un enjeu de construction politique ?*

Au-delà des influences diverses qui conduisent à l'implantation des pays sur l'ensemble du territoire breton, on peut s'interroger sur la nature de cet échelon institutionnel, de ce « territoire de projet » aujourd'hui. Avons-nous affaire à un nouvel instrument de politique publique tel que décrit par Lascoumes et Le Galès (2004) ou bien sommes-nous face à une innovation institutionnelle permettant l'émergence d'un « espace institutionnel de l'action » (Tallard, Théret et Uri, 2000) et, par conséquent, d'un territoire permettant de nourrir des projets politiques propres ? Ceci revient à poser la question de la portée du changement induit par l'introduction de ce nouvel échelon que constitue le pays : s'agit-il d'une innovation technique visant à renforcer l'efficacité de l'action publique ou bien d'une réforme à caractère politique permettant la naissance d'un nouveau territoire approprié par l'ensemble des acteurs concernés ? La réponse à cette question permettra d'analyser la nature de l'action publique en santé dans cette expérimentation. En effet, si le pays est un instrument, l'Etat peut en organiser seul le leadership. En revanche, si le pays est un territoire de projet, il devra à terme partager la décision publique et du même coup reconnaître la légitimité des acteurs locaux. D'une certaine manière, il est sans doute trop tôt pour apporter une réponse à cette question compte tenu de la nouveauté de la démarche. Néanmoins, les discours des acteurs, leurs attitudes et convictions par rapport à la notion de pays permettent d'apporter quelques éléments de compréhension.

---

<sup>122</sup> Cf la définition du pays proposée par J-M Offner dans *Repenser le territoire* (2000, pp. 57-58) : « Morceau de territoire, en général lié à l'espace rural, doté d'une identité non institutionnelle suffisamment forte pour être désigné d'un nom populaire sans rapport avec la dénomination officielle des collectivités locales. (...) Le pays devrait néanmoins conserver une double utilité : fournir le cadre spatial de mise en cohérence des services publics ; constituer à l'instar d'autres procédures, un lieu de négociation et de concertation pour l'élaboration de projets territoriaux. Encore faut-il que l'ambition étatique de rationalisation de la carte politico-administrative sache accepter la diversité géographique et institutionnelle des déclinaisons locales de la notion de pays. »

<sup>123</sup> Comme le souligne Yann Fournis, ces élites proviennent d'horizons divers : « Même si certains territoires restent peu mobilisés, des groupes sociaux ou de réseaux de développement émergent localement en 1963-65 pour promouvoir un développement micro-territorial. Cette première vague de la dynamique des « pays » trouve des racines sociales très différentes selon les localités : 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- société d'économie mixte d'étude du Nord-Finistère) ; un mouvement social inspiré d'intervention socioculturelle dans le Menée - voire, plus tard, une mobilisation sous l'impulsion directe des administrations (le Commissariat à la Rénovation rurale à Redon). Loin d'être seulement le symptôme d'une société traditionnelle en mal d'Eglise, toutes ces mobilisations localistes participent de l'affirmation de groupes sociaux nouveaux qui entendent prendre en charge une modernisation ascendante des sociétés locales. »

Du point de vue de l'intérêt politique porté aux pays, on peut constater que les visions des acteurs impliqués apparaissent pour le moins plurielles.

Ainsi, pour certains acteurs de santé du niveau régional, le pays participe d'une utopie permettant une meilleure prise en compte de l'état de santé de la population, une plus grande fluidité et transversalité des initiatives. Tantôt comparé au district de santé OMS, tantôt se rapportant aux territoires d'intervention de l'ancienne Jeunesse agricole chrétienne, tantôt marqué par les modèles du CELIB ou bien encore par le quadrillage des circonscriptions d'action sociale, le pays renvoie à des références multiples. En fonction des acteurs concernés, il est intéressant de noter que la notion de pays est si floue qu'elle permet à chacun de nourrir sa propre vision de ce que seraient des politiques idéales de santé publique. Ces acteurs régionaux, promoteurs de santé publique, professionnels engagés, possèdent la particularité d'avoir suivi des parcours militants ou d'avoir été profondément marqués par des modèles qu'ils cherchent ici à promouvoir. Si les références sont multiples, ils sont tous porteurs de projets idéologiques et défendent une vision décloisonnée et territorialisée de la santé publique.

Pour les acteurs du Conseil régional, le pays représente l'opportunité de renforcer la légitimité de l'assemblée régionale qui, en co-finançant l'animation territoriale de santé, se situe comme un acteur-clef du développement local dans la Région. Les discours tenus consistent à montrer la modernité du positionnement de la nouvelle équipe ainsi que le profond changement par rapport aux actions antérieures qui excluaient tout investissement dans les domaines social et sanitaire. Alors que le domaine de la santé publique reste une compétence optionnelle des Conseils régionaux aux termes de la loi de décentralisation, l'annonce, par le Conseil régional de Bretagne, de sa volonté de participer à la formulation des politiques régionales de santé publique et au financement de leur mise en œuvre dans les pays, constitue une forte rupture et un moyen de se positionner comme un acteur incontournable dans un domaine inégalement investi par les collectivités locales. En effet, en apparaissant promotrice de niveaux méso comme les pays, la Région se positionne comme l'intercesseur naturel entre l'Etat, d'une part, et les communes, d'autre part.

Pour les élus locaux, les positionnements vis-à-vis de l'échelon «pays» apparaissent très largement déterminés par les parcours politiques des responsables. Ainsi, seul un des élus rencontrés, président du pays de Guingamp et par ailleurs conseiller régional, semble avoir un projet politique propre dans lequel le pays signifie autre chose qu'un simple échelon de mise en œuvre. Pour les autres, il faut différencier en fonction de la carrière de l'élu. Les plus influents, mais aussi du même coup, ceux qui ont déjà déployé des actions consistantes en matière sociale ou de santé, considèrent assez peu le pays en tant que «territoire de projet» et ont même parfois du mal à comprendre l'intérêt qu'il représente. Pour les élus moins aguerris, le pays est un instrument efficace qui permet de mutualiser des moyens que ni les petites communes, ni même les communautés de communes ne possèdent en propre. Cependant, les élus soulignent combien selon eux le pays apparaît comme un échelon artificiel ne correspondant aucunement aux attentes des habitants. S'ils reconnaissent le pays pour sa capacité à initier de nouvelles actions, ils ne lui prêtent pas d'intérêt politique particulier.

Au-delà de la variété des attitudes par rapport aux pays, on peut souligner que les plus éloignés de l'opérationnel (c'est-à-dire les responsables de santé au niveau régional) sont finalement ceux qui ont la vision la plus politique de cet échelon, les plus proches apparaissant soit indifférents soit largement plus sceptiques. C'est pourquoi, on peut se demander si des liens peuvent se bâtir entre ces différentes acceptions, si chacun peut retrouver son intérêt dans le déploiement d'actions à cet échelon. Pour revenir à notre question de départ, le pays constitue indéniablement un instrument de politique publique (Lascombes et Le Galès, 2004, p. 358). L'examen des discours des différents acteurs montre bien, en effet, que chacun, malgré la diversité des postures, reconnaît au pays cette capacité potentielle à renforcer les résultats de l'action publique et le voit même doté de valeurs propres comme la proximité avec les habitants, le décloisonnement des politiques publiques... Quant à savoir si nous pouvons déceler dans cette innovation l'apparition d'un territoire politique, il faut sans doute examiner la manière dont se fabrique le leadership autour de l'animation territoriale de santé. Pour le dire autrement, comment l'Etat, qui est l'initiateur de la démarche, réussit-il à se positionner et quelle place est-il en capacité d'offrir aux autres protagonistes? Cette démarche permet-elle aux acteurs d'investir un territoire qui devient objet de construction politique (Tallard, Théret et Uri, 2000, p. 16)?

#### *Un leadership de l'Etat territorialisé à cet échelon opérationnel?*

L'intérêt de l'analyse des mises en œuvre de la démarche d'animation territoriale dans les pays apparaît double d'une part, elle permet de cerner la façon dont l'Etat pluraliste parvient ou non à assurer son leadership sur le fonctionnement d'une action publique qu'il ne peut guère qu'initier d'autre part, elle est l'occasion de mesurer ce que devient un territoire dès lors que cet échelon devient un niveau possible de régulation des intérêts, des groupes et des institutions (Le Galès, 1999).

L'étude des modalités de mise en œuvre de la démarche d'animation territoriale de santé dans les pays bretons apparaît utile pour rendre compte de la réalité de l'Etat en santé aujourd'hui et de son poids symbolique et technique sur l'animation de réseaux d'acteurs locaux. En effet, dans le cadre de ce dispositif, nous avons affaire à un montage complexe où plusieurs types de légitimités coexistent une légitimité administrative, d'une part, où l'Etat impulse, finance et coordonne une légitimité électorale, d'autre part, où les présidents de pays financent, formulent des projets territoriaux qui leur sont propres et entrent en négociation avec l'Etat. Cette situation apparaît d'autant plus difficile à analyser que le rapport entre leadership et territoire est traversé de tensions relatives aux mobilisations locales, aux évolutions institutionnelles et à des formes de compétition politique (Daloz et Montané, 2003, p. 29).

Dans ce contexte, il faut tout d'abord souligner la difficulté à identifier un «chef de file» étatique. En effet, lorsque l'on interroge les acteurs de terrain ou les acteurs intervenant à la périphérie du dispositif, la plus grande confusion règne concernant les figures de l'Etat et les attributions des uns et des autres. La question paraît simple: quel est le rôle de l'Etat dans le dispositif d'animation territoriale? Pourtant, la réponse ne l'est guère. L'Etat? Est-ce le Préfet de Région? Est-ce l'administration des affaires sanitaires et sociales, mais dans ce cas, est-ce le niveau régional ou le niveau départemental? Afin de permettre aux acteurs locaux de se retrouver dans cet enchevêtrement de compétences et attributions étatiques, les responsables de ces diverses instances organisent depuis un an et à intervalles réguliers des Assises de la santé dans chaque pays qui en fait la demande.

Pourtant, au-delà des présentations parfaitement coordonnées présentées à l'occasion des Assises locales, l'examen des avis des acteurs impliqués laisse apparaître trois séries de position tout à fait distinctes sur les fonctions de l'Etat aujourd'hui.

Un premier groupe d'acteurs apparaît rétif à l'initiative d'animation territoriale. Les arguments peuvent être résumés de la façon suivante : dans une période de restriction budgétaire assez sévère l'Etat est le garant de l'application sur l'ensemble du territoire national des mêmes principes d'action publique ; dans ce cadre, l'animation territoriale laisse une trop grande place aux spécificités infranationales et à la voix des élus locaux qui possèdent des logiques de fief plus ou moins incompatibles avec le respect de l'intérêt général ; enfin, l'intervention en santé publique de l'Etat repose sur des logiques expertes qui pourraient être mises à mal par l'animation territoriale qui, elle, propose une approche transversale et décloisonnée où santé publique, offre de soins et prise en charge sociale apparaissent comme autant d'éléments du développement des pays.

Un deuxième groupe d'acteurs peut, en reprenant les définitions de Dunleavy et O'Leavy (1987) et de Nay et Smith (2002), être assimilés à des courtiers de l'action publique. Ces acteurs apparaissent comme des intermédiaires faisant émerger des compromis minimaux sur lesquels les équipes des différentes institutions s'accordent pour intervenir. Ils aident à la production de consensus, de méthodes de participation communes aux dispositifs. de ce groupe sont essentiellement centrées sur les questions de partage des informations, d'ouverture des lieux de réflexion, etc. et ne contribuent donc pas à la construction d'un socle de références communes. Les acteurs de ce groupe s'accordent pour estimer que la démarche d'animation territoriale représente une valeur ajoutée dans la mesure où elle permet de faire se rencontrer les attentes des institutions étatiques et départementales, d'une part, ainsi que les attentes des élus locaux et des citoyens, d'autre part.

Le troisième groupe d'acteurs peut être qualifié de groupe de « généralistes » pour reprendre la terminologie de Nay et Smith (2002). En effet, en raison de ses tentatives de construction collective de sens, ce groupe quantitativement assez restreint mais en position de forte légitimité apparaît susceptible de formuler un sens politique fort à la démarche d'animation territoriale. En plaçant cette initiative dans une perspective plus large de refonte de l'action de l'Etat et dans une volonté d'amélioration de l'état de santé des populations, ce groupe propose de décloisonner l'intervention en santé publique en prenant en compte les diverses contraintes qui peuvent peser sur ce domaine (questions sociales, conditions de travail, accessibilité des équipements publics, lutte contre l'isolement des personnes, etc.) ainsi que les attentes des élus locaux afin de correspondre au mieux aux spécificités des territoires dans lesquels se déploie la démarche.

C'est autour de ces trois types d'attitudes que se constitue le positionnement de l'Etat par rapport à l'animation territoriale dans les pays. On peut dire que ces attitudes conduisent à des affrontements parfois vifs. Cependant, les débats sont assez couramment tranchés par le préfet de région qui soutient fortement l'animation territoriale. Face à ces voix plus ou moins polyphoniques de l'Etat, les attitudes des élus locaux laissent souvent poindre une certaine crispation.

Avant d'analyser les positions des élus locaux, quelques éléments doivent être rappelés. Tout d'abord, les pays qui se sont investis dans la démarche sont co-financeurs de ce dispositif et s'estiment parfaitement légitimes pour co-définir les actions menées. Ensuite, l'implication des pays en direction d'un enjeu comme celui de la santé publique représente le plus souvent un changement, voire une rupture par rapport aux politiques menées antérieurement aux niveaux communaux ou intercommunaux. Pour ces deux raisons, l'investissement des pays dans la démarche apparaît portée par une volonté politique affirmée. De ce fait, les élus locaux entendent partager avec l'Etat le leadership de cette action publique locale.

Néanmoins, les élus apparaissent assez insatisfaits vis-à-vis de l'Etat. Le premier type de mécontentement résulte des modalités de définition des champs d'intervention des animateurs territoriaux de santé. En effet, invariablement, les élus des pays se mobilisent sur les questions de santé à partir de préoccupations relatives à l'offre de soins (inquiétudes notamment sur l'emploi ou sur la permanence des soins). Or, l'Etat et ses partenaires entendent circonscrire l'intervention des animateurs territoriaux aux questions de santé publique. Deux cas de figure permettent de comprendre comment se résolvent les tensions consécutives à ces divergences. Soit chaque partie négocie, opte pour une certaine tolérance, et laisse entendre à l'autre partie que les objectifs poursuivis sont les mêmes, auquel cas les choses peuvent se dérouler à peu près cordialement (c'est le cas actuellement dans quatre des six territoires). Soit chaque partie campe sur ses positions et les divergences conduisent à une cristallisation des positions, le conflit est dès lors engagé entre les deux parties (c'est le cas dans deux des six pays).

Le second type de contrariété vient du flou entretenu dans le positionnement de l'Etat sur la nature de l'action publique considérée : avons-nous affaire à de la déconcentration aux niveaux régionaux et départementaux, à de la territorialisation dans le cadre des pays ou à une forme d'action publique contractualisée ? Si la territorialisation et la contractualisation ont été développées depuis deux décennies dans les secteurs de la prévention de la délinquance, de l'éducation, de la politique de la ville, de l'environnement, de l'aménagement du territoire... (Estèbe, 2004 ; Gaudin, 1999), ce type de méthode est nouveau et peu lisible dans le domaine de la santé.

L'examen des textes établissant la démarche, textes internes à la DRASS et assez mal diffusés auprès des différents acteurs, laisse néanmoins peu de doute : dans la mesure où il y a un financement croisé des initiatives, où les élus des pays sont mobilisés, où on formule des attentes par rapport à un projet territorial de santé, l'animation territoriale de santé dans les pays est de nature contractuelle (Gaudin, 1999, p. 43). Pourtant, dans la plupart des cas, nous n'assistons pas à « un portage conjoint des dossiers », loin s'en faut. Il faut dire que l'administration de la santé en France, dotée de professionnels de santé et de l'inspection (médecins, pharmaciens, infirmières, ingénieurs), fonctionne sur des principes techniques très forts et sur des allocations budgétaires assez réduites qui l'ont tenue largement à l'écart des mouvements de décentralisation et de territorialisation.

Une démarche comme l'animation territoriale de santé introduit un bouleversement complet et explique une certaine difficulté des acteurs étatiques à en comprendre les enjeux. Les élus, quant à eux, se sentent mal reconnus et remis en cause dans leur légitimité. Alors que sur d'autres dossiers, ils ont des interlocuteurs étatiques rompus à la

pratique de la contractualisation, ils vivent comme un affront ce qu'ils interprètent de la part de l'Etat comme un «retour de la tutelle».

C'est donc autour de ces affrontements que s'organisent les enjeux du leadership dans l'animation territoriale de santé dans les pays. Pour le moment, l'Etat réussit à affirmer sa suprématie au nom de son antériorité et de sa maîtrise des questions techniques relatives à la santé; il y parvient d'autant mieux que les financements du Conseil régional seront soumis à un accord préalable de l'Etat sur les projets des pays, ce qui bloque l'émergence de toute tentative «alternative» qui ne serait pas reconnue par l'Etat; cependant, les élus des pays tendent à se positionner de plus en plus fortement comme des partenaires et non pas comme de simples prestataires de l'Etat. Il nous semble que ces négociations autour de l'animation territoriale conduisent à faire sortir le pays de son rôle d'instrument pour le constituer en objet de politique publique et à terme en territoire investi politiquement par les acteurs locaux. Cependant, même si l'Etat montre une volonté de prise en main en santé, on assiste à de nombreuses résistances des élus locaux et à un positionnement ferme des élus régionaux qui considèrent avoir toute légitimité pour intervenir. De ce fait, la mise en œuvre de l'action publique apparaît essentiellement pluraliste et le leadership de l'Etat devra sans doute s'atténuer à terme.

Pour conclure, nous ne pouvons que souligner le grand décalage qui existe aujourd'hui dans le domaine des politiques de santé entre, d'une part, un niveau central qui affirme pour la première fois haut et fort sa volonté d'intervenir et, d'autre part, un niveau opérationnel où les rapports de pouvoir entre les différents échelons décisionnels se révèlent et où le rôle de leader de l'Etat est plus ou moins contesté. Du point de vue de l'analyse du changement des fonctions étatiques, on assiste à la coexistence d'un Etat central qui se met en scène comme une instance puissante et régulatrice et d'un Etat local qui, du point de vue opérationnel, se révèle affaibli et contraint à la négociation et à la contractualisation. Ces observations nous conduisent, par conséquent, à nous interroger sur l'avenir de l'intervention étatique aujourd'hui en santé. En effet, si la tentation de l'Etat consiste à montrer en quoi, dans une perspective de libéralisation du système de protection sociale, la santé constitue un domaine d'intervention qui doit rester privilégié, que doit-on penser de la mise en œuvre d'actions qui, sous la férule des représentants de l'Etat ne dispose pas des moyens financiers et humains suffisants pour établir le leadership de l'Etat? Comment, dans ce contexte, garantir l'implantation de politiques de santé qui heurte la légitimité des acteurs locaux, partenaires, souvent non reconnus, de l'action publique? Plus largement, est-il encore possible pour l'Etat, dans ce domaine comme dans d'autres, de fonctionner de manière isolée en déniait une place décisionnelle aux acteurs locaux?

## Bibliographie

- Borraz, O. et Loncle, P. (2000), «Permanences et recompositions du secteur sanitaire, les politiques locales de lutte contre le sida», *Revue française de sociologie*, 41-1, pp. 37-60.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Chevalier, J. (2004), *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ.
- Chagnon, F. (2004), *Evaluation de programmes de prévention du suicide*, Paris, EDK éditions.
- Clavier, C., Hassenteufel, P. et Loncle, P. (2005), «L'affirmation des politiques de santé urbaine», *Pouvoirs locaux*, n° 65, pp. 52-56.
- Daloz, J-P. et Montané, M-A. (2003), «Polysémie et évolution d'un concept: retour cavalier sur la littérature consacrée au leadership», dans A. Smith et C. Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, pp. 17-43.
- Des Fontaines, V. (2004), «La loi de santé publique d'août 2004 entre responsabilité publique et collaborations privées», *Santé publique*, n°4, pp. 613-616.
- Deschamps, J-P., Demeulemeester, R. et Avargues, M-C. (1997), «Les programmes régionaux de santé sont condamnés... à réussir», *Santé publique*, n°3, pp. 265-266.
- Dozon, J-P et Fassin D. (dir.) (2001), *Critique de la santé publique, une approche anthropologique*, Paris, Balland.
- Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987), *Theories of the State, the Politics of Liberal Democracy*, London, MacMillan.
- Estèbe, P. (2004), *L'usage des quartiers, action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan.
- Fassin, D. (dir.) (1998), *Les figures urbaines de la santé publique*, Paris, La Découverte.
- Fournis Y. (2005), *Régionalisme et pays en Bretagne (1950-2005)*, présentation au Congrès de l'AFSP, septembre.
- Gaudin, J-P. (1999), *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po.
- Goudet, B. (2004), «La loi de santé publique du 9 août 2004: une analyse sociologique», *Santé publique*, n°4, pp. 597-604.
- Hassenteufel, P. (2004), «L'eupéanisation par la libéralisation? Les réformes des systèmes de protection maladie dans l'Union européenne», in P. Hassenteufel et S. Hennion-Moreau (dir.), *Concurrence et protection sociale en Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 209-232.
- Jessop, B. (1990), *State theory, Putting Capitalist States in their Place*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Jobert, B. (1996), «Le retour tâtonnant de l'Etat», F. d'Arcy et L. Rouban (dir.), *De la V<sup>ème</sup> République à l'Europe, hommage à Jean-Louis Quermone*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 315-328.
- King, D (1996), «Une nouvelle conception de l'Etat : de l'étatisme au néolibéralisme», in V. Wright et S. Cassesse (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 36-54.

- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po.
- Leclerc, A et al. (2000), *Les inégalités sociales de santé*, Paris, La Découverte.
- Lecorps, P. (2005), «La parole du sujet comme espace de l'éducation pour la santé», *La santé de l'homme*, n° 377, mai-juin, pp. 21-22.
- Lecorps, P et Paturet, J-B. (1999), *Santé publique du biopouvoir à la démocratie*, Rennes, Editions ENSP.
- Le Galès, P. (1999), «Le desserrement du verrou de l'Etat», *Revue internationale de politique comparée*, n° 3, pp. 627-652.
- Le Galès, P. (1999), «Régulation, gouvernance et territoire», dans J. Commaille et B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 203-240.
- Loncle, P. et Schaëtzl, F. (2001), La régionalisation des politiques de santé, *Pouvoirs locaux*, n° 50, pp. 136-141
- Lorenzo, P. (2004), «Le bruissement d'une aile de papillon», *Santé publique*, n°4, pp. 687-694.
- Loriol, M. (2002), *L'impossible politique de santé publique en France*, Toulouse, Erès.
- Maudet, G. (2002), «La 'démocratie sanitaire' : penser et construire l'utilisateur», *Lien social et politiques*, pp. 95-102.
- Morelle, A. (1996), *La défaite de la santé publique*, Paris, Flammarion.
- Murard, L. et Zylberman, P. (1996), *L'hygiène dans la République, La santé en France ou l'utopie contrariée, 1870-1918*, Paris, Fayard
- Nay, O. et Smith, A (dir.) (2002), *Le gouvernement du compromis, courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.
- Padioleau, J-G (1982), *L'Etat au concret*, Paris, Presses universitaires de France.
- Pasquier, R. (2004), *La capacité politique des régions, une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Petitjean, F. et Loncle, P. (2004), «Le dispositif biotox : action publique et gestion des crises», présentation aux journées de l'Ecole nationale de la santé publique, décembre.
- Petitjean, F. (2000), *Evolution du rôle des citoyens dans la Conférence régionale de santé après les Etats généraux de la santé*, mémoire de Médecin inspecteur de santé publique, Rennes.
- Smith, A. et Sorbets, C. (dir.) (2003), *Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Tallard, M., Théret, B. et Uri, D. (dir.) (2002), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan.
- Trosa, S. et Perret, B. (2005), «Vers une nouvelle gouvernance publique? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles», *Esprit*, février, pp. 65-85.
- Schweyer, F-X. (1998), «La régulation régionale du système hospitalier : pilotage par l'Etat ou territorialisation?», *Politiques et management public*, n°3, pp. 43-68.

## RECOMPOSITIONS DE L'ÉTAT ET TERRITOIRE, LA TENTATION DE L'ÉTAT RÉGULATEUR

*Patrick Le Galès*

Point de départ, une citation de Ikenberry et Hall dans un ouvrage récent sur l'Etat nation

“La première moitié du XXème siècle était celle des Etats forts qui pouvaient mobiliser l'ensemble de la société pour la guerre ou pour l'industrialisation... (Désormais) les Etats ont besoin d'être plus flexibles afin de travailler efficacement avec des groupes sociaux et des organisations. Paradoxe : les Etats qui limitent le pouvoir coercitif du gouvernement, via un consensus normatif ou via des règles légales et constitutionnelles, renforcent de fait la capacité des leaders politiques à travailler avec et au travers de la société pour mobiliser des ressources et résoudre des problèmes. ...Le pouvoir de L'Etat a alors pour origine cette capacité à mobiliser et diriger le capital social et les ressources de son peuple”.

La communication vise à préciser les recompositions de l'Etat contemporain en Europe à partir de la transformation des politiques publiques territoriales de l'Etat reprenant l'hypothèse de Tilly. En Europe occidentale, la relation entre villes, régions et Etats est centrale pour comprendre les transformations des Etats.

Au-delà des figures de l'ingouvernabilité ou de la fragmentation de l'Etat, et à partir des exemples français et britannique, on essaie de mettre en évidence trois figures de recomposition de l'Etat : l'Etat régulateur (freer actors, more rules), l'Etat mobilisateur et l'Etat régalién.

Le papier montre dans le cas britannique l'évolution des politiques régionales et urbaines déterminées par la transformation des modes d'action de l'Etat dans le sens de l'Etat régulateur.

## ARTICULATION DES TERRITOIRES: DISCUSSION A PARTIR DE LA REMISE EN CAUSE DU DROIT D'OPPOSITION ET DE RECOURS DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Jean Ruegg

L'argument est construit à partir d'un exemple suisse-suisse — la remise en question du droit d'opposition et de recours des associations à but idéal. Mais l'objectif est de dépasser ce régionalisme attaché aux spécificités du cas helvétique et de l'utiliser comme prétexte pour aller plus loin dans la réflexion.

Situons rapidement le contexte. Dans les champs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, la plupart des textes de lois en vigueur en Suisse<sup>124</sup> contiennent des dispositions permettant soit à un particulier dont les intérêts sont directement lésés<sup>125</sup> soit à une association poursuivant un but idéal de faire opposition à un projet puis, si nécessaire, de faire recours contre la décision de l'autorité compétente d'approuver ledit projet. Ces dispositions font actuellement l'objet de débats passionnés, notamment parce qu'une partie de la classe politique estime qu'elles génèrent des retards dommageables pour les projets de construction. Dans certains cas<sup>126</sup>, ces retards peuvent même déboucher sur l'abandon pur et simple du projet par le promoteur. Mais la controverse concerne uniquement les associations. Les particuliers en revanche ne sont pas visés. Les milieux les plus virulents suspectent les associations d'utiliser leur droit d'opposition et de recours de manière exagérée. Ils militent donc pour qu'il leur soit retiré. Cette problématique est politiquement fort sensible. Reste que les arguments dont la presse se fait l'écho sont peu variés. Fondés sur diverses expertises, ils consistent essentiellement à évaluer si les oppositions et recours des associations sont abusifs ou non. Pourtant d'autres thèmes mériteraient d'être discutés car ils sont source d'enjeux significatifs. Le premier, par exemple, concerne la responsabilité (et la compétence) du promoteur. Pour l'urbanisme opérationnel, l'appréciation des risques de rejet que toute nouvelle construction est susceptible de générer — l'opposition et le recours en sont d'ailleurs une manifestation — fait partie intégrante des savoirs nécessaires à la gestion de projet [Ascher, 1995]. Le second traite du rôle et de la place du droit public en matière d'appropriation du sol. Il n'est qu'un modèle, parmi d'autres, pour résoudre des conflits liés à l'accès au territoire. Le modifier en retirant à un acteur son droit de participer à la procédure fixée par le dispositif de l'aménagement ne permet jamais d'abolir les raisons du contentieux. Ce dernier a une origine matérielle et non pas juridique [Tanquerel, 1992, p.75]. La suppression du droit d'opposition et de recours ferme aux associations l'accès à une scène où traiter leur désaccord. En revanche, elle n'élimine pas le litige qu'elles exprimeront peut-être en utilisant d'autres canaux formels — organisation d'un référendum, ou informels — manifestation de rue, occupation de chantier. Ces deux considérations sont importantes pour mettre en contexte les effets potentiels de la suppression du droit d'opposition et de recours des associations. Mais il n'y a pas lieu ici de les exposer plus avant. La suite du développement prend plutôt appui sur une troisième piste qui découle justement de la différence de traitement entre particuliers et associations. Nous aimerions en proposer une interprétation qui dépasse justement ce contexte purement helvétique en inscrivant la question du droit d'opposition et de recours des associations dans le contexte plus général du fonctionnement de l'Etat et de la prise en compte des différents territoires de l'action publique.

Notre hypothèse est la suivante — la remise en question des moyens d'action des associations est en porte-à-faux par rapport aux évolutions socioculturelles récentes avec lesquelles l'Etat — et les autres acteurs évidemment aussi — doit composer.

Pour la traiter, le texte est organisé en quatre parties. Dans un premier temps, nous aimerions préciser l'échelle pertinente à laquelle se rapportent les enjeux du droit d'opposition et de recours. Cet élément est un préalable pour situer notre questionnement relatif aux échelles de l'action publique. Dans un deuxième temps nous revenons à la définition même du territoire. Sa forme s'inscrit entre les deux pôles que constituent la surface et le réseau. Cette précision est importante pour aborder la question du fonctionnement de l'Etat. Son territoire, du moins si nous faisons référence à l'Etat moderne, relève du modèle de la surface. L'enjeu — sous l'angle de l'action publique — est alors qu'il soit un conteneur pertinent des réseaux issus des relations économiques et sociales déterminantes. Dans cette perspective, la recomposition territoriale est un médiateur intéressant puisqu'elle vise justement au maintien d'une certaine pertinence du territoire de l'Etat. Mais sa portée, notamment lorsqu'elle implique un redécoupage des territoires de l'action publique, est limitée. Elle n'est pas la panacée. Nous nous appuyerons notamment sur l'énoncé des attributs de l'échelle géographique pour illustrer cela dans un troisième temps. Enfin, en partie conclusive, nous reviendrons à la question du droit d'opposition et de recours des associations pour montrer que réseau et surface ne sont pas antagonistes mais complémentaires et qu'il y a lieu de promouvoir des modalités de l'action publique qui soient aptes à les articuler.

### L'échelle de référence — le local

La problématique du droit d'opposition et de recours des associations, telle que nous l'avons esquissée, affecte avant tout des projets de construction. Il est même possible d'être plus précis. Elle concerne des projets d'une certaine envergure<sup>127</sup> qui génèrent des effets importants au sein du territoire dans lequel ils devraient être implantés en termes de parcellaire, de flux de circulation, de qualité du paysage, de caractéristique écologique ou de structure sociale,

<sup>124</sup> Il s'agit des lois fédérales et des lois cantonales d'application dans le cas de l'aménagement du territoire.

<sup>125</sup> Dans ce cas, le particulier est un riverain et les intérêts en jeu sont associés au contenu de la propriété privée du sol.

<sup>126</sup> Le cas emblématique, véritable goutte d'eau qui a fait déborder le vase, est celui du projet de stade de football du Hardturm à Zürich. Présenté comme indispensable pour que cette ville puisse accueillir l'Eurofoot de 2008, ce projet financé par une banque et des entrepreneurs commerciaux a suscité de nombreuses oppositions puis recours de la part de particuliers et d'une association qui promeut une approche plus écologique des transports et de la mobilité. Le traitement de ces oppositions puis recours multiples ont tellement différé le début des travaux que le projet ne pourrait plus être mené à chef dans les délais imposés par les organisateurs de la manifestation sportive.

<sup>127</sup> Même si elles en ont le droit, les associations n'interviennent pas dans tous les projets. Elles concentrent leurs moyens aux cas qualitativement et quantitativement emblématiques, pour autant, évidemment, qu'ils ne soient pas compatibles, selon elles, avec les dispositions légales existantes.

démographique et économique. Sur le plan décisionnel de tels projets impliquent de nombreux acteurs — un promoteur et les autorités compétentes<sup>128</sup> et, s'il y a contestation, les citoyens (si le référendum est demandé), les particuliers dont les intérêts sont directement touchés et les associations à but idéal (si notre fameux droit d'opposition et de recours est utilisé). Dans tous les cas, l'essentiel des débats — y compris la résolution du conflit — mobilise l'échelle locale avant tout. Cette particularité découle du statut du plan d'affectation des zones<sup>129</sup>. Cet instrument joue un rôle essentiel dans le dispositif suisse puisqu'il articule le droit public de l'aménagement du territoire (ou de l'urbanisme) et de la protection de l'environnement aux normes relatives à la propriété privée du sol qui sont issues du droit privé [Ruegg, 2000]. Il conditionne la valeur économique des biens-fonds en définissant la constructibilité des parcelles. Il est en outre opposable aux tiers en ayant force de loi.

Nous reviendrons plus loin sur la prépondérance du local. Mais pour la suite du propos, il vaut d'abord la peine de revenir aux différents acteurs impliqués dans l'approbation d'un projet de construction et de tenter de préciser les caractéristiques du territoire qu'ils produisent.

### **Les formes du territoire — le réseau et la surface**

Pour de nombreux auteurs, le terme de territoire semble indissociablement lié à l'Etat. Il est une surface dont la limite détermine précisément l'envergure. La juridiction, au sens de l'Etat moderne, en est l'expression par excellence. Mais cette acception est réductrice [Lévy et Lussault<sup>130</sup>, 2003 — Raffestin, 1996]. Elle est aussi source de malentendus. D'abord, dans la mesure où l'Etat moderne n'est pas transhistorique [Marston, 2000, p. 225], associer le territoire à cette seule forme revient à prétendre que ce concept clef de la géographie humaine n'a pas de sens ni avant, ni — le cas échéant [Scott, 1996] — après l'Etat moderne. Ensuite, la notion d'aménagement du territoire devient inintelligible. Cette politique publique n'a pas pour finalité de prévenir les conflits liés à la seule production des territoires de l'Etat. Elle veille aussi à intégrer les projets de l'ensemble des acteurs qui tous et de tout temps s'approprient l'espace et génèrent des territoires [Raffestin, 1980]. Cette interprétation est d'ailleurs requise simplement pour comprendre les difficultés de mise en œuvre de cette politique dont la marge de manœuvre est largement conditionnée par le contenu de l'institution de la propriété privée du sol.<sup>131</sup> L'intégration, dans notre acception du terme de territoire, d'une plus grande variété d'acteurs — ils peuvent être privés ou publics, agir à titre individuel ou collectif — ouvre de nouvelles perspectives. Elle invite, par exemple, à s'intéresser aux formes des territoires produits. Or nous découvrons que, dans la majorité des cas, ces territoires relèvent de la logique du réseau (ou logique réticulaire) plutôt que de la logique de la surface (ou logique aréolaire). Nous sommes même enclin à penser que la première domine parce qu'elle est plus robuste — plus rustique sans doute aussi — que la seconde [Ruegg, 2004]. Le mode du réseau génère une forme de territoire flexible dans l'espace et dans le temps. Il est composé de lignes/flux et de noeuds/lieux facilement re-combinables. Ces derniers sont occupés ou appropriés soit par la même personne, soit par une collectivité ou des entités qui ont quelque chose en commun. Surtout, la forme du réseau n'oblige pas à se soucier de l'altérité et notamment de ceux et celles qui ne partagent pas le même projet [Monnoyer-Longé, 1996]. Le territoire individuel que nous générons en reliant et en occupant temporairement les diverses stations que nous visitons quotidiennement — lieu de résidence, lieu de travail, lieu d'achalandage, lieu de loisirs constitue un exemple-type de territoire-réseau.<sup>132</sup> Mais il en est de même du territoire produit par une entreprise multi-sites, ou par des entreprises organisées au sein d'un réseau de sous-traitance ou d'une filière de production. Par ailleurs, les villes-libres germaniques qui constituèrent la Ligue hanséatique (entre le XII<sup>e</sup> et le XVII<sup>e</sup>) ou les villes-états médiévales de l'Italie du Nord ont généré des modes de fonctionnement faits de jeux de concurrence et de complémentarité/alliance qui procèdent également de la logique réticulaire. Enfin, et il est important de le relever ici, les mouvements sociaux, dont font partie les associations à but idéal qui sont concernées par la remise en question du droit d'opposition et de recours, façonnent également des territoires qui procèdent de la logique réticulaire. Fondamentalement, une association à but idéal rassemble des semblables c'est-à-dire des membres qui partagent des valeurs communes indépendamment de leur localisation topographique. Les adhérents du WWF par exemple sont présents sur les cinq continents et ils œuvrent à la réussite des objectifs de ce mouvement social sans qu'ils n'aient besoin de partager une proximité physique pour opérer. Le mode de la surface en revanche impose une forme de territoire qui est plus ambitieuse, plus fragile aussi et qui demande sans doute davantage d'attention pour être préservée et maintenue dans la durée. La modernité politique de la Révolution française est contenue dans l'affirmation de la surface. Elle marque aussi l'origine de l'Etat moderne qui est délimité par une frontière linéaire et qui comprend l'ensemble des êtres vivants, des ressources et des relations compris à l'intérieur de celle-ci [Raffestin, 1986]. L'Etat moderne marque un tournant dans l'organisation de la société. Il amène une conception plus égalitaire, où chaque homme dispose de droits qui sont indépendants d'une transmission héréditaire.<sup>133</sup> Parmi ceux-ci, il vaut la peine de citer le droit d'élire: chaque homme est un citoyen, et le droit d'être élu et d'exercer des droits politiques — l'autorité est issue

<sup>128</sup> En Suisse, ces autorités relèvent en premier lieu de l'échelon communal. Mais les autorités cantonales peuvent être sollicitées (notamment si une étude d'impact sur l'environnement est requise), de même que les autorités fédérales si des domaines sont en jeu qui relèvent de leurs prérogatives.

<sup>129</sup> Il est l'équivalent, grosso modo, du plan local d'urbanisme (PLU) français.

<sup>130</sup> Dans leur *Dictionnaire de la géographie*, le concept de territoire fait l'objet de plusieurs notices dont les dernières suggèrent bien l'utilité de considérer le territoire d'une manière plus extensive.

<sup>131</sup> Rappelons à cet égard que l'autorité publique, en Suisse, ne dispose pas d'un droit d'expropriation formelle en matière d'aménagement du territoire et que, par conséquent, ses moyens sont restreints pour inciter le propriétaire foncier à utiliser son bien-fonds conformément à l'affectation des zones.

<sup>132</sup> Dans ce territoire-réseau, notre statut peut constamment varier. Nous pouvons être propriétaire à notre lieu de résidence, locataire à notre lieu de travail, consommateur au lieu d'achalandage, membre du club qui donne accès à notre lieu de loisir, visiteur au sein du cercle familial, usager des infrastructures sportives communales. Mais nous pouvons aussi cumuler plusieurs statuts au même lieu — propriétaire d'une résidence et membre de la PPE (propriété par étage) dont notre bien fait partie, usager de la place de stationnement mise à disposition par la collectivité sur le domaine public qui borde la PPE, consommateur auprès des entreprises électriques qui assurent l'approvisionnement en énergie du bien-fonds et locataire de la voiture qui est mise à disposition par une entreprise de *leasing*.

<sup>133</sup> Voir la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

d'une démocratie représentative, plus ou moins directe. Mais ces droits ne peuvent être exercés que si l'Etat sait qui sont ses citoyens et, réciproquement, que si le citoyen sait de quel Etat — et par conséquent de quel système politique et légal — il est partie prenante.<sup>134</sup> En général et si nous considérons les niveaux local, régional et national comme les niveaux les plus communs de l'action publique, alors la logique aréolaire revient à produire une forme de territoire dont les niveaux sont hiérarchisés et parfaitement intégrés. Le territoire-surface de l'Etat-nation équivaut exactement à la somme des territoires du niveau régional et le territoire-surface d'une région équivaut exactement à la somme des territoires du niveau local [Brenner, 2001, p. 597].

Pour revenir aux différents acteurs que nous évoquions dans le contexte de l'approbation de projets de construction, nous relèverons donc que les moyens d'actions des autorités compétentes qui ratifient, des citoyens qui peuvent demander et se prononcer en cas de référendum et des particuliers qui se manifestent parce que leurs intérêts sont directement touchés procèdent tous de la logique aréolaire. Autrement dit, et ceci constitue un point clef de notre argumentation, la suppression du droit d'opposition et de recours des associations pénalise le seul acteur<sup>135</sup> dont le comportement territorial suit la logique réticulaire. Ceci nous semble dommageable car, comme nous allons maintenant l'explicitier, la recomposition territoriale n'est pas la panacée en tout temps et en tout lieu.

### **La recomposition territoriale — une portée limitée**

La mobilité n'est pas un avatar mais bien plutôt un trait culturel de nos sociétés contemporaines [Remy, 2004]. Elle est valorisée en tant que vecteur d'individuation et d'autonomisation et participe à ce que d'aucuns nomment le projet de la modernité — projet qui se met en place dès les Lumières [Giddens, 1990 — Werlen, 1997]. L'essor de la mobilité conduit à ce que les territoires-aréolaires de l'Etat contiennent avec toujours plus de peine les relations qui se développent au sein des réseaux socialement et économiquement significatifs.<sup>136</sup> Illustrons cela par un retour à la Révolution française. A sa suite, le département est instauré. Il s'agit d'une nouvelle entité aréolaire qui s'intercale entre le territoire de la commune et celui de l'Etat français. Or le critère utilisé pour le définir est le suivant — le département contient tous les lieux qui peuvent être atteints depuis le chef-lieu en une journée de voyage. Sa surface est donc fonction de la vitesse de référence de l'époque, à savoir celle d'un homme à cheval. Compte tenu des nouveaux modes de mobilité disponibles et de leur vitesse, nous comprenons bien que ce même critère ne permettrait plus de refaire aujourd'hui un découpage intelligible qui serait inclu dans les limites de l'Etat français.

Sur un plan individuel, cela revient à dire que nos modes de vie actuels nous conduisent à vivre un territoire construit d'une manière ad hoc en fonction de besoins propres à chacun. Nos pratiques quotidiennes sont marquées par la mise en réseau des lieux éclatés que nous fréquentons et qui sont d'autant plus distants entre eux que l'amélioration des vitesses permet de parcourir des distances toujours plus grandes avec le même budget-temps. En revanche, nous tendons à délaisser des pratiques — que nous prêtons désormais aux anciennes sociétés rurales — fondées sur la contiguïté et la proximité topographique. Nous ne fonctionnons plus ni à l'échelle locale seulement, ni même dans des territoires qui s'emboîteraient les uns dans les autres, selon la théorie des lieux centraux de Christaller [Remy, 2004, p. 35]. Le nombre de situations où la même personne combine exactement et conjointement les rôles de citoyen, d'habitant et d'utilisateur au sein de la même juridiction diminue donc sensiblement. Et cette réduction est évidemment encore plus significative à l'échelle locale<sup>137</sup>... échelle dont nous venons d'expliquer pourquoi elle est au cœur du dispositif de l'aménagement du territoire. Cette réalité a une conséquence directe pour notre débat. Les effets des projets de construction sont susceptibles de concerner de nombreux acteurs qui y seront confrontés quotidiennement, dans leurs pratiques. Mais ces acteurs ne peuvent être partie prenante au processus d'approbation ou de contestation esquissé ci-dessus soit parce qu'ils ne sont pas citoyens de la commune dans laquelle la construction est envisagée, soit parce que leurs intérêts ne sont pas directement lésés.

Ce type de hiatus est toujours plus fréquent et nous pouvons penser que les nombreuses tentatives visant à la recomposition des territoires-aréolaires de l'Etat ont aussi pour objectif de le réduire.<sup>138</sup> Pour aller vite, nous mentionnerons que ces tentatives procèdent de deux stratégies essentiellement, qui ne sont pas exclusives — la remise en discussion de l'échelle — locale, régionale, nationale, internationale — à laquelle les tâches sont attribuées et l'élargissement des territoires de référence (intercommunalité, fusion de communes, fusion ou redécoupage de régions, construction européenne). Dans quelle mesure ces stratégies sont-elles adéquates pour mieux gérer les problèmes liés à l'approbation/contestation de projets de construction?

Attribuer la procédure à une autorité de rang supérieur semble politiquement délicat. A l'exception de Bâle-Ville et Genève... qui sont justement des cantons-villes, les communes suisses ne sont pas prêtes à perdre leurs prérogatives en matière d'élaboration et de définition du plan d'affectation des zones. Dans certains cas, une ouverture encore très incertaine<sup>139</sup> se dessine qui permettrait peut-être de confier cette tâche à une intercommunalité. Mais même dans une

<sup>134</sup> Sack montre que la production de «biens publics» — qui est au cœur des tâches de l'Etat — exige un pouvoir politique fondé sur des unités territoriales clairement délimitées. Ceci est une condition au fonctionnement de l'Etat moderne. Sans la surface et sans la frontière, il ne pourrait en effet composer ni avec la problématique des externalités, ni avec celle des resquilleurs (*free-riders*). Il peinerait aussi pour prélever les impôts et les taxes dont il a besoin pour financer ses tâches [1986, p. 158].

<sup>135</sup> Pour être précis, nous pouvons admettre que le promoteur s'inscrit lui aussi dans un territoire réticulaire — il peut notamment jouer sur plusieurs sites possibles qu'il pourra même mettre en concurrence afin d'augmenter la pression sur d'éventuels opposants. Toutefois, son statut même oblige à le ranger dans la catégorie des parties qui soutiennent le projet. Il n'y a donc pas lieu d'en tenir compte pour notre discussion.

<sup>136</sup> Ceci est patent depuis les années 1980 avec la montée en puissance des forces de la globalisation qui supposent la mobilité des personnes, des marchandises et, surtout, des capitaux [Scott, 1996].

<sup>137</sup> En Suisse, depuis la fin des années 1990, plus d'une personne active sur deux travaille dans une commune différente de celle de son domicile.

<sup>138</sup> Dans les lignes qui suivent, nous utilisons l'expression de «recomposition territoriale» faute de trouver une traduction satisfaisante au *process of scaling* proposé par Brenner [2001] qui conviendrait mieux à notre propos.

<sup>139</sup> Une incitation allant dans ce sens est fournie par la Confédération dans le cadre de sa toute jeune politique en faveur des agglomérations urbaines, d'une part et par le canton de Fribourg dans le cadre de son plan directeur (octroi d'un bonus — en termes de

telle configuration il n'y aurait pas, à proprement parler, de transfert à une autorité de rang supérieur puisqu'une intercommunalité relève sur le plan fonctionnel de l'échelle locale [Dafflon et Ruegg 2001]. Les raisons de la réticence des communes sont à rechercher dans le poids de l'institution de la propriété privée du sol. Il est évident que le niveau local reste celui qui est le plus proche des propriétaires et donc aussi celui qui leur est le plus accessible pour faire valoir leurs intérêts [Ruegg 2000]. En cas de menace de changement, il y a fort à parier qu'ils mettraient tout leur pouvoir dans la balance pour éviter un éloignement des lieux de décision et d'attribution des droits à bâtir. En outre, dans la mesure où, dans le système helvétique, la remise en question de l'échelle à laquelle attribuer cette compétence d'aménagement ne pourrait être entérinée sans l'adhésion des communes, cette façon d'envisager la recomposition territoriale semble être sans issue.

Reste donc à examiner la seconde piste, à savoir l'élargissement du territoire-aréolaire de référence pour qu'il soit un conteneur plus pertinent des relations socialement et économiquement significatives [Taylor, 1994]. Le premier commentaire qui s'impose revient à mettre en évidence le caractère vain d'une telle tentative. Si nous admettons que la fonction d'interface doit être satisfaite entre droit public de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et droit privé de la propriété foncière et que l'échelle locale est le lieu le plus propice pour la réaliser, alors il est erroné de penser que des entités locales plus grandes pourront réintégrer l'ensemble des acteurs intéressés ou concernés par les impacts d'un projet de construction d'une certaine envergure. Des effets de débordement persisteront. Mais ce mode de recomposition territoriale invite à formuler un second commentaire beaucoup plus fondamental et que nous ne pouvons qu'esquisser ici. Il concerne l'articulation entre échelle géographique et échelle de l'intervention publique. Dans le débat actuel, de nombreux géographes semblent sous-estimer l'importance des attributs de l'échelle géographique, comme si la taille du territoire-aréolaire ne comptait pas [Brenner, 2000; Marston, 2001]. Pourtant la question est essentielle. L'échelle géographique est un niveau de représentation [Johnston et al., 2000]. Elle traite des relations que les sociétés ont avec le territoire. Elle rend compte notamment de la représentation du rapport que ces sociétés ont avec le territoire simplifié et représenté sur la carte [Racine, Raffestin, Ruffly 1980; 87]. Pour représenter, il faut donc réduire, simplifier la réalité [Eco, 1997]. Prenons alors deux exemples relevant de la même échelle de l'intervention publique: une première commune de 50 hectares et une seconde de 50 km<sup>2</sup>. Evidemment, elle diffère notablement. Mais cette différence sera d'autant plus grande que nous ne pouvons pas les représenter de la même façon. En effet, en utilisant la même échelle numérique, la carte topographique de la seconde serait 100 fois plus grande que celle de la première. Ne serait-ce donc que pour de simples raisons pratiques, nous représenterions donc ces deux communes à l'aide de deux échelles numériques différentes. Mais, et c'est un ancien enseignement de Lacoste qui nous le rappelle, modifier l'échelle numérique provoque un changement du territoire de «conceptualisation» [1985, p. 87]. Pour utiliser un autre vocabulaire, nous pourrions dire que l'échelle géographique rend compte de ce phénomène particulier où la manière d'envisager un objet et la nature des problématiques qu'il suscite changent lorsque l'échelle numérique varie.

Pour revenir à l'objet qui est au cœur de nos préoccupations, le droit d'opposition et de recours est appliqué en référence au plan d'affectation des zones et à la procédure du permis de construire. Il concerne donc des problématiques bien localisées qui renvoient à l'échelle de la parcelle. Ces problématiques impliquent donc un mode de représentation et un territoire de conceptualisation qui seraient profondément modifiés, au point sans doute de devenir impénétrables, si nous tentions simplement d'augmenter la taille du territoire-aréolaire de la commune de référence jusqu'à ce qu'il contienne tous les acteurs concernés par un projet de construction.

Les différents développements auxquels nous venons de nous livrer débouchent finalement tous sur la même conclusion: la quasi impossibilité de régler la question en recourant à la seule logique aréolaire.

Quant à l'Etat, et quel que soit le niveau local, régional, national, voire supranational de son intervention, ne sait comment se comporter avec des habitants ou des usagers qui ne sont pas des citoyens, il nous semble que des acteurs organisés en réseau, comme les associations à but idéal, offrent un relais possible pour intégrer leur revendication. De la même façon pour le particulier, s'il ne sait comment participer au fonctionnement de l'Etat parce qu'il n'est pas citoyen de la plupart des lieux qu'il fréquente au quotidien, il nous semble que pour lui, l'adhésion à des structures organisées en réseau qui défendent ses valeurs, comme les associations à but idéal, offrent un relais possible pour être entendu.

### ***Pour une action publique qui articule réseau et surface***

Pour revenir à la question de la remise en question du droit d'opposition et de recours des associations à but idéal, nous sommes donc tentés de faire l'interprétation suivante. Les milieux politiques qui visent les associations (et qui ménagent les particuliers), ont une attitude qui n'est pas cohérente, du moins dans une certaine mesure, avec notre mode de vie actuel caractérisé toujours plus par des logiques réticulaires calées sur la facilité de la mobilité. S'attaquer au droit d'opposition et de recours des associations revient à empêcher que le monde associatif soit un vecteur possible pour exprimer les valeurs et les intérêts des habitants et des usagers, à savoir les valeurs et les intérêts de ceux qui sont concernés dans leur vie quotidienne par un certain nombre de phénomènes, mais qui ne peuvent les défendre et les expliciter parce que ces valeurs et ces intérêts ne sont pas menacés ou mis en jeu dans le territoire aréolaire dans lequel ils sont des citoyens, c'est-à-dire des personnes autorisées à participer à des procédures formalisées. Par extension, le débat devient bien alors celui de savoir qui peut dire et revendiquer quoi, où et comment. Une approche restrictive à l'égard des associations et, selon nous, de nature à empêcher l'expression de phénomènes réticulaires. Elle revient quelque part aussi à nier l'importance de l'identité de connivence fondée sur l'appartenance au même ensemble de valeurs [Remy, 2004] et à ne reconnaître qu'une identité, plutôt durkeimienne, fondée sur la proximité physique et l'appartenance au même lieu. L'enjeu, et c'est bien en cela que notre discussion dépasse le caractère suisse-suisse de l'exemple retenu comme prétexte initial, consiste dans le risque de survaloriser et de surinvestir l'hyperlocal.<sup>140</sup> En n'acceptant les oppositions et les recours que des seuls particuliers dont les intérêts sont directement lésés, ils nous

---

délimitation des zones à bâtir — aux communes qui élaborent un plan d'affectation des zones en commun), d'autre part. Mais il n'y a pas encore de cas concret pour confirmer son succès.

<sup>140</sup> Nous retrouverions ainsi une forme d'expression du fameux *cocooning*.

semblent que les logiques Nimby<sup>141</sup>, voire même les logiques d'exclusion dont les *gated communities* sont un des exemples extrêmes se retrouvent finalement légitimées.

Il ne s'agit évidemment pas de prétendre que les associations à but idéal seraient parfaites et leur comportement exemplaire. Le débat en Suisse doit aussi servir à rappeler ou revisiter un certain nombre de règles du jeu qui sont indispensables à l'action collective et qui sont valables pour tous les acteurs indépendamment de leur mode de fonctionnement territorial.

Dans une société dans laquelle la figure de l'habitant ou de l'utilisateur tend à s'imposer à celle du citoyen, simplement parce que dans nos pratiques quotidiennes nous sommes plus souvent habitant ou usager que citoyen des lieux que nous fréquentons, il nous paraît important de trouver des modalités de l'action publique qui parviennent à articuler les deux logiques aréolaires et réticulaires. Cette orientation nous semble plus prometteuse que celle qui reviendrait, par la recomposition territoriale, à faire des territoires-aréolaires de l'Etat des conteneurs plus pertinents de nos territoires-réticulaires. Dans tous les cas cependant un effort doit être mené afin d'éviter que dans des procédures qui concernent la production de nos territoires se soient finalement des valeurs trop proches des intérêts particuliers qui l'emportent sur des valeurs relevant davantage des intérêts publics que véhiculent les associations à but idéal.

### Références bibliographiques

- Ascher (François), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1995.
- Brenner (Neil), The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, *Progress in Human Geography* 2001, 25 (4), pp. 591-614.
- Dafflon (Bernard) et Ruegg (Jean), Innovation institutionnelle et logique «de bas-en haut»: la loi sur les agglomérations dans le canton de Fribourg (Suisse), *Organisations et Territoires* 2002, 11 (3), pp. 127-135.
- Dafflon (Bernard) et Ruegg (Jean), *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg, Editions Universitaires, 2001.
- Decoutère (Stéphane), Ruegg (Jean) et Joye (Dominique), édés, *Le management territorial: pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, PPUR, 1996.
- Eco (Umberto), *Comment voyager avec un saumon* □ *nouveaux pastiches et postiches*, Paris, Bernard Grasset, 1997, pp. 221-229.
- Giddens (Anthony), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- Johnston (Ron), Gregory (Derek), Pratt (Geraldine), and Watts (Michael), *The Dictionary of Human Geography*, Oxford, Blackwell (4th edition), 2000.
- Lacoste (Yves), *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Paris, La Découverte (première édition en 1976, chez Maspero), 1985.
- Lévy (Jacques) et Lussault (Michel), édés, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.
- Marston (Sallie), The social construction of scale, *Progress in Human Geography* 2000, 24 (2), pp. 219-242.
- Monnoyer-Longé (Marie-Christine), Le concept de réseau: anecdotes, réalités, intérêts et servitudes. In *Le management territorial*, Decoutère (Stéphane) et al., Lausanne, PPUR, 1996, pp. 204-218.
- Racine (Jean-Bernard), Raffestin (Claude), et Ruffey (Victor), Echelle et action: contributions à une interprétation du mécanisme de l'échelle dans la pratique de la géographie, *Geographica Helvetica*, 1980, 35 (5), pp. 87-94.
- Raffestin (Claude), Préface, In *Réseaux et territoires* □ *significations croisées*, édité par Offner (Jean-Marc) et Pumain (Denise), Paris, L'Aube, coll. Territoire, 1996, pp. 5-11.
- Raffestin (Claude), Eléments pour une théorie de la frontière, *Diogenes*, 1986, 134, pp. 3-21.
- Raffestin (Claude), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980.
- Remy (Jean), Culture de la mobilité et nouvelles formes de territorialité, In *Les Territoires de la mobilité: l'aire du temps*, édité par Vodoz (Luc), Pfister Giauque (Barbara) et Jemelin (Christophe), Lausanne, PPUR, 2004, pp. 13-42.
- Ruegg (Jean), Governance of Swiss Urban Outskirts, In *Governance*, edited by McEldowney (Malachy), Paris, Bruxelles, PUCA and ESF (Synthesis of COST C10 Action), 2004, pp. 19-39.
- Ruegg (Jean), *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF, 2000.
- Sack (Robert), *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge, University Press, 1986.
- Scott (Allen), Regional Motors of the Global Economy, *Futures*, 1996, 28 (5), pp. 391-411.
- Tanquerel (Thierry), Modalités d'intervention du public dans les choix d'aménagement: le point de vue du droit, In *La négociation* □ *son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, édité par Ruegg (Jean) et al., Lausanne, PPUR, 1992, pp. 59-78.
- Taylor (Peter), The State as Container □ Territoriality in the modern-World-System, *Progress in Human Geography*, 1994, 18 (2), pp. 151-162.
- Werlen (Benno), *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*, Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung, Stuttgart, Franz Steiner, 1997.

---

<sup>141</sup> Le syndrome Nimby (*not in my backyard*) caractérise tous ces projets qui suscitent une forte contestation de la part d'un petit nombre de personnes bien localisées (des particuliers directement touchés) qui en subissent des effets négatifs spatialement concentrés, alors même qu'ils génèrent par ailleurs aussi des effets positifs, certes diffus, qui profitent à un grand nombre.

## CONCLUSION GENERALE

**Pierre Muller**

En définitive, la question sous-jacente aux quatre demi-journées concerne les conditions contemporaines de formatage (de définition et d'énonciation) des règles du jeu de la domination politique. Les changements d'échelle dans la conduite des politiques publiques touchent à la fois à la distribution des ressources et au partage des légitimités entre les différentes figures de l'autorité publique. Ils modifient tout autant les formes effectives d'allocation de moyens (les modalités financières, techniques et pratiques de l'intervention publique) que celles plus symboliques de construction du sens (l'énoncé des représentations du bien commun). De l'Europe, des États, des régions et des métropoles, qui bénéficie, *in fine*, des vastes recompositions en cours? Quels sont les niveaux renforcés et affaiblis, les secteurs transformés et protégés?