



HAL
open science

Principe hiérarchique versus principe de subsidiarité: quelle issue pour l'aménagement du territoire?

Eric Plottu

► **To cite this version:**

Eric Plottu. Principe hiérarchique versus principe de subsidiarité: quelle issue pour l'aménagement du territoire?. colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, Sep 1997, Lille, France. hal-01062236

HAL Id: hal-01062236

<https://hal.science/hal-01062236>

Submitted on 9 Sep 2014

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.

**Principe hiérarchique *versus* principe de subsidiarité:
Quelle issue pour l'aménagement du territoire ?**

Eric PLOTTU

Crereg (UMR CNRS C6585)

Ireimar (FR CNRS 7)

Université de Rennes I

L'intérêt d'adopter une vision systémique pour appréhender les enjeux et problématiques liés à l'aménagement du territoire n'est plus à démontrer. Le concept de système hiérarchique multi-échelons s'avère en particulier d'un grand renfort pour la caractérisation de l'organisation hiérarchique multiniveaux du territoire. En effet, la multiplication des niveaux de gouvernement (Europe, Etat, région, département, commune) redéfinit la problématique et les objectifs de l'aménagement dans un cadre décisionnel complexe où interviennent des systèmes décideurs hiérarchiquement dépendant. Ces systèmes décideurs porteurs de finalités propres et se définissant chacun par un territoire et des compétences qui se chevauchent, apparentent l'aménagement du territoire à un jeu de conflits/coopérations entre acteurs. Ces objectifs conflictuels au sein du système multi-échelons des sous-systèmes décideurs posent ainsi la question de la coordination et des interrelations entre ces niveaux de gouvernement pour la mise en oeuvre ordonnée d'une politique territoriale.

Dans le cadre des systèmes hiérarchiques, le problème de coordination entre niveaux décideurs est normalement résolu par le principe de priorité de l'action de l'unité suprême (système de niveau supérieur) sur l'action de l'unité infimale (système de niveau inférieur), principe qui traduit la priorité des objectifs et des actions du système sur ceux du sous système. On peut certes relativiser la nature hiérarchique des interrelations entre ces acteurs; il convient néanmoins de rappeler que l'organisation politique et économique, les programmes ou schémas nationaux ou européens en matière d'infrastructure et d'aménagement du territoire, l'importance des bailleurs de fonds nationaux et européens pour des micro-projets, constituent autant d'éléments qui justifient une telle caractérisation hiérarchique du territoire et donnent la priorité à la décision venant « d'en haut ». En pratique

cependant, l'application du principe de priorité d'action du système décideur de niveau supérieur dans la politique de structuration de l'espace est soumise, sur le terrain, à une exigence d'efficacité de l'action publique et le principe de subsidiarité constitue un autre mode de coordination possible des interventions des différents niveaux de gouvernement sur le territoire.

Si le principe de subsidiarité traduit l'idée que les décisions doivent être prises au bon niveau de responsabilité, il affirme surtout que c'est à l'échelon le plus local que doit être en priorité considérée la décision. C'est ainsi au niveau décideur le plus bas qu'il revient d'apprécier ce qui dépasse ses compétences, et ce qui doit être délégué au niveau de décision supérieur. Le principe de subsidiarité suppose donc une procédure d'appréciation 'montante' et non pas 'descendante' des actions à entreprendre.

Force est alors de constater que les deux principes qui doivent guider le partage des compétences et la coordination des interventions des différents niveaux de gouvernements sur le territoire s'opposent: le principe de subsidiarité entend donner la priorité à l'initiative « par le bas », alors que le principe de priorité d'action traditionnel qui prévaut pour les systèmes hiérarchiques favorise l'intervention « par le haut ». L'observation du terrain et des modes effectifs de prise de décision en matière d'équipement/aménagement du territoire démontre que la décision est en fait le résultat d'une confrontation d'une logique ascendante (principe de subsidiarité) et d'une logique descendante (principe hiérarchique) portées par les acteurs de la décision. La structuration de l'espace est ainsi le fruit d'une confrontation de systèmes décideurs dont le pouvoir de négociation et de mobilisation détermine le dosage final entre les exigences de contrôle hiérarchique et de contrôle par la base du processus d'aménagement.

Envisager dans ce cadre, la problématique de l'aménagement conduit à s'interroger sur les bases sur lesquelles pourrait s'effectuer un arbitrage « rationnel », et non issu des seuls jeux de pouvoirs, entre le principe hiérarchique et le principe de subsidiarité pour orienter la décision d'aménagement. Après avoir présenté le territoire comme système hiérarchique multi échelons amenant au principe hiérarchique, nous envisagerons quelles peuvent alors être la place et la signification du principe de subsidiarité dans ce cadre d'analyse. Pour ce faire, nous montrerons que la distinction de divers niveaux de problématiques de choix (identitaires, stratégiques, de rentabilité) hiérarchiquement dépendantes peut permettre de caractériser les différents niveaux d'objectifs poursuivis par les systèmes décideurs et ainsi de déterminer le type d'enjeux identitaires, stratégiques ou de rentabilité qui est attaché par chacun des acteurs au projet d'aménagement. Au nom du même principe de la priorité d'action qui prévaut au sein des systèmes hiérarchiques, nous pourrions alors opposer à la hiérarchie des systèmes décideurs, la priorité des objectifs identitaires d'un système décideur inférieur aux objectifs inférieurs (de rentabilité) poursuivis par un système décideur supérieur. Le principe de subsidiarité peut alors trouver dans ce cadre un champ d'application privilégié.

1- Le territoire comme système hiérarchique multi-échelons:

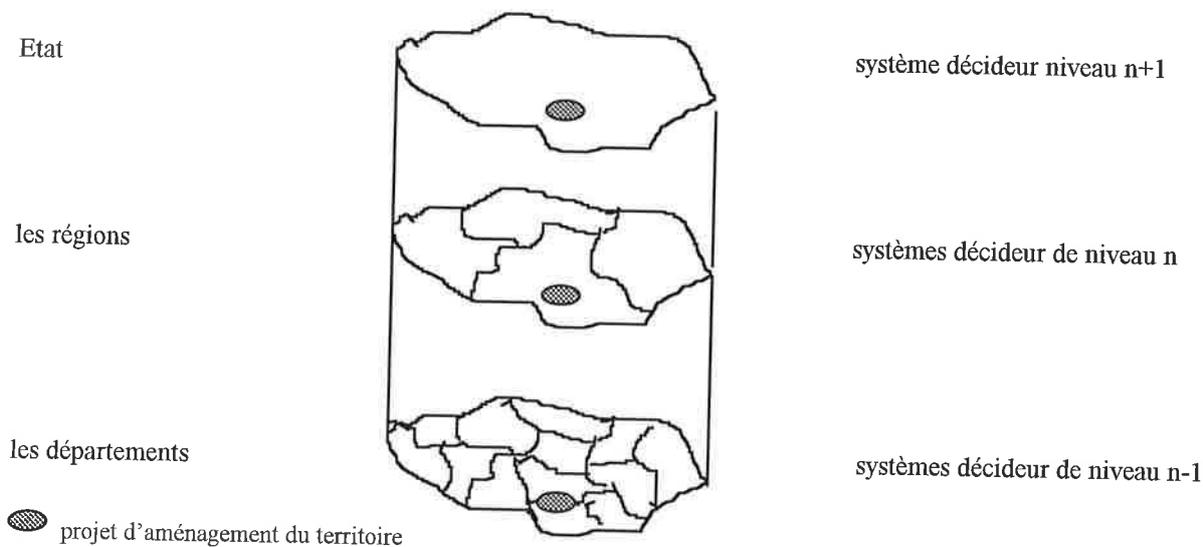
On peut considérer le territoire comme le résultat, toujours en devenir, des interactions finalisées de l'homme (d'une communauté humaine localisée) avec son milieu. Le territoire ne se réduit pas à un espace, et ainsi que le précisait R.Passet (1993, p 9) faisant référence à P.Aydalet, il ne s'agit pas «d'un contenant dans lequel s'agiteraient des hommes-contenus, mais d'une création humaine: ce sont les hommes-agissant qui font le territoire». La notion de territoire est ainsi indissociable d'un projet humain particulier qui s'exerce sur un espace; un espace approprié par l'homme qui porte la marque de son histoire et est porteur de ses projets. La notion de finalité humaine est donc au coeur de la définition du territoire. Aussi, deviendrait-il possible d'associer un territoire à chaque projet social, ce qui doit nous rappeler que « le territoire n'est ni unique, ni homogène mais multiple et éclaté. » V.Thireau (1993, p 273). De l'Etat à l'individu, tous les acteurs vont être susceptibles de produire du territoire. Ainsi, les différents niveaux de gouvernements vont en particulier produire un territoire spécifique, territoire qui va se superposer, englober ou au contraire être inclu dans un autre territoire. L'aménagement du territoire -le territoire étant fondamentalement défini par la finalité humaine- va dès lors être l'enjeu et le résultat de la confrontation des logiques et finalités de chaque système décideur lié à chacun des systèmes territoires. La référence à la notion de système n'est pas ici fortuite: le territoire peut être défini comme un système et la problématique de l'aménagement du territoire utilement éclairée par une approche systémique, tout territoire apparaissant en effet à la fois comme un tout (composé de territoires) et partie d'un territoire plus vaste, comme tout « système est en même temps un sous-système d'un système, donc un système de système » (E.Morin, 1977). Il est ainsi permis de parler de système territoire tant les conditions d'« individuation » qui définissent un système (existence d'invariants, présence de frontières, complexification, autonomie par rapport au milieu extérieur, conscience de soi) (Mélèse, 1990) sont au coeur de la notion de territoire (espace où se développe un projet humain).

Si, comme nous le rappelions précédemment, à chaque projet social peut être associé un territoire, on pourrait théoriquement distinguer d'innombrable systèmes territoires sans que ceux-ci ne possèdent de support institutionnel clairement défini. Dans ce sens, « s'il y a théoriquement autant d'« aménagement du territoire » que de dimensions pertinentes du territoire » (Gaudenar, 1990, p1880), discuter sur l'aménagement serait alors peine perdue. En pratique, il est ainsi raisonnable et pertinent pour appréhender la problématique de l'aménagement de se limiter aux territoires définies par les divisions politico-administratives. Il est ainsi possible de donner une représentation stratifiée des différents systèmes territoires constituant autant de systèmes décideurs hiérarchiquement agencés et intervenant dans l'aménagement de l'espace: Europe, Etat, région, département, commune. La référence aux

divisions politico-administratives pour établir les différentes échelles territoriales permet ainsi d'assimiler chaque système territoire à un système décideur particulier poursuivant des objectifs propres. Cela nous conduit à une représentation hiérarchique du système de gestion territoriale, et l'on pourrait qualifier le territoire de « holon territorial », chaque système territoire étant à la fois contenu dans un territoire plus vaste et contenant d'autres territoires comme l'illustre la figure ci-dessous:

Une représentation stratifiée d'un système territoire:

un système territoire sur une strate donnée est un sous-système d'un territoire sur la strate supérieure.



Un projet d'aménagement du territoire s'inscrit ainsi sur plusieurs territoires. Si le projet d'aménagement du territoire est ainsi par définition le projet d'un territoire, il est aussi perturbation d'autres territoires et vient entrer en conflit ou au contraire favoriser les objectifs poursuivis par d'autres sous-systèmes territoires de niveau hiérarchique supérieur, inférieur ou appartenant à la même strate. Tout projet sur l'espace est ainsi l'occasion de confrontation de logiques d'acteurs et de relations de conflits/coopération entre systèmes décideurs.

Le concept de système hiérarchique multi-échelons (Mesarovic, 1980) nous semble le plus approprié pour définir l'organisation hiérarchique du système territoire. En effet, le système territoire apparaît comme un système à niveaux multiples, objectifs multiples, et présente ainsi les principales caractéristiques d'un système multi-échelons, à savoir:

- (i) le système est composé d'une famille de sous-systèmes en interaction reconnus explicitement,
- (ii) certains des sous-systèmes sont définis comme des unités décideurs,
- (iii) les unités décideurs sont arrangées hiérarchiquement en ce sens que certaines d'entre elles sont influencées ou commandées par d'autres unités de décision.

Il faut insister à ce niveau sur une caractéristique fondamentale qui est à la base même de la définition du système hiérarchique multi-échelons, et qui a trait à la dépendance hiérarchique qui existe entre les systèmes décideurs de différentes strates: la relative autonomie des sous-systèmes par rapport au système supérieur. Ainsi, dans un système à niveaux et objectifs multiples, « les unités de niveau supérieur conditionnent mais ne commandent pas complètement les activités de poursuite de leurs objectifs des unités de niveau inférieur » (Mésarovic, 1980, p 51)

Cette relative autonomie -liberté de choix et d'action des sous-systèmes-, n'est pas seulement, dans les organisations humaines, une liberté fonctionnelle mais une liberté décisionnelle entendue ici comme la capacité à déterminer ses propres fins (choix identitaire). On retrouve là les notions d'autoréférence, de conscience de soi et d'autodétermination nécessaires à la définition du système territoire. Le territoire est ainsi l'archétype du système hiérarchique multi-échelons. Cette liberté dans la formulation d'objectifs propres précise la nature et relativise l'importance de la dépendance hiérarchique qui lie le sous système au système suprême.

Ainsi, la dépendance hiérarchique est synonyme pour le sous-système territoire de contraintes à la réalisation de son propre projet, plus qu'elle n'indique la participation résignée du sous-système au projet de l'unité de décision suprême (du système territoire d'ordre supérieur). Nous considérons ainsi au minimum que le système suprême fixe, du moins en partie, les règles du jeu pour l'action des sous-systèmes et trace les limites du possible pour les choix des unités de décision infimales. La logique de la régulation/équibration (Thireau, 1993) est ainsi parfaitement adaptée à l'appréhension des relations entre systèmes territoriaux. La structuration de l'espace est ainsi inévitablement l'occasion de confrontation des logiques de ces systèmes décideurs qui projettent sur l'espace l'image désiré de leur territoire.

Dès lors, la problématique de l'aménagement pose fondamentalement la question des interrelations entre ces systèmes décideurs, de la compatibilité et de la coordination des objectifs et des projets sur l'espace portés par chaque système décideur dans la poursuite de ses finalités propres.

Le territoire étant défini comme système multi-échelons, on peut, conformément à la théorie des systèmes, énoncer deux principes généraux qui vont guider et encadrer les modalités de relations entre systèmes territoriaux.

1- Le droit d'intervention ou le principe de priorité de l'action de l'unité suprême (système de niveau supérieur):

« Les opérations d'un sous-système de n'importe quel niveau sont directement et explicitement influencées à partir des niveaux les plus élevés (...) Cette influence est obligatoire sur les niveaux les plus bas et traduit une priorité d'importance, dans les actions et objectifs des niveaux élevés. » (Mesarovic, 1980, p37)

Il peut y avoir deux sortes d'intervention du système décideur de niveau supérieur: une intervention pré-décisionnelle: l'unité suprême essaie de coordonner les actions des unités infimales; et une

intervention post-décisionnelle: l'unité suprémale essaie de corriger l'action de l'unité infimale ou au contraire de récompenser celle-ci. On retrouve ici la logique de la régulation à laquelle nous faisons précédemment référence. L'information est une variable clef de contrôle du système sur les sous-systèmes; la relation hiérarchique entre unités décideurs peut à ce niveau s'analyser comme une relation de principal à agent.

2-L'interdépendance des performances:

« Bien que la priorité de l'action soit orientée en descendant à la façon d'un commandement, le succès du système global, et, en vérité, celui des unités de tous les niveaux, dépend des performances de toutes les unités du système. » (Mesarovic, 1980, p 37).

Il existe en particulier une dépendance des performances du niveau le plus élevé, des performances réelles des niveaux les plus bas. Le succès de l'unité suprémale dépendra ainsi des actions et des performances des unités infimales.

Le premier principe que nous nommerons 'principe hiérarchique' fournit une réponse à notre interrogation sur les modalités de coordination des actions et des objectifs conflictuels des systèmes décideur, en donnant la priorité aux objectifs poursuivis par le système territoire englobant sur ceux des sous-systèmes. Le système politico administratif français (marqué par un fort degré de centralisation et de commandement 'par le haut') et les objectifs assignés à l'aménagement du territoire (redistribution des richesses) jusqu'au début des années 80 favorisent, en cas de conflit entre systèmes décideur, la priorité des objectifs du système sur ceux du sous-système. De fait, le principe hiérarchique a ainsi régulé les relations entre les différents niveaux territoriaux et déterminé le processus décisionnel concernant les actions sur le territoire. Le principe hiérarchique s'imposait naturellement comme mode de coordination efficace des actions des systèmes décideurs sur le territoire au vue de l'organisation politico-administrative, des objectifs de l'aménagement et de la croyance en un développement 'par le haut', qui prévalaient en France jusqu'au début de la décennie 80. A partir des années 80, notamment sous l'influence de la crise, les objectifs de l'aménagement du territoire et l'organisation politico-administrative du territoire vont être révisés. Le local, jusqu'alors oublié, est revalorisé. Les thèses du développement endogène, du développement 'par le bas' (Stöhr, 1981) supplantent la croyance dans les vertues d'un développement 'par le haut'. Comme l'indique Gaudenar (1990,p1886). « Le développement endogène apparaît ainsi comme rendu nécessaire par les conditions objectives du développement contemporain: pas d'autre issue à la crise que la mobilisation de tout un territoire, de tous les territoires. » Désormais, « on met l'accent sur les capacités de chaque territoire à contribuer à son propre redressement et par là-même au redressement national. » Gaudenar (1990, p 1881). Ainsi, de problématique de redistribution, la problématique de l'aménagement devient problématique de créations nouvelles. Une plus grande autonomie est donc accordée à l'échelon local. Une attention particulière est portée à l'initiative venant d'en bas, à la mise en valeur des ressources locales et donc à

une participation accrue des acteurs « d'en bas », collectivités locales, secteurs associatifs ... à l'élaboration et à la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire; les années 90 voient ainsi éclore le thème de la participation, les notions d'empowerment évaluation et d'évaluation participative des politiques publiques, de management participatif au sein même de l'entreprise. C'est dans ce contexte des années 90 où le « small is beautiful » que se trouve affirmé le principe de subsidiarité qui veut que les décisions soient prises « le plus près possible des citoyens ». (Traité de Maastricht préambule et titre I article A). L'article 3B titre II article G du traité de Maastricht introduit ainsi le principe de subsidiarité comme principe de base, transversal à toutes les politiques de la Communauté: « la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et à des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité; dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au *principe de subsidiarité*, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

Le principe de subsidiarité se trouve ainsi affirmé au plus haut niveau de gouvernement. En France, la Loi d'Orientation relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 reprend le principe de subsidiarité: « sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. » (Art 2 de la loi du 6 février 1992)

S'il suppose ainsi une procédure d'appréciation « ascendante » des actions à entreprendre (la décision est d'abord envisagée à l'échelon le plus bas pour répondre à l'objectif d'une prise de décision au plus près des citoyens), le principe de subsidiarité se trouve alors en contradiction avec le principe hiérarchique qui donne la priorité à l'appréciation et à une procédure descendante. Comment les deux principes de subsidiarité et de priorité hiérarchique peuvent-ils s'articuler pour le partage des compétences et la coordination des interventions des différents systèmes décideurs sur le territoire ? Les deux principes sont-ils complémentaires ou alternatifs ? Quelle peut être la place du principe de subsidiarité et sur quelle légitimité le principe de subsidiarité peut-il s'appuyer pour s'affirmer au côté du principe hiérarchique qui correspond, quant à lui, à une réalité politico-administrative de gestion du territoire et qui peut représenter la priorité de l'intérêt général sur les intérêts particuliers ?

2- Hiérarchie des systèmes décideurs et hiérarchie des niveaux d'objectifs

On peut trouver deux justifications à l'affirmation du principe de subsidiarité comme mode de répartition et de coordination des actions des différents niveaux de gouvernement sur le territoire:

1- Tout d'abord, la croyance que le potentiel de croissance se trouve au niveau local comme nous l'avons souligné ci-dessus. Le principe de subsidiarité peut permettre à ses potentialités locales de s'affirmer, en favorisant l'expression des valeurs locales par la participation des citoyens à la décision. Par ailleurs, pour revenir à une discussion plus théorique concernant les systèmes, l'augmentation de l'autonomie de décision des sous-systèmes réduit l'incertitude d'un système d'organisation et ménage des potentiels d'adaptabilité du système.

2- La recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion et l'intervention des pouvoirs publics. La participation des citoyens aux décisions permet d'asseoir la légitimité de l'action publique. La participation accrue du local au processus de décision peut notamment engendrer une meilleure prise en compte des aspirations des citoyens et une plus grande acceptabilité de l'action publique, ceci notamment dans le but de prévenir les conflits ex post autour des projets publics entraînant des retards dans la mise en oeuvre ou l'abandon des projets (Floc'hlay, Plottu, 1997)

Au-delà des objectifs proclamés, il faut évidemment s'intéresser à l'applicabilité sur le terrain du principe de subsidiarité. On peut envisager deux interprétations et applications possibles du principe de subsidiarité. La première consisterait, conformément à l'esprit qui anime le principe, à considérer les décisions et leur exécution de façon systématique au niveau décideur le plus bas (le local). Seules les décisions dépassant les compétences de l'échelon local seraient alors envisagées dans un second temps à l'échelon supérieur.

Une deuxième interprétation du principe de subsidiarité est possible. Elle consisterait à délaissier de façon systématique aux niveaux les plus bas les décisions les moins importantes ou n'ayant qu'une incidence micro-locale. Au lieu d'organiser une véritable participation aux décisions, le principe de subsidiarité serait ainsi l'occasion d'une répartition des compétences où le local se verrait confiner à des choix marginaux et absent du processus de décision des actions plus fondamentales. Il semble en effet que la référence au principe de subsidiarité soit suffisamment floue pour générer une telle interprétation du principe. Comme le note C.Bluman (1997, p76). « la définition de la subsidiarité au sens de l'article 3B s'apparente à un mélange plus ou moins détonant où coexistent des éléments relativement précis -objectifs, actions, dimensions- et d'autres beaucoup plus flous -manière suffisante, effets, mieux réalisés. » Tout en faisant référence au principe de subsidiarité, il est ainsi possible au niveau décideur le plus élevé d'étendre sa compétence à nombre de domaines, comme cela peut être le cas en matière d'environnement: « la communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des états membres pris isolément. » (Acte Unique art.130R paragraphe 4). La question est de savoir sur quels critères et qui doit juger qu'un objectif peut être mieux réalisé à un échelon décideur supérieur (système englobant). Ainsi, en matière d'environnement, comme le souligne A.Rouyere (1996, p71): « la subsidiarité semble inopérante pour encadrer et freiner la production de normes communautaires. » Les

résistances organisationnelles traditionnelles à l'application d'un nouveau mode de fonctionnement pourraient ainsi se nourrir du flou qui entoure la définition de la subsidiarité pour interpréter le principe dans un sens allant paradoxalement vers un renforcement du principe hiérarchique de priorité du système décideur suprême.

Il devient ainsi nécessaire de préciser quel peut être le partage et comment peut s'effectuer l'arbitrage entre les deux principes hiérarchique et de subsidiarité. La question qui se pose est en fait celle-ci: jusqu'où la poursuite des objectifs de l'unité suprême peut-elle s'opposer aux objectifs poursuivis par les unités inférieures ? La poursuite d'objectifs peu importants par le système englobant doit-elle s'imposer (d'une façon systématique?) à la poursuite d'objectifs plus fondamentaux d'un système inférieur ? Pour répondre à cette question, encore faut-il pouvoir qualifier (selon quels critères?) un objectif « de peu important », « d'important » ou de « fondamental ».

Pour esquisser une voie de réponse à ces interrogations, il semble utile de revenir sur la nature des objectifs que poursuit chaque système décideur et qui vont motiver le projet d'équipement ou d'aménagement du territoire.

On peut ainsi schématiquement discerner trois types d'objectifs poursuivis par une organisation humaine:

- un objectif de reproduction,
- un objectif de développement,
- un objectif d'optimisation du temps présent.

A ces objectifs, on peut associer trois problématiques de choix auxquelles toute organisation humaine, et ici tout système décideur lié à un territoire, peuvent être confrontées:

- des choix identitaires relevant de l'objectif de pérennité et de re-production du système territoire. Ce type de choix sera qualifié d'ordre III.
- des choix stratégiques définissant un mode et une trajectoire de développement du territoire (choix qualifiés d'ordre II).
- des choix de rentabilité qui relèvent d'une recherche d'optimisation du temps présent, recherche de la rentabilité maximale à très court terme (principe de moindre effort). Choix qualifiés de type I.

En différenciant les choix identitaires, stratégiques et de rentabilité, on souligne la distinction fondamentale entre les problématiques de choix à l'intérieur d'un espace de choix et la problématique de choix d'un espace de choix; distinction mise en évidence notamment par O.Favreau (1982) et fondamentale pour l'appréhension des problématiques de l'environnement (Plottu, 1996). Ainsi, il existe en particulier une dépendance hiérarchique entre les différents types de choix: les choix identitaires (d'ordre III) doivent normalement déterminer l'espace des possibles pour les choix d'ordre II (le choix d'une stratégie de développement d'un territoire ne peut se concevoir que si au préalable un choix identitaire (quelle est l'image désirée du territoire ?) a été défini. De même, le choix d'ordre II déterminera à son tour le champ des possibles pour les choix d'ordre I (la recherche de maximum de

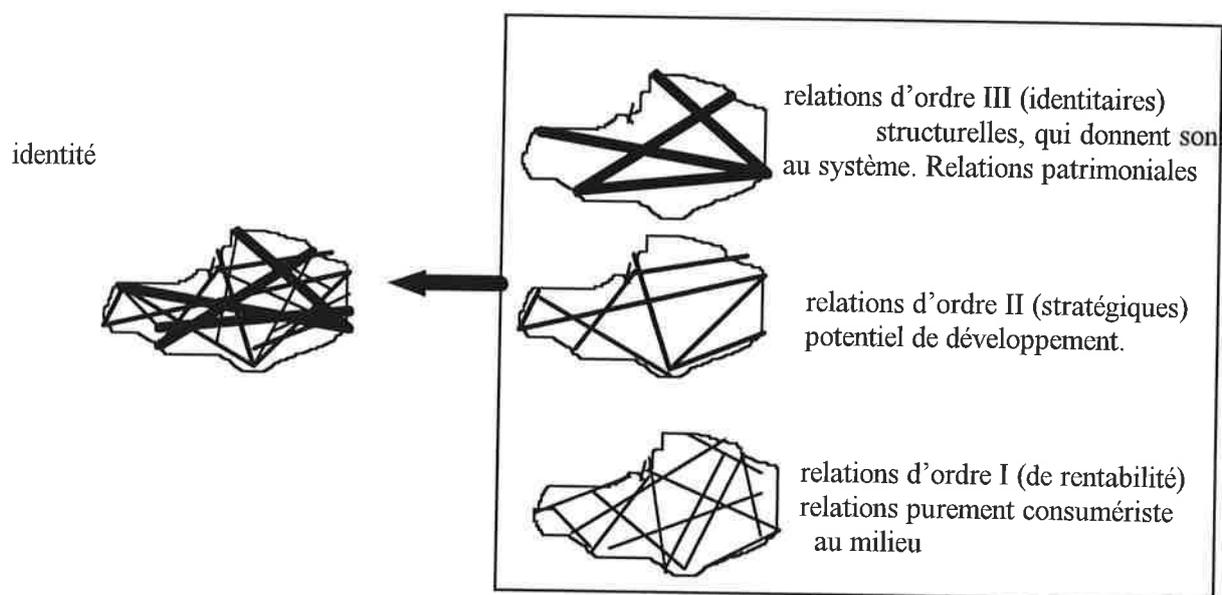
rentabilité doit en effet être compatible avec le choix stratégique). Le choix de type I est ainsi hiérarchiquement dépendant du choix de niveau supérieur (de type II), la problématique de choix de type II apparaissant elle-même hiérarchiquement dépendante du niveau de choix d'ordre supérieur (de type III).

En cas d'objectifs concurrents, on peut ainsi énoncer un principe de « priorité de la problématique de choix d'ordre supérieur »: **les objectifs d'ordre III sont prioritaires sur les objectifs d'ordre II, eux-mêmes étant prioritaires sur les objectifs d'ordre I.**

Tous les enjeux liés à une décision -décision qui concerne ici un projet d'aménagement du territoire- peuvent être décomposés en enjeux identitaires, stratégiques ou de rentabilité. Tout projet s'exerçant sur l'espace va ainsi signifier pour le système décideur des enjeux identitaires, stratégiques ou de rentabilité, entraînant la création/transformation ou destruction de relations constitutives du territoire d'ordre I,II ou III.

Les relations finalisées entre l'homme et le milieu, relations qui définissent un territoire, peuvent en effet être décomposées en relations identitaires, stratégiques ou de rentabilité selon qu'elles déterminent l'identité (la structure) du territoire (relations de type III), qu'elles constituent un potentiel de développement pour le territoire (relations de type II) ou qu'elles ne représentent que des enjeux de rentabilité immédiate (relations de type I). Chaque système territoire peut ainsi être décrit en termes de relations d'ordre I,II,III.

Le système territoire: des relations identitaires, stratégiques et de rentabilité:



Toutes les relations n'ont pas la même importance dans la structuration et l'individuation du territoire. Ainsi, certaines relations (que nous qualifierons alors d'identitaires-d'ordre III-) sont indispensables à l'autoréférence et conscience de soi du territoire, c'est-à-dire qu'elles apparaissent fondamentales dans

la structuration et l'individuation du territoire, dans l'émergence de finalités propres qui sont à la base de la définition même d'un territoire. Les relations d'ordre I (de rentabilité) ne participent pas directement, à l'opposé, à l'identité du territoire. Ces relations purement consuméristes qu'entretient l'homme avec son milieu ne sont pas indispensables à la définition du système territoire. Les relations d'ordre II, quant à elles, assurent la reproduction du système territoire dans le temps, elles constituent des potentiels de développement pour le territoire. Les relations d'ordre III apparaissent ainsi plus importantes que les relations d'ordre II pour le système territoire, les relations d'ordre II étant elles-mêmes plus importantes que les relations d'ordre I.

Tout projet d'aménagement, et plus généralement toute intervention sur le territoire, vont ainsi mettre en jeu des relations d'ordre I, II, III. Le projet d'aménagement va donc signifier, pour chaque système territoire, des enjeux identitaires, stratégiques ou de rentabilité. L'évaluation des effets du projet sur le territoire doit aussi tenir compte de la nature des relations mises en cause.

En effet, il ne sera évidemment pas équivalent de créer/transformer/détruire une relation d'ordre III et une relation d'ordre I. Il n'existe pas par exemple de compensation possible entre la perte d'une relation structurante du territoire (d'ordre III) et la création d'une relation d'ordre I. Le problème, qui apparaît ici, est dans l'identification des relations mises en cause par le projet d'aménagement et ceci au niveau de chaque système territoire affecté par le projet. En effet, ce qui apparaîtra comme création/destruction d'une relation de type I au niveau d'un système territoire pourra être perçu du point de vue d'un autre système territoire comme une création/destruction d'une relation de type III.

Prenons un exemple: Le projet de construction d'une autoroute peut constituer au niveau du système englobant une relation de type II. La destruction d'une forêt ne sera perçue au niveau du système territoire que comme une destruction de type I (la perte liée à la forêt est strictement financière - production de bois- cette forêt n'étant qu'une forêt parmi les innombrables forêts du territoire). Pour le sous système territorial, cette forêt constitue un élément structurant: l'histoire de la communauté locale est étroitement liée à cette forêt (légendes,...) qui fait partie ainsi du patrimoine local et donne son identité au territoire. La relation qu'entretient la société locale avec cette forêt est donc d'ordre identitaire (de type III). Par contre, l'autoroute n'aura pas de retombées économiques particulières pour le territoire; tout au plus peut-on espérer quelque avantage financier (relation de type I). Ce qui est ainsi création d'une relation d'ordre II et destruction d'une relation d'ordre I à un niveau territorial est, à un autre échelon territorial, création d'une relation d'ordre I et destruction d'une relation d'ordre III, ce qui pose évidemment problème au niveau de l'évaluation des impacts du projet d'aménagement.

La problématique de l'aménagement pose ainsi un double problème: premièrement, celui de l'identification de la nature des enjeux de l'aménagement pour chaque système décideur du système territorial multi-échelons; deuxièmement celui de la confrontation et de la coordination des logiques territoriales et projets développés par les différents systèmes décideurs.

Le principe hiérarchique suggéré par la théorie des systèmes de priorité du système décideur suprême nous a fourni un premier mode de coordination des interrelations conflictuelles entre systèmes décideurs: la priorité des objectifs et actions du système sur ceux des sous-systèmes. La hiérarchie des types d'objectifs d'ordre III, II, I nous indique un second mode de coordination possible des objectifs conflictuels des systèmes décideurs: la priorité des objectifs (et enjeux) identitaires sur les objectifs stratégiques et de rentabilité.

Cette priorité hiérarchique des objectifs d'ordre III sur les objectifs d'ordre II et I permet ainsi d'éclairer théoriquement la question de la coordination des actions et objectifs conflictuels des systèmes décideurs. Considérons ainsi un système décideur A (lié à un système territoire) favorable à un projet d'équipement/d'aménagement du territoire. Les enjeux du projet d'aménagement pour le système décideur A seront d'ordre identitaires, stratégiques ou de rentabilité. Soit un système décideur B opposé au projet d'aménagement précédent: les impacts (négatifs pour B) du projet seront de même d'ordre identitaires, stratégiques ou de rentabilité. En l'absence de dépendance hiérarchique entre les deux systèmes décideurs, c'est-à-dire que les deux sous-systèmes territoires appartiennent à une même échelon territorial (une même strate), le principe hiérarchique de priorité du système suprême ne peut s'appliquer. Le principe de priorité du niveau d'objectif le plus élevé donne alors la priorité d'action au système décideur pour lequel les enjeux liés au projet sont d'ordre le plus élevé (relativement aux enjeux pour l'autre système territoire). Le tableau suivant indique à quel système décideur (A ou B) est donnée la priorité d'action selon le principe de priorité du niveau d'objectif le plus élevé:

	A	I	II	III
B				
I		?	A	A
II		B	?	A
III		B	B	?



Difficulté croissante de négociation (d'une solution négociée) car les enjeux sont de plus en plus de l'ordre des 'valeurs' (II et III). Or, « on ne transige pas sur les valeurs ».

Le principe de priorité hiérarchique des niveaux d'objectifs ne donne pas d'indication lorsque les enjeux pour chaque système décideur sont de même ordre (I/I; II/II et III/III). Notons simplement la difficulté croissante de négociation (élaboration d'une solution négociée) lorsque les enjeux liés à l'aménagement sont d'ordre élevé (II ou III) pour les deux systèmes décideurs. En effet, s'il est possible de s'entendre et de négocier sur des enjeux d'ordre I, il devient impossible de transiger sur les objectifs identitaires.

Si nous envisageons le même problème mais en supposant maintenant une dépendance hiérarchique entre les systèmes décideurs: imaginons par exemple que le système territoire B soit un sous-système du système territoire A. (A est le système décideur suprémal, B le système décideur infimal selon la terminologie de Mesarovic, 1980)

Si nous appliquons le principe hiérarchique donnant la priorité d'action au système décideur suprémal, le résultat de la confrontation des objectifs conflictuels serait immédiat: les objectifs poursuivis par A (et donc le projet porté par A) s'imposent à ceux de B; ceci quel que soit la nature des effets du projet pour chaque système décideur:

	A	I	II	III
B				
I	A	A	A	
II	A	A	A	
III	A	A	A	

L'intérêt de distinguer dans un tel problème de décision les enjeux d'ordre I, II, III pour chaque système territoire apparaît ici maintenant plus clairement: ainsi, si l'application du principe de priorité d'action de l'unité suprémale A sur l'unité de décision infimale B demanderait que l'on obtienne le tableau précédent (en conflit, A emporte la décision), il apparaît choquant qu'une décision du système suprémal ne relevant que d'une recherche de rentabilité doive systématiquement s'imposer, ceci même au prix de la disparition de relations identitaires ou patrimoniales au niveau du sous système, en d'autres termes de relations structurantes du sous-système territoire.

Il semble bien ainsi nécessaire de tenir compte du type d'objectifs poursuivis, via le projet sur le territoire, par les différents systèmes décideurs et d'évaluer la nature des enjeux de l'aménagement à chaque niveau territorial. Nous n'avons plus dès lors une seule hiérarchie - celle des systèmes décideurs - pour donner la priorité aux objectifs et à l'action d'un système territoire, il faut aussi considérer la hiérarchie des objectifs poursuivis. Si l'on considère maintenant simultanément les deux principes et si l'on couple ainsi le principe de priorité des objectifs du système suprémal et le principe de priorité du niveau d'objectif le plus élevé, on obtient alors le tableau ci-dessous des priorités d'action et d'objectifs:

	A	I	II	III
B				
I	A	A	A	
II	?	A	A	
III	?	?	A	

La zone grisée représente des situations hautement conflictuelles entre les systèmes décideurs.

La première ligne de tableau ne présente pas de difficulté particulière, les deux ordres de priorité se renforçant: le système décideur suprémal poursuit des objectifs d'ordre supérieur à ceux poursuivis par le sous système (objectifs de rentabilité). La priorité d'action est donc donnée au système A. Les enjeux négatifs pour le système B étant d'ordre I, on peut escompter une faible opposition de B à la mise en oeuvre du projet. Par contre, la priorité d'action donnée à A dans les autres cas (zone grisée) soulève inévitablement de forts risques d'opposition de B à la mise en oeuvre des projets de A. En effet, le système territoire B ne peut accepter de supporter les effets négatifs de la mise en oeuvre du projet, ces effets négatifs intéressant des relations stratégiques (de type II) ou identitaires (de type III) de son système territoire.

Enfin, une zone d'indétermination de la priorité à accorder à l'un ou l'autre système décideur apparaît lorsque les deux ordres de priorité préconisés par la hiérarchie des systèmes décideurs et la hiérarchie des types d'objectifs s'opposent, c'est-à-dire lorsque le système décideur suprémal poursuit des objectifs qui s'opposent aux objectifs d'ordre supérieur poursuivis par le sous-système décideur.

Les objectifs d'ordre I de l'unité suprémale doivent-ils s'imposer alors que les effets négatifs pour le sous-système sont d'ordre II voire III ? Il n'existe pas de réponse définitive à cette question. Donnera-t-on la priorité au principe hiérarchique des systèmes décideurs ou au contraire à la hiérarchie des niveaux d'objectifs ? Dans ce dernier cas, la priorité de considérations identitaires ou stratégiques d'un système décideur inférieur s'imposerait ainsi aux objectifs inférieurs (de rentabilité) poursuivis par un système décideur supérieur. Le système décideur inférieur se trouverait doté d'un droit d'intervention prioritaire relativement au système décideur supérieur. Le principe de subsidiarité qui entend donner la priorité à l'initiative « par le bas » et à une procédure d'appréciation 'montante' des décisions, trouverait alors ici un champ d'application privilégié. En distinguant ce qui relève d'objectifs ou d'enjeux identitaires, stratégiques et de rentabilité, le principe de priorité hiérarchique des niveaux d'objectifs et le principe de subsidiarité pourraient alors mutuellement se doter d'une légitimité et d'une opérationalité face à d'autres modes de partage des compétences et de coordination des objectifs des systèmes décideurs, modes qui relèvent davantage d'une logique de l'intégration.

BIBLIOGRAPHIE:

BLUMAN C. (1997) « Compétence communautaire et compétence nationale », in « La Communauté européenne et l'environnement », Colloque d'Angers, La documentation Française, pp 63 à 106.

FAVEREAU O. (1982) « Risques, irréversibilités et fondements de l'analyse coût-avantage », Thèse pour le doctorat de troisième cycle, Université Paris X - Nanterre.

FLOC'HLAY B., PLOTTU E. (1997) « Empowerment Evaluation and Public Decision-Making: How can we pass from one to the other ? », European Evaluation Society Conference, Stockholm.

GAUDENAR J.P. (1990) « Aménagement du territoire », Encyclopédie Economique, Economica, pp1869 à 1906.

MELESE J. (1990) « Approches systémiques des organisations », Paris, Les Editions d'Organisation.

MESAROVIC M.D., MACKO D., TAKAHARA Y. (1980) « Théorie des systèmes hiérarchiques à niveaux multiples », Paris, Economica.

MORIN E., (1977) « La méthode, la nature de la nature », Tome I, Paris, Seuil.

PASSET R. (1993) « L'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable », actes du colloque 'Aménagement et territoire', Tours.

PLOTTU E. (1996) « Environnement: le principe de l'Evaluation Hiérarchisée », actes du colloque 'Ecologie, Société, Economie', Versailles-St Quentin en Yvelines

ROUYERE A. (1996) « La répartition des pouvoirs locaux. Les approches nationales: la France », Droit et ville, revue de l'IEJUC, n°42.

STÖHR W., TAYLOR D. (1981) « Development from Above or Below ? », Londres, John Wiley and Sons Ltd.

THIREAU V. (1993) « Vers un renouvellement du rôle de l'espace dans la dynamique des territoires », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°2, pp 261 à 287.