

LES CHANGEMENTS D'ECHELLE EN SCIENCE POLITIQUE : OBJET CLASSIQUE, QUESTIONS NOUVELLES

Alain Faure & Pierre Muller – PACTE Grenoble / CEVIPOF Paris

<i>Comment confronter les investigations sur un objet aussi vaste ?</i>	2
<i>Changer d'échelle, c'est changer de focale</i>	3
<i>Les changements d'échelle affectent le jeu des acteurs</i>	4
<i>L'articulation policy/politics en débats</i>	5
<i>Les prémisses d'une démocratie différentielle ?</i>	7
<i>Liste des communications</i>	9
<i>Auteurs cités</i>	10

Un peu comme pour le salon de l'automobile ou celui de l'agriculture, le fait d'aller dans un congrès national réunissant les spécialistes d'une discipline en sciences sociales permet utilement 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. La présente communication va tenter de restituer quelques enseignements dans ce domaine à partir d'une réflexion sur les échanges intervenus lors du 8^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Congrès qui s'est réuni à Lyon du 14 au 16 septembre 2005. Nous souhaitons précisément focaliser l'attention sur la table ronde internationale n°6 intitulée « Villes, régions, Etats, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle », table ronde que nous avons co-organisé avec trois collègues suisses (Jean-Philippe Leresche, Stéphane Nahrath et Iannis Papadopoulos) et un collègue franco-britannique (Andy Smith). Quelques mois auparavant, l'appel à communications était rédigé dans les termes suivants :

« La question des changements d'échelle territoriale dans la conduite des politiques publiques est à la fois classique et stimulante. Classique parce que connue et souvent étudiée : qu'ils fonctionnent sur des fondations centralisées ou sur le principe de subsidiarité, les Etats ont toujours partagé pour partie leurs ressources de légitimité et de souveraineté avec des collectivités infra et supra nationales. Stimulante néanmoins parce qu'il semble que cette *construction partagée* des priorités se complique singulièrement depuis quelques décennies avec la décentralisation, la construction européenne et la globalisation. Les réflexions sur l'érosion des Etats, le tournant néo-libéral, la *multi-level governance* et le retour des villes sont autant d'approches qui illustrent cette complexité croissante des emboîtements et des superpositions de responsabilités entre les différents niveaux d'intervention publique. Tout le problème est de savoir comment ces déplacements de compétences entre l'Europe, les Etats nationaux, les régions et les villes modifient les formes et les contenus de l'action publique. Standardisation, hybridation ou différenciation ? Recentralisation, délégation ou fragmentation ? Sectorisation, spécialisation ou territorialisation ? L'action publique se trouve placée « à l'épreuve » des changements d'échelle au sens où l'extrême diversité des situations ne donne pas d'indications facilement interprétables sur le sens des transformations en cours. Les organisateurs souhaitent donc ouvrir des débats 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). Dans le même temps,

ces analyses pourront comporter des questionnements d'ordre plus méthodologique. Quels sont les problèmes que rencontrent les observateurs dans l'étude des changements d'échelle ? 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 ? »

Suivait un texte précisant quatre entrées possibles pour traiter le sujet : les nouvelles données européennes, la compétition politique, les approches sectorielles, et les théories de l'Etat. L'appel à communication, diffusé en janvier 2005, a suscité plus de quarante réponses et nous avons sélectionné 29 propositions en les répartissant à parts égales dans les quatre entrées thématiques annoncées. Chacune des quatre séances a été animée par l'un d'entre nous, avec une durée d'échanges qui oscillait entre trois et quatre heures à chaque fois. Au terme de ce *brain storming* académique souvent intense, il nous paraît possible, et utile, de faire le point sur les différentes façons dont la question du changement d'échelle a été perçue, traitée et mise en débats dans cette table ronde. L'exercice permet d'énoncer un certain nombre de pistes de recherche qui diffèrent sans doute des résultats que chacun d'entre nous pourrait formuler pris individuellement. Si la thématique du changement d'échelle est classique dans le champ de la science politique, il nous semble que son traitement académique, dès lors qu'il est organisé sous forme de débat dans un congrès, révèle des questions nouvelles directement liées à cette forme de confrontation publique des points de vue.

Le propos sera introduit par une brève réflexion épistémologique 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 la jeune recherche (majoritaire dans la table ronde) 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, organiser une table ronde sur un sujet aussi vaste que le changement d'échelle relevait incontestablement d'un pari : celui de mettre en évidence des éléments de réflexion transversaux se rapportant à des objets habituellement dispersés dans la discipline –voire relevant d'autres disciplines. Pourtant, on peut dire que, pour une large part, le pari a été gagné. Non pas que des avancées extraordinaires aient été obtenues, mais la table ronde a permis de faire le point sur une question qui risque d'apparaître, au cours des prochaines années, comme un des thèmes majeurs du débat sur la transformation du politique et des rapports entre citoyens et système politique. Et 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'échelle 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 interventions et débats de la table ronde ont montré tout ce que ce questionnement pouvait 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 de 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. On ne cherchera donc pas, pour l'instant, à organiser les différents apports de la table ronde de manière trop définitive, mais on insistera plutôt sur les défis théorico-méthodologiques qui se dessinent concernant la tenue d'un débat scientifique inter-courants. Dans cette optique, deux impressions ressortent des confrontations.

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 est une éclatante démonstration : on trouve des travaux sur les politiques publiques qui s'europanisent et/ou se régionalisent (les fonds structurels, la défense, le transfrontalier, l'industrie vitivinicole, la sécurité, 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 qui bousculent les diagnostics nationaux (l'expertise urbaine, le droit au recours par les citoyens, l'agenda 21...), sur une expérience binationale (la politique de la jeunesse entre la France et l'Allemagne), sur l'analyse des trajectoires électives (les carrières politiques, les cumuls de mandats, les « manipulations interscalaires »...), sur des enjeux plus théoriques enfin (la contingence territoriale, le tournant libéral, l'Etat régulateur...). Ce constat sur 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, résultats qui mobilisent d'autres données et d'autres grilles de lecture.

En même temps, il ressort des échanges dans la table ronde que l'étude du changement d'échelle se nourrit surtout d'investigations de terrains très approfondies, très « micro ». La plupart des contributions s'appuient sur un travail de thèse ou 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. Au cours de la table ronde, Jean-Philippe Leresche a traduit ce défi en constatant que « c'est sans doute en partant du bas que l'on reprend de la hauteur sur les changements d'échelle ». Mais Emmanuel Négrier a rétorqué que cette « ambitieuse modestie » avait un prix : elle interdisait les approches monocausales pour décrypter les grandes transformations du politique. Et Patrick Le Galès a insisté pour sa part sur la nécessité d'une hiérarchisation des hypothèses, travail intellectuel jugé indispensable pour identifier *in fine* les changements marginaux et les bouleversements de fond.

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 partagé 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 au sens étymologique l'idée d'un affrontement de positions théologiques... La table ronde a mis en scène, plus ou moins volontairement, 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 (avis aux thésards !).

Une fois ce préalable énoncé, il nous semble possible de formuler en quatre points ce qui est apparu prégnant dans les avancées collectives générées par la table ronde.

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 discussions auxquels ont donné lieu les contributions ont montré que si la notion de changement d'échelle renvoyait à de nombreuses dimensions, les différents intervenants pouvaient s'accorder 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 (voir également Négrier 2005) :

"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.

Cette définition conduit directement à souligner un point tout à fait central qui a émergé très vite de la discussion (notamment 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, on ne voit pas la même chose selon que l'on se situe à grande ou à petite échelle (Ruegg). 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), instruments 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'ECHELLE AFFECTENT LE JEU DES ACTEURS

Le second enseignement de la table ronde 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 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 interscalaires ouverts lorsque l'on observe des changements d'échelle 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 (Carter Pasquier, Halphern, Crespy, Bisang...). 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, de nouvelles procédures etc. Les débats autour des récentes 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, Wright 2002). De l'autre, on a des acteurs qui 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 aujourd'hui : 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 (Boisseaux, Costa de Maillard Smith, Pruvot...). 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 un jeu 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 (Hoogue, 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'europanisation 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 par la quasi totalité des intervenants à la table ronde : 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/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, il ne faut certainement pas réduire les changements d'échelle 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'échelle 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 sont affectés ou affectent les processus de changement d'échelle : la place, le rôle et la stratégie des élus (Le Lidec), la sociologie des élections, les carrières politiques (Pilet), et même la nature des régimes politiques et institutionnels (Jouve). Ainsi, il ne fait pas de doute que les logiques des changements d'échelle 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 1991 ; 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 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'échelle sans poser la question de l'État et, au-delà, la question de la souveraineté. C'est ici que les questions posées par les changements d'échelle 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'État comme institution disposant (en principe) du 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 sont se situent au cœur de l'État (les politiques régaliennes autour desquelles sont construites les relations avec les sociétés nationales -monnaie, guerre, justice, police...-), les effets des changements d'échelle se font sentir (Deschaux Beaume, Mérimondol, Foucault Irondelle...). 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 en quelque sorte au cœur de l'État 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 d'armement 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 (Irondelle 2003).

Finalement, réfléchir sur le jeu des changements d'échelle 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'État 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'échelle de l'action publique et les transformations des façons de penser le rôle de l'État et d'évaluer son action.

On voit que les perspectives de recherche ouvertes par cette question des changements d'échelle 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 (Foret, Delori...). Parmi ceux-ci, c'est sans doute la question de la place de l'État 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'échelle 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 tirer de la table ronde concerne précisément ce que les changements d'échelle génèrent comme transformations dans les façons collectives d'incarner et de produire du *bien commun*. Les communications permettent de lister une série de tendances qui, mises bout à bout, questionnent les pratiques démocratiques issues de l'enchevêtrement croissant des échelles. En introduction de la table ronde, Iannis Papadopoulos a évoqué le nuancier qu'il décelait entre la « gouvernance plus » (versus Etat) et la « gouvernance moins » (versus Europe), cherchant ainsi à qualifier les différences de pratiques dans la mise en synergie des acteurs. Des communications ont par la suite enrichi ce nuancier en évoquant l'eupéanisation *passive* ou *active* (Carter Pasquier), la souveraineté *imbriquée* ou *partagée* (Deschaux Beaume), la *contingence territoriale* (Négrier), les *politiques interstitielles* (Boisseaux)... Stéphane Nahrath a synthétisé ce nuancier en remarquant que, dans la plupart des communications, ces oscillations plaçaient la question de la temporalité comme une dimension explicative centrale. Andy Smith a constaté un peu plus tard que les travaux présentés mettaient en scène des capacités d'agrégation des intérêts qui différaient résolument selon le pays, la région, la ville ou le secteur étudiés... Enfin, plusieurs intervenants ont insisté sur l'importance des systèmes d'expertise mobilisés pour accompagner ou favoriser les changements d'échelle, soulignant à cette occasion l'orientation parfois très marquée que prenaient les grandes collectivités territoriales (les cantons suisses, les régions, les landers, 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 permet d'orienter les débats sur la nature de la démocratie favorisée par les changements d'échelle. Les témoignages 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'échelle 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 décloisonnement 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 gouvernance 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'échelle permettent aux collectivités territoriales les plus offensives d'opérer des stratégies volontaristes. Ces stratégies de *manipulation* (Baraize Maffre), de *subversion* (Crespy), de *résistance* (Jouve) ou de *diffusion* (Germain)... conditionnent, dans chaque configuration territoriale, les modalités de ce pluralisme limité (Boisseaux). 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 de la table ronde 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 variées que la promotion du patrimoine (Guérin), les transports ferroviaires (Barone), le mouvement régionaliste (Fournis), les politiques d'appellation contrôlée (Boisseaux, Costa), la sécurité urbaine (Germain), les politiques sociales (Giraud Lucas, Loncle), 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 *révits* sur les priorités sectorielles de l'action publique, quel que soit le système institutionnel qui les encadre (fédéral ou centralisé) ;
- les institutions métropolitaines sont le théâtre croissant de rhétoriques 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 différentes d'une scène politique à l'autre ;
- la question des changements d'échelle 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 sur 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. Evoquer l'émergence d'une *démocratie différentielle* (Faure Douillet 2005), c'est se demander si les changements d'échelle 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. On attend avec impatience le 9^{ème} Congrès de l'AFSP pour poursuivre le propos...

LISTE DES COMMUNICATIONS

Participants à la table ronde n°6 du 8^{ème} Congrès de l'AFSP (14-16 septembre 2005)

- "Union européenne et gouvernance régionale. Un jeu d'échelles congruent ?" par Caitriona Carter & Romain Pasquier
- "La défense à l'épreuve du changement d'échelle : l'exemple de la construction d'une politique européenne de défense" par Delphine Deschaux-Beaume
- "Dieu est-il soluble dans la gouvernance multi-niveaux ? L'émergence d'une politique publique religieuse européenne" par François Foret
- "Programmes transfrontaliers et patrimoine culturel. La « mosaïque merveilleuse » de l'Union Européenne" par Marie-Anne Guérin
- "La multigouvernance des programmes technologiques de Sécurité et de Défense en Europe : vers de nouvelles modalités d'intervention de l'Etat nation" par Valérie Mérindol
- "La contingence territoriale de l'Etat. Une théorie du changement d'échelle" par Emmanuel Négrier
- "L'articulation des échelles territoriales dans l'action publique culturelle. La coopération transfrontalière franco-espagnole" par Muriel Pruvot
- "Grimper sur plusieurs échelles. La « manipulation interscalaire » chez les acteurs culturels" par François Baraize & Philippe Maffre
- "Sur les rails de la régionalisation : les TER face au changement d'échelle territoriale" par Sylvain Barone
- "Quand la métropole se fait territoire politique: L'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et déficit démocratique" par Taoufik Ben Mabrouk
- "Le changement d'échelle par l'institutionnalisation de nouveaux espaces d'action : l'action des Régions en matière de recherche. Un changement d'échelle ambivalent et indéterminé" par Cécile Crespy
- "Les échelles de la gouvernance territoriale : Régionalisme et pays en Bretagne (1960-2005)" par Yann Fournis
- "Idées, intérêts, institutions : trente ans de changements d'échelle d'action publique en France" par Patrick Le Lidec
- "Des élus multi-niveaux. Carrière politique et recrutement des élites en Belgique. Une comparaison des niveaux local, régional, fédéral et européen" par Jean-Benoit Pilet, Stefaan Fiers & Kristof Steyvers
- "Les indicateurs, un nouveau mode de régulation des échanges polycentriques ?" par Philippe Zittoun
- "Les changements d'échelle à l'épreuve du terrain. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)" par Jérôme Aust
- "Multi-level governance and internationalization: Challenges or assets for lower political levels? Theoretical considerations and empirical findings from Swiss nature and landscape protection policy" par Kurt Bisang, Michel Comte & Willi Zimmermann
- "La régulation de l'industrie vitivinicole : un jeu d'échelles fortement politique" par Olivier Costa, Jacques de Maillard & Andy Smith
- "Réflexion sur la notion de changement d'arène à partir d'une étude de cas sur l'Office franco-allemand pour la jeunesse" par Mathias Delori
- "Les collectivités italiennes à la conquête de la sécurité : vers l'affirmation d'un (nouveau) paradigme ?" par Séverine Germain
- "Le référentiel du handicap en Suisse. La cantonalisation d'un enjeu fédéral et ses implications discursives" par Olivier Giraud & Barbara Lucas
- "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)" par Charlotte Halpern
- "Observer l'Etat à partir de ses interstices ? Genèse d'un dispositif de politique publique à niveaux multiples" par Stéphane Boisseaux
- "Action publique et changements d'échelle : le cas de la Politique européenne de défense. Une approche par la théorie des biens collectifs" par Martial Foucault & Bastien Irondelle
- "Rééquilibrage politique et régime urbain: le cas de Montréal" par Bernard Jouve
- "Entre régionalisation et recentralisation : les incertitudes de positionnement de l'Etat en santé publique" par Patricia Loncle
- "Recomposition de l'Etat et territoire : L'Etat régulateur, une révolution bureaucratique en marche ?" par Patrick Le Galès
- "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" par Jean Ruegg

AUTEURS CITES

- Balme, R., Chabanet, D., Wright, V. (2002), *L'action collective en Europe*, Paris, presses de Sciences po.
- Beluga, J. Ph. (2005), "Contributions and Limits of the Analysis in Terms of Scaling" *Journal of New Political Science*, Vol. 1, n° 1.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (2005), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po
- Chevallier, J. (2004), *L'Etat post-moderne*, Paris LGDJ.
- Elias, N. (1985), *La société de cour*, Flammarion.
- Faure, A. dir., (1997), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.
- Faure, A., Douillet, AC. (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble
- Featherstone, K., Radaelli, C., dir. (2003), *The politics of Europeanization* Oxford, Oxford, University Press.
- Fontaine, J., Hassenteufel, P. (2002), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, presses universitaires de Rennes.
- Georgagakis, D. dir., (2002), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.
- Goffman, E. (1993), *Les rites d'interaction*, Ed. Minuit
- Hall, P., Taylor, R. (1997), « *La science politique et les trois néo-institutionnalismes* », *RFSP*, n° 47
- Hoogue, L., Keating, G.W. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publications.
- Irondele, B. (2003), "Europeanization without the European Union ? French Military Reforms 1991-1996" *Journal of European Public Policy*, Vol. 10 (2).
- Jacquot, S., Woll, C., dir. (2004), *Les usages de l'Europe*, Paris, L'Harmattan .
- Lascoumes, P., Le Bourhis, JP. (1998), "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n° 42
- Lascoumes, P., Le Galès P., (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, presses de Sciences po.
- Le Bart, C., Lefebvre, R., dir. (2005), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes, PUR
- Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, presses de Sciences po.
- Muller, P. (2005), "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique". *Revue Française de science politique*, vol. 55 n° 1 février.
- Négrier, E. (2005), *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG.
- Papadopoulos, Y. (1991), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Radaelli, C. (1995), « *The Role of Knowledge in the Policy Process* », *Journal of European Public Policy*, n 2
- Selznick, Ph. (1949), *TVA and the Grass-Roots: a study in the sociology of formal organization* , Berkeley, University of California Press
- Smith, A. (2004), *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ.

Vogel, D. (1986), *National Styles of Regulation : Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithica (NY), Cornell University Press