



HAL
open science

Les territoires se sont émancipés de l'État

Joana Guerrin

► **To cite this version:**

Joana Guerrin. Les territoires se sont émancipés de l'État. Rémi Barbier; Philippe Hamman. La Fabrique contemporaine des territoires, Le Cavalier Bleu, pp.63-70, 2021, 979-10-318-0474-3. 10.3917/lcb.barbi.2021.01.0055 . hal-04221268

HAL Id: hal-04221268

<https://hal.inrae.fr/hal-04221268>

Submitted on 28 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Joana Guerrin (2021), Ce qui compte, c'est d'agir à la bonne échelle, *In* Rémi Barbier; Philippe Hamman. *La Fabrique contemporaine des territoires*, Le Cavalier Bleu, pp.55-61, Idées Reçues, 979-10-318-0474-3.

DOI : <https://doi-org.scd-rproxy.u-strasbg.fr/10.3917/lcb.barbi.2021.01.0055>

Version finale avant publication

« Ce qui compte, c'est d'agir à la bonne échelle »

Une échelle d'action publique repose, en effet, sur la croyance que certains problèmes s'imposent comme relevant d'un niveau territorial plutôt qu'un autre.

Emmanuel Négrier, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2020, p. 183.

Parmi ses multiples attributs, le territoire est notamment un espace de fabrication de l'action publique. À ce titre, la question de l'échelle trouve toute sa pertinence. À quelle échelle doit-on gérer les risques naturels ? Le développement territorial ? Le changement climatique ? La ressource en eau ? La question des échelles de prise en charge des problèmes publics est discutée depuis longtemps, par les décideurs politiques, et du côté de la recherche notamment par les géographes, les politistes ou encore les sciences de gestion. Cette question conduit à considérer l'adéquation du périmètre d'action en fonction du problème considéré : bassin, zonage, région, nation, etc., renvoient à une envergure spatiale différente, à des frontières différentes, à des niveaux d'action publique différents mais également à des acteurs différents – autant de choix qui auront des conséquences sur la définition et le traitement du problème. Ainsi, les acteurs en charge du problème inondation différeront si ce dernier est défini à l'échelle nationale ou locale. Alors, à quelle échelle territoriale et administrative un problème doit-il être traité pour une plus grande efficacité de l'action ? Existe-il *une* bonne échelle de traitement des problèmes ? Est-ce que les échelles sont inhérentes au type de problème considéré ? La réponse à ces questions est encore débattue aujourd'hui.

Les réformes de décentralisation, et du changement d'échelle d'action publique qui les accompagne, ont souvent été justifiées par un principe *fonctionnaliste*, selon lequel certains territoires, à déterminer, feraient assez naturellement fonction de cadre de gestion efficace des problèmes. Le principe de subsidiarité, fondamental dans le fonctionnement de l'Union Européenne, traduit cette approche fonctionnaliste : seule la gestion des problèmes dont le traitement serait moins efficace à l'échelon inférieur est confiée à l'échelon communautaire. Pour les problèmes environnementaux plus spécifiquement, selon certains spécialistes (S. Nahrath, F. Varone, J.-D. Gerber, *in* : *VertigO*, 2009), il existerait une bonne échelle de gestion des problèmes qui coïnciderait avec la matérialité environnementale de ce dernier. Cela peut conduire à s'affranchir des classiques circonscriptions administratives pour investir des « circonscriptions écologiques », bassins versants ou massifs forestiers, par exemple. Néanmoins, l'exemple des politiques de l'eau nuance la portée opératoire de cette vision fonctionnaliste (voir Encadré 8).

Encadré 8 – Les échelles de gestion de la ressource en eau

Les politiques de l'eau sont emblématiques dans la question des échelles d'action. En effet, l'eau est gérée en France à l'échelle du *bassin versant* ou *bassin hydrographique*. Cette échelle s'impose comme le territoire institutionnel de la gestion de la ressource en eau, d'abord à l'échelle des grands bassins versants avec la loi sur l'eau de 1964, puis à l'échelle locale avec la loi de 1992 instaurant l'échelle intermédiaire des sous-bassins. Cette échelle de gestion a été justifiée de manière fonctionnaliste (selon laquelle l'action publique y serait plus efficace) par les arguments fournis par une science naturelle, l'hydrologie (J. Linton, *What Is Water ?*, 2010). Ainsi, l'échelle de gestion choisie pour l'eau est celle de la matérialité du problème. La gestion de l'eau doit être organisée dans le périmètre hydrologique où l'eau s'écoule, entre la source et l'exutoire. Cela fait sens quand on imagine les rivalités de gestion entre amont et aval, la gestion des pollutions et de la quantité d'eau en période d'étiages. Il est légitime de vouloir associer les acteurs présents sur un bassin versant pour décider de la gestion de la ressource en eau sur ce territoire. Néanmoins, découper la France en bassins versants n'est pas sans poser de problèmes. D'une part, il existe des incertitudes scientifiques sur le découpage par bassins versants. En effet, les échanges d'eaux souterraines entre bassins existent et ne sont pas tous identifiés. Le découpage par bassins versants vus comme des entités déconnectées les unes des autres ne reflète donc pas toujours une réalité physique claire. Par ailleurs, le découpage par grands bassins hydrographiques se surimpose à des frontières intercommunales, départementales ou régionales. Et c'est dans le cadre de ces frontières historiques que sont également conduites nombre de politiques d'aménagement ou de développement affectant fortement la ressource en eau (S. Ghiotti, in : *Développement durable et territoires*, 2006). Enfin, l'action publique à l'échelle des grands bassins hydrographiques a des limites opératoires. Ainsi, la planification à l'échelle des grands bassins est-elle déclinée et complétée localement lorsque les spécificités de la ressource en eau ou de son usage l'exigent, comme la présence de conflits ou de situations de pénurie d'eau. Le périmètre de cette planification locale doit en principe être défini à une échelle hydrographique cohérente. Toutefois, des considérations d'efficacité peuvent conduire à retenir d'autres options, comme l'illustre le cas du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Nappes profondes défini à l'échelle du département de la Gironde.

Il est donc difficile de définir *une* bonne échelle de gestion, car il existe des incertitudes autour de la définition du périmètre le plus pertinent pour traiter un problème, et le traitement des problèmes peut nécessiter d'agir conjointement à des niveaux différents. Malgré ces incertitudes, on peut penser que, s'il existe une bonne échelle de gestion des problèmes, il faut tout faire pour s'en approcher. Or, la littérature *fonctionnaliste*, c'est-à-dire celle qui insiste sur l'importance de faire coïncider l'échelle de gestion avec celle des problèmes, reconnaît que ces derniers ne se laissent pas définir facilement. Certains problèmes sont même qualifiés de *pernicieux* (de l'expression *wicked problems* en anglais), car ils font intervenir une pluralité d'acteurs et donc d'échelles de gestion, rendant impossible la définition d'une seule échelle de traitement du problème. Par exemple, on peut citer le changement climatique. La logique fonctionnaliste voudrait que le problème soit traité à l'échelle planétaire. Néanmoins, comme on l'a vu lors de l'Accord de Paris adopté en décembre 2015, cette échelle ne permet pas toujours une action publique contraignante et effective. Ce problème doit alors être traité à des échelles multiples. La question du changement climatique peut donc être gérée à l'échelle locale (stratégies d'adaptation), à l'échelle nationale (stratégie de réduction des gaz à effet de serre) et internationale (objectifs concertés d'émissions par région selon le produit intérieur brut des États).

Par ailleurs, au-delà de la pluralité des échelles, la question de la *pertinence* des frontières du problème est éminemment relative car dépendante des lieux, des temps, et des personnes impliquées dans le traitement du problème. De fait, les problèmes ne sont pas gérés partout à la même échelle : l'approvisionnement en eau potable est organisé sur une base régionale en Angleterre, départementale en Italie, encore très locale en France. Les politiques d'éducation (écoles primaires) sont centralisées au niveau national en France quand dans d'autres pays, comme en Allemagne ou en Suisse, elles sont gérées à des niveaux subsidiaires

(Cantons/Länder) et les établissements scolaires jouissent d'une indépendance importante. La décentralisation a des visages différents dans les pays européens. Par ailleurs, l'appréciation de la bonne échelle de gestion peut également évoluer dans le temps. Ainsi, si l'on a considéré longtemps que la protection contre les inondations relevait de l'État central, au nom de la solidarité nationale, ce principe est aujourd'hui remis en cause en raison de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique et en faveur d'une décentralisation (J. Guerrin, *Une inondation négociée ?*, 2014).

Enfin, selon les acteurs interrogés, ce qui constitue le périmètre d'une échelle pertinente pour un problème donné peut différer. La pertinence d'une échelle dépend en effet de diverses variables. Des géographes américains ont développé un courant de recherche intitulé *politics of scale* ou politique des échelles. Selon ces auteurs, la définition d'une échelle d'action publique est un acte qui peut s'expliquer par les intérêts des acteurs, et produire des effets politiques (N. Brenner, in : *Progress in Human Geography*, 2001). En effet, définir une échelle de gestion des problèmes participe à désigner un acteur ou une institution comme responsable de son traitement. Cela peut avoir pour effet de renforcer le pouvoir de ces derniers, légitimer leur existence administrative ou encore leur rôle politique. *A contrario*, cela peut avoir pour effet de léser d'autres acteurs qui vont dès lors s'opposer à cette définition scalaire. Par exemple, la restauration de zones d'expansion de crues (c'est-à-dire l'inondation contrôlée de territoires protégés contre les inondations) comme solution au problème inondation peut sembler une solution adéquate pour les citoyens qui verront leur protection contre le risque améliorée et seront en faveur d'un traitement de l'inondation à l'échelle du bassin versant. Mais elle peut sembler non acceptable pour les habitants d'une zone rurale qui voient leur territoire devenir inondable, et vont plutôt œuvrer pour une approche du problème en termes de solidarité nationale (J. Guerrin, G. Bouleau, Fr. Grelot, in : *Journal of Hydrology*, 2014). Néanmoins, la lecture de l'échelle par les intérêts contradictoires en présence se heurte à la difficulté de les identifier. En effet, les acteurs n'ont pas tous une vision stratégique de l'échelle à laquelle les problèmes doivent être définis. Par ailleurs, des acteurs aux intérêts divergents peuvent légitimer une même échelle d'action publique. Ainsi, la définition des problèmes va-t-elle aussi dépendre des *représentations* des acteurs, c'est-à-dire de ce qu'ils croient. Dans le même exemple, le positionnement d'acteurs en faveur du traitement du problème inondation à l'échelle nationale peut s'expliquer également par l'importance que ceux-ci confèrent aux principes d'égalité territoriale et de solidarité nationale.

En fin de compte, si l'efficacité de l'action publique semble être favorisée par certaines échelles de gestion, dans une vision *fonctionnaliste*, celle-ci rencontre des limites étant donnée la complexité des problèmes. Il ne faut pas oublier qu'une bonne échelle de gestion varie dans le temps et l'espace, et selon les acteurs interrogés, en fonction de leurs intérêts et de leurs représentations. Plusieurs échelles pertinentes peuvent même coexister en fonction des problèmes et des solutions envisagées. Dès lors, le choix de l'échelle de gestion n'est pas un choix *scientifique*, mais éminemment *politique*. Il pourrait de ce fait être l'objet d'un débat démocratique, à organiser à la (ou aux) bonne(s) échelle(s)...

Joana Guerrin