

Ouvrage co-dirigé avec Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, publié chez l'Harmattan en septembre 2007 sous le titre « Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique »

INTRODUCTION GÉNÉRALE

OBJET CLASSIQUE, ÉQUATIONS NOUVELLES

Alain Faure & Pierre Muller

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

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

problèmes rencontrés par les observateurs dans l'étude des changements d'échelles ? Le fait même de focaliser les analyses sur les échelles induit-il des outils et des données particulières ? Les difficultés classiques des travaux comparatistes sont-elles amplifiées dans ce contexte ou, au contraire, atténuées ?

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

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

COMMENT CONFRONTER LES INVESTIGATIONS SUR UN OBJET AUSSI VASTE ?

On l'évoque rarement de façon frontale dans les recherches et c'est pourtant un constat problématique bien identifié dans les ouvrages d'épistémologie : le formatage théorique et méthodologique d'une enquête de terrain conditionne puissamment l'énoncé final des résultats. Dans cette optique, engager des controverses académiques sur un sujet aussi vaste que le changement d'échelle relevait incontestablement d'un pari : celui de mettre en évidence des éléments de réflexion se rapportant à des objets habituellement dispersés dans plusieurs disciplines, et donc avec des approches d'enquête très différentes. Pourtant, on peut dire que, pour une large part, le pari a été gagné. Cet ouvrage permet en effet de faire le point sur une question qui risque d'apparaître, au cours des prochaines années, comme un des thèmes majeurs du débat sur les transformations du politique et des rapports entre citoyens et système politique. Et

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

contre ceux qui seront tentés d'ironiser sur l'apparition d'une nouvelle mode, en soulignant qu'auparavant on a pu tenir le même discours sur les réseaux ou sur la gouvernance, nous rappellerons que ces approches ont fait progresser le débat sur les transformations de l'action publique aujourd'hui, tout comme cette question des changements d'échelles va permettre de poser de nouvelles questions –ou tout au moins de reformuler certaines questions déjà existantes.

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

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

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

théorisation du changement d'échelle passe d'abord par une mise à plat des capacités d'apprentissage partagées de la communauté politiste. La richesse des débats implique ce travail préalable que de nombreux auteurs ont théorisé sur leurs terrains d'observation, à l'image d'un Philip Selznick aux débuts de la sociologie des organisations ou, plus près de nous, d'un Peter Hall lorsqu'il développe la théorie d'agencements des trois « i » (Hall, Taylor 1997). N'oublions pas, comme le rappelle Pierre Lascoumes dans le dictionnaire des politiques publiques (Boussaguet, Jacquot, Ravinet 2004), que la *controversia* contient l'idée (au sens étymologique du terme) d'un affrontement de positions théologiques... L'ouvrage met en scène, plus ou moins explicitement, les soubassements de cet affrontement sur le *sentier de dépendance* intellectuel propre à chaque chercheur. La conceptualisation du changement d'échelle implique ce préalable et beaucoup de chemin reste à parcourir pour que les politistes traduisent cette nécessité dans leurs travaux.

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

CHANGER D'ECHELLE, C'EST CHANGER DE FOCAL

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

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

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

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

Cette définition conduit directement à souligner un point tout à fait central dans la discussion entre sociologues, politistes et géographes : on ne peut pas poser la question

du changement d'échelle sans poser en même temps la question de la *focale* utilisée pour la recherche. Changer d'échelle, ce n'est donc pas seulement changer de niveau ("monter" ou "descendre" le niveau auquel est pris en compte un problème). C'est aussi changer le regard que l'on va porter sur le problème en question. Comme l'évoque clairement l'analogie classique avec la carte géographique proposée par Jean Ruegg, on ne voit pas la même chose selon que l'on se situe à grande ou à petite échelle. Avec une difficulté supplémentaire, liée au fait que l'on ne sait pas toujours si la focale que l'on manipule est celle des acteurs dont on observe les interactions ou celle du chercheur lui-même.

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

LES CHANGEMENTS D'ECHELLES AFFECTENT LE JEU DES ACTEURS

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

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

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

et notamment du transfert aux collectivités locales de nouvelles compétences en sont une bonne illustration (Faure 1997).

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

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

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

On en vient alors à un point souligné dans la quasi totalité des analyses : les processus de changement d'échelle s'inscrivent tous dans une dimension rhétorique qui les rend visibles pour les acteurs concernés mais qui, en même temps, produit des effets

propres. Les mots utilisés pour désigner cette dimension rhétorique sont nombreux : récits, discours, référentiels. Ce qui les caractérise est le fait que, là encore, ils fonctionnent à la fois comme une ressource et comme une contrainte pour les acteurs. On voit ainsi souvent les acteurs faire usage de la rhétorique du changement d'échelle pour justifier ou renforcer des stratégies de repositionnement dans l'espace public : "il faut s'adapter à la globalisation"; "ce service sera mieux assuré si on se rapprochait du citoyen"... Mais, en même temps, les changements d'échelles ne sont pas réductibles à de simples discours, par rapport auxquels les acteurs pourraient se positionner à leur guise. La redéfinition des niveaux de l'action publique (et donc la reconfiguration des espaces de jeu des acteurs) exprime aussi un état du monde qui va au-delà des effets de discours et de la manipulation des idées (Muller 2005).

L'ARTICULATION POLICY/POLITICS EN DEBATS

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

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

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

D'un côté, il faut rappeler vigoureusement que le changement d'échelle (vers le "haut" comme vers le "bas"), pas plus que le développement des formes de gouvernance, ne font disparaître l'Etat comme institution revendiquant le monopole de la violence

légitime. Jusqu'à preuve du contraire, ni les régions, ni l'Union européenne ne sont en mesure de faire la guerre, et encore moins de déclencher le feu nucléaire.

Mais une fois que l'on a réaffirmé ce point, il faut bien admettre aussi que, même dans les domaines qui se situent au coeur de l'Etat, les politiques régaliennes autour desquelles sont construites les relations avec les sociétés nationales (monnaie, guerre, justice, police), les effets des changements d'échelles se font sentir (voir par exemple le chapitre de Deschaux-Beaume). Il ne s'agit pas tellement, là encore, de revenir sur la question des transferts de compétence. On doit juste constater que pour toutes ces politiques, les processus de production des normes de l'action publique (et donc les forums ou arènes au sein desquels les acteurs participent à la production de ces normes) sont affectés par ce phénomène de transgression des niveaux de gouvernements. Ainsi, la logique de gouvernance s'infiltré-t-elle au coeur de l'Etat parce qu'il n'y a pas (qu'il n'y a plus ?) de cloison étanche entre les politiques régaliennes et les politiques non régaliennes. Les politiques de défense et de sécurité extérieure de l'Union européenne qui font l'objet d'actions de plus en plus visibles (mais toujours difficiles à déchiffrer) en sont un bon exemple.

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

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

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

LES PREMISSES D'UNE DEMOCRATIE DIFFERENTIELLE ?

Récapitulons : plusieurs diagnostics se rejoignent pour constater, d'une part, la multi-positionnalité des acteurs (les changements d'échelles augmentent l'éventail des ressources mais suscitent aussi des contraintes propres) et, d'autre part, l'affaiblissement de la coupure public/privé (des interdépendances complexes se tissent entre les politiques régaliennes, les services publics et les programmes infra et supra-nationaux). Le dernier enseignement que l'on peut suggérer pour ouvrir les débats concerne précisément ce que les changements d'échelles génèrent comme transformations dans les façons collectives d'incarner et de produire du *bien commun*. Les différents chapitres permettent de lister une série de tendances qui, mises bout à bout, questionnent les pratiques démocratiques issues de l'enchevêtrement croissant des échelles. Des auteurs évoquent l'européanisation *passive* ou *active* (Carter et Pasquier), la souveraineté *imbriquée* ou *partagée* (Deschaux-Beaume), la *contingence territoriale* (Négrier), les *politiques interstitielles* (Boisseaux), les *espaces fonctionnels* (Nahrath et Varone)... Plusieurs auteurs montrent que ces oscillations placent la question de la temporalité comme une dimension explicative centrale, avec une mise en scène des capacités d'agrégation des intérêts qui diffère résolument selon le pays, la région, la ville ou le secteur étudiés... Plusieurs analyses insistent sur l'importance des systèmes d'expertise mobilisés pour accompagner ou favoriser les changements d'échelle, soulignant l'orientation singulière que prennent les grandes collectivités territoriales (les cantons suisses, les régions, les *Länders*, les métropoles) pour désigner les expertises légitimes, qu'elles soient parapubliques, privées, profanes et participatives. Ces réflexions sur la phase d'identification des problèmes à traiter permettent d'orienter les débats sur la nature de la démocratie favorisée par les changements d'échelles et nous incitent à formuler deux hypothèses pour décrire cette *ingénierie démocratique* en formation.

Tout d'abord, il semble que l'extension considérable du champ des possibles générée par les changements d'échelles ne s'accompagne pas d'une dynamique vertueuse ou fonctionnelle sur une meilleure circulation de l'information et des idées entre acteurs, entre groupes et entre institutions. La transversalité de certains enjeux et la multiplicité des *tournois d'action publique* (Lascoumes, Le Bourhis 1998) ne favorisent pas de décroisement des modes d'interaction entre acteurs. Au contraire même, dans les travaux présentés, le pluralisme apparaît souvent limité et enchâssé par les règles que chaque sous-système politique impose. Autrement dit, malgré les changements d'échelle, on reste en présence d'un modèle classique de gouverne politique dans lequel les registres d'accréditation des demandes, des groupes et des individus sont liés aux normes que co-produisent des professions et des instances politico-administratives. Si changement il y a, il provient plutôt du fait que les régions et les métropoles investissent ces espaces de codification de la domination, au sens où ils revendiquent une fonction active de régulation des forums et des arènes de la négociation publique. C'est le premier indice d'une *démocratie différentielle* en formation : les changements d'échelles permettent aux collectivités territoriales les plus offensives d'opérer des stratégies volontaristes. Ces stratégies de *manipulation*, de *subversion*, de *résistance* ou de *diffusion* conditionnent, dans chaque configuration territoriale, les modalités de ce

« pluralisme limité » (pour reprendre les termes de Stéphane Boisseaux citant G. Hermet). Ce travail sur les normes comme outils de réduction des tensions et de prévention des conflits est un objet connu en science politique (Powell, Dimaggio 1991), y compris lorsqu'une trame territorialisée stabilise les systèmes d'interaction de proximité (Lascoumes 1991). Toute la question est de savoir si ces *normes secondaires* ne tendent pas à devenir des cadres de référence plus structurants.

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

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

Ces propositions permettent d'entrevoir les prémisses d'un jeu démocratique dans lequel le dialogue gouvernants-gouvernés ne serait pas le même selon la configuration territoriale étudiée. Les rapports de force liés à des changements d'échelles constituent en quelque sorte des fenêtres d'opportunité pour modifier les récits sur le bien commun (Radaelli 1995), c'est-à-dire pour garantir de nouveaux compromis collectifs nécessaires à la prise de décision. Or, ce sont les régions et les métropoles qui semblent aujourd'hui les plus offensives dans ce travail de certification et de stabilisation des croyances sur le bien commun. La *démocratie différentielle* en formation est contenue dans cette transformation : dans une période marquée par les incertitudes et les concurrences, les villes et les régions paraissent particulièrement légitimes pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. Lorsque des acteurs ou des groupes d'acteurs territorialisent les controverses, leur inventaire de la situation et leur panoplie d'interventions alimentent des *forums hybrides* qui reflètent une identité non réductible à l'être et au faire de l'Etat. En puisant dans les registres de l'émotionnel et de

la tension dramatique, ces récits esquissent aussi une cohérence des événements qui révèle l'essence du pouvoir, qui met en scène ses fondations conflictuelles, consensuelles ou délibératives. Évoquer l'émergence d'une *démocratie différentielle* (Faure et Douillet 2005), c'est se demander si les changements d'échelles ne mettent pas en lumière des repères de citoyenneté au moins autant territoriaux que sectoriels ou nationaux. C'est faire l'hypothèse qu'à l'instar des États nations au XXe siècle, des « collectivités providence » (villes, métropoles, régions...) participent dorénavant au travail politique de définition du principe de subsidiarité et des frontières de la souveraineté.

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