

## ÉLOGE DU SERPENT À LA CRÈME : LE BON NIVEAU DE GOUVERNEMENT

Emmanuel Négrier

Pouvoirs Locaux n°92, 2012, p.81-85

Le « bon niveau d'action publique » est le serpent à la crème<sup>1</sup> de la décentralisation : une problématique éculée qui refait pourtant régulièrement surface<sup>2</sup>. Qui s'est intéressé - même de loin - aux subtilités de la bonne taille de la métropole au sens de la loi du 16 décembre 2010 (450000, 500000 ?) a pu entrevoir combien cette question, si simple à résoudre sur la carte, était en réalité le tombeau du géographe. Paradoxe : la réponse quant au « bon niveau » ignore le plus souvent l'enjeu de la bonne échelle. Or celle-ci est tout sauf univoque. Une échelle d'action publique renvoie à trois sens interdépendants. Le premier vise un périmètre d'intervention publique, intégrant une envergure et des frontières. Il s'agit par exemple des niveaux institutionnels ou politico-administratifs : bassin, zonage, territoire, etc. Le deuxième sens désigne une représentation, une façon de percevoir la réalité. Il s'agit ici de l'échelle d'observation, et de l'hypothèse qu'un problème change de nature en fonction de l'échelle à laquelle on le scrute. La troisième signification fait de l'échelle l'ensemble des niveaux d'observation possible (Grossetti 2006). À l'image de l'« échelle de Richter » pour les séismes, l'échelle d'action publique incarne la totalité des enjeux d'étalonnage politique.

### *Le bon niveau perdu entre échelles*

Parler d'échelle d'action publique engage donc simultanément l'enjeu matériel et politique de territoire et celui, cognitif, des croyances à la territorialité des problèmes. Une échelle d'action repose en effet sur la croyance que certains problèmes s'imposent comme relevant d'un niveau territorial plutôt que d'un autre, ou bien supposent la prise en compte, ou la régulation de plusieurs niveaux simultanément. On en trouve bien sûr la consécration dans la répartition des compétences par niveaux, dans les lois de décentralisation des années 1980, par exemple en matière d'éducation. Chaque niveau territorial (commune, département, région) reçoit un cycle éducatif en compétence, estimant par là qu'il y a parallélisme entre montée de niveau scolaire et changement d'échelle territoriale. Cette vision de l'étalonnage de l'action publique s'est également développée dans le cadre de l'eupéanisation d'action publique (Bache & Flinders 2004).

La pluralité d'échelles, chacune dotée d'une pertinence à être celle où le problème trouvera sa solution, pose de redoutables problèmes de coordination politique. Pour revenir sur le secteur éducatif, on a ainsi offert la possibilité, par le biais de délégation entre niveaux, de revenir sur la séparation entre gestions des collèges et lycées, lesquels

---

<sup>1</sup> La théorie du serpent à la crème résulte d'un *lapsus calami* que nous avons repéré dans la thèse de Benoît Demongeot : « Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique. L'exemple du tramway », IEP Grenoble, 2011. L'auteur, par une contraction du « serpent de mer » et de la « tarte à la crème », y créait involontairement cette notion si utile dans le champ des politiques territoriales : une idée que l'on ressente de façon cyclique (le serpent) tout en étant convaincu de son côté *tarte* (à la crème).

<sup>2</sup> Le présent article reprend, en l'augmentant substantiellement, notre analyse produite dans le « Dictionnaire des politiques territoriales », sous la direction de Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole, aux Presses de Science Po en 2011

auraient pu être confiées à un métropole, si l'existence de celle-ci n'avait été la cible de toutes les prophylaxies parlementaires. Cette pluralité a aussi compté dans les débats sur la subsidiarité, orientée vers la question du bon niveau d'action publique. Dans chacun de ces domaines de discussion, la vision spontanément fonctionnaliste, par laquelle l'enjeu de l'échelle serait résolu par des algorithmes simples et objectivables, s'est heurtée à la fois aux difficultés empiriques que rencontraient ces schémas dans la réalité, mais aussi à de fortes objections du côté, notamment, de la science politique. Celle-ci a souvent objecté, par exemple, qu'il y avait autant de bonne échelle d'action que de configurations d'acteurs intéressés au problème (Négrier 2005, Leresche & Nahrath 2007). Certains courants néo-marxistes, en économie spatiale ou en géographie, montrent que ces changements peuvent s'interpréter comme de véritables stratégies hégémoniques (Keil & Mahon 2009). Changer d'échelle, ce peut donc être la méthode de l'acteur dominant qui se défait de niveaux d'interdépendances politiques qui ne sont plus nécessaires (globalisation). Mais ce peut être aussi le moyen de contraindre cet acteur dominant, en adaptant à son niveau la nouvelle équation gouvernementale. Le point commun à ces différentes objections est le fait de desserrer l'étau d'une appréhension fonctionnaliste de l'échelle, pour lui substituer une analyse plus compréhensive. En ce sens, l'échelle d'action est autant une position dans l'espace qu'une construction sociale et politique.

### *Changer d'échelle*

Cette question du bon niveau (de perception et de résolution) des problèmes est au cœur des enjeux de changement d'échelle. Ceux-ci désignent au moins deux grandes directions de recherche. La première concerne les changements descendants, qui désignent les processus par lesquels la mise en œuvre de l'action publique va être confiée, en tout ou partie, à des échelles plus limitées que celles qui en avaient traditionnellement la charge. On désigne ainsi les politiques de décentralisation, de dévolution entre les États et les autorités locales et régionales, mais aussi les dispositifs de découpage de certains territoires (arrondissements de ville, conseils de quartiers) auxquels on accorde reconnaissance institutionnelle et capacité d'action. On peut, à cet égard, distinguer plusieurs modèles, depuis ceux qui instituent partout le même schéma décentralisateur (les pays scandinaves, la France, le Portugal, par exemple) et ceux qui optent pour des régimes de différenciation interne en fonction d'un héritage spécifique (les régions à statut spécial en Italie), d'un enjeu de régime (l'Espagne des autonomies), ou d'un rapport de force politique (la dévolution britannique vis-à-vis de l'Écosse et du Pays-de-Galles). La seconde orientation s'attache à décrypter les changements ascendants, ceux qui consistent à élargir l'espace de problématisation : européanisation, métropolisation et régionalisation sont trois exemples de déplacement vis à vis des échelles antérieures que sont la nation, la commune, le département ou ce qui en tient lieu dans d'autres traditions (provinces en Espagne ou Italie, nomos en Grèce, pour rester en Europe du sud).

Dans les deux cas, les enjeux de recherche sont de plusieurs natures. Il y a d'abord la question des différenciations créées par les différents mouvements observés. Qu'elles soient ou non reconnues par le système, elles impliquent une réflexion sur leurs limites, sur les critères à mobiliser pour en juger, sur les instruments de régulation ou de péréquation mis en œuvre. Les politiques intercommunales ont ainsi été l'occasion de montrer, sur certaines politiques publiques, en quoi la création d'une nouvelle échelle,

fondée sur une vision très homogène de l'efficacité territoriale, se traduisait par une grande hétérogénéité de mise en œuvre, par exemple dans le secteur de la culture (Négrier, Préau, Teillet 2008). Le second enjeu est celui de l'impact du changement d'échelle sur le contenu de l'action publique. Là encore, contrairement aux espérances des réformateurs et géographes fonctionnalistes, il n'y a pas nécessairement de lien entre recomposition spatiale et reconfiguration des problèmes.

Plus généralement, on peut affirmer que les jeux d'échelles privent de pertinence une approche monocausale des changements. Les causes en question, qui rivalisent pour le monopole de l'explication, se résument à trois traits.

Le premier met en avant les nécessités stratégiques : c'est toute la rhétorique de l'adaptation fonctionnelle, surabondante dans les discours de l'échelle montante : européanisation, métropolisation. Mais il supposerait que l'intensité des problèmes conduise infailliblement à la précocité et à l'intensité du changement. Cela est, en réalité, loin d'être démontré. Un seul exemple suffit à le prouver en France : s'il est un espace où la gestion métropolitaine, au vu de l'acuité et de la dimension des enjeux urbains, devrait être particulièrement maillée, c'est bien l'Île-de-France. Les extraordinaires disparités de revenus, les écarts abyssaux de potentiels fiscaux entre communes pourtant voisines, plaideraient pour une vigueur particulière de l'élan intercommunal. Or c'est précisément dans cette région, urbaine et administrative, que la faiblesse et l'inéquité du réseau communautaire sont les plus criantes. C'est en Île-de-France que Philippe Estèbe a pu théoriser son fameux effet de club dans l'intercommunalité française (Estèbe 2008).

Le second trait s'appuie sur l'observation des petits de pas l'institutionnalisation, et fait du changement d'échelle le résultat d'apprentissages incrémentaux, mais linéaires. Là encore, c'est faire peu de cas des ruptures de linéarité (changement politique, renversement de tendance économique, et autres *critical incidents*) qui bornent le cours des changements ascendants ou descendants. Par exemple, la territorialisation des problèmes publics – c'est-à-dire la définition des échelles de leur résolution – a été fortement impactée par la décision de ne plus accompagner, après 2004, le processus de décentralisation par une démarche parallèle de déconcentration administrative (Epstein 2009). Dans un second temps, la mise en œuvre de nouveaux instruments managériaux a conduit à une transformation radicale des rapports de force entre administration centrale, réseau territorial de l'État et pouvoirs locaux, que Patrick Le Lidec interprète notamment comme une stratégie de transfert de l'impopularité (Le Lidec 2011). L'analyse de ce phénomène, par exemple à propos de l'introduction, dans le secteur de la culture, des nouvelles normes comptables liées au progiciel Chorus™, montre que ce transfert n'a pas la même forme ni ne conduit aux mêmes contraintes selon les sous-secteurs d'action publique. Le patrimoine ne subit pas le même impact que l'action culturelle ou le spectacle vivant (Négrier & Teillet 2012). Chacun de ces trois constats vient en invalidation de la thèse incrémentaliste : il y a des décisions qui entraînent des changements à effets de court terme ; elles peuvent conduire à des conséquences spectaculaires ; celles-ci sont à leur tour conditionnées par les modalités territoriales et sectorielles de leur mise en œuvre.

Enfin, pour expliquer le changement, on tente de montrer que ce sont toujours l'effet de l'hégémonie de certains groupes sociaux qui, intéressés à la nouvelle échelle (ou au maintien d'une ancienne), en conditionnent l'émergence ou le refoulement. Pour

pertinente que soit cette entrée sociologique par les intérêts, elle ne se heurte pas moins à un obstacle redoutable : la complexité des intérêts en jeu. Non seulement une même échelle peut être plébiscitée par des intérêts ou pour des motifs radicalement différents, mais encore la construction imaginaire de l'échelle, comme nous le disions d'emblée, peut faire qu'elle soit promue ou rejetée par des acteurs pourtant du même bord d'un ensemble social. Lorsqu'on cherche à expliquer, par exemple, pourquoi certaines communes et pas d'autres ont lutté contre leur intégration au Grand Montréal, l'approche en termes de classes sociales donne des résultats intéressants, mais insuffisants. Pour le comprendre, il faut aussi intégrer une variable culturelle et linguistique d'adhésion ou de sécession (Jouve & Négrier 2009).

En somme, la question de l'échelle d'action nous renvoie à deux acceptions de la politique comme réalité sociale. La première est une dimension partielle des changements, ceux qui affectent le système politique, et expliquent les phénomènes de résistances (contre), ou de leadership (pour) de tels changements. La seconde dimension se pose en régulation possible de cet ensemble de causes. C'est l'action publique qui, sur l'échelle, fait converger des logiques politiques, mais aussi fonctionnelles, institutionnelles et sociales. Mais cette convergence par la politique est aujourd'hui fortement sous caution, pour deux raisons. La première est la croissante ambivalence de la notion d'échelle, qui plaide pour lui donner une pertinence relative : la résolution d'un problème d'égalité territoriale à un niveau (par exemple : entre régions) peut se traduire par une aggravation des inégalités à un autre niveau (par exemple : entre villes). La seconde raison nous est fournie par le pessimisme philosophique d'un Zygmunt Bauman, lorsqu'il énonce que le propre du contemporain est précisément l'incertitude généralisée dans laquelle nous sommes face à la fragmentation d'un système fondé sur le décalage permanent entre niveaux, temps et lieux de décision (Bauman 2005). Mais le même énonce aussi que, face au coût humain de la globalisation, les retranchements communautaires, pas plus que la défense d'une spatialité déchue, ne peuvent constituer des réponses satisfaisantes. La seule réponse est pour lui la constitution d'une échelle globale (Bauman 2009). Comment mieux exprimer le dilemme structurel de notre rapport à l'échelle, à la fois perdue et impossible à perdre ? Quelle meilleure illustration de la théorie du serpent à la crème ?

#### Références :

Bache, Ian, Flinders Matthew, 2004, *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Bauman, Zygmunt, 2005, *La société assiégée*, Rodez : Éditions du Rouergue

Bauman, Zygmunt, 2009, *Le coût humain de la mondialisation*, Paris : Hachette

Epstein, Renaud, 2009, Après la territorialisation : le gouvernement à distance, dans Martin Vanier (dir.), *Territoires, Territorialité, Territorialisation*, Rennes, PUR, p.131-139

Estèbe, Philippe, 2008, *Gouverner la ville mobile*, Paris : Presses Universitaires de France

Grossetti, Michel, 2006, « Trois échelles d'action et d'analyse. L'abstraction comme opérateur d'échelle », *L'Année Sociologique* Vol.56, p.285-307

Jouve, Bernard & Négrier, Emmanuel, 2009, « Des régimes urbains partiels ? Une comparaison des dynamiques sécessionnistes en Amérique du Nord et en France », dans Michel Camau & Gilles Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris : Khartala, coll. *Science politique comparative*, p.45-61

Keil, Roger & Mahon Rianne, 2009, *Leviathan undone ? Towards a Political Economy of Scale*, Vancouver : UBC Press

Le Lidec, Patrick, 2011, La décentralisation, la structure de financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France, dans Philippe Bezès, dir, 2011, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Science Po, p.149-192

Leresche Jean-Philippe & Nahrath, Stéphane, 2007, « Les échelles de l'action publique : question classique, objets nouveaux ? », dans Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath (dir.), *Action publique et Changements d'Échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris : L'Harmattan, p.321-331

Négrier, Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine*, Grenoble : PUG

Négrier, Emmanuel, Préau, Julien & Teillet, Philippe, 2008, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble : Éditions de l'OPC

Négrier, Emmanuel & Teillet, Philippe, 2012, « La réforme de l'État culturel local. Techniques instrumentales et contrôle orienté », *Sciences de la Société* (à paraître 2012)