

Colloque Les approches multi-niveaux des politiques publiques,
organisé par l'Association Française de Science Politique (groupe Politiques Publiques),
CIRAD Montpellier, 6-10 sept. 2010

L'analyse multi-niveaux comme enjeu de méthode

**Expliquer le processus d'action publique dans
le domaine de la lutte contre les pollutions
agricoles des eaux en Bretagne**

Magalie Bourblanc

Cirad, Univ. Pretoria



Plan de la présentation

1. Changements d'échelle: Niveaux considérés séparément
2. Echelles en interaction
3. Difficultés de l'analyse multi-niveaux
4. Conclusion



1. Changements d'échelle

- ★ Travaux s'intéressant à niveau très micro-social (échelle institutionnelle/décision: agriculteurs; exploitation)

Nouvelle rhétorique

Projets initiés par profession agricole (Ferti-Mieux dans 80s-90s; « contrat de rivière »)

Nouvelles pratiques

Pas même diagnostic changement en fonction échelle lecture de ce changement

« changer d'échelle ce n'est pas seulement changer de niveau (monter ou descendre). C'est aussi changer le regard sur le problème en question » (Faure et al. 2007)



1. Changements d'échelle

- ★ Question *sélection* du niveau auquel on va lire dispositif PP

Dépend du questionnement par rapport à l'objet de recherche

Resituer au sein dynamique plus large de l'action publique



1. Changements d'échelle

- ★ Mise à distance du discours de la Profession agricole sur elle-même

Éleveurs intensifs ne sont pas entrepreneurs mais intégrés

Pas bon échelon lecture changement

Choix: analyse rudimentaire d'économie politique

Coopératives agricoles comme levier

S'intéresser à comment ces coopératives s'expriment politiquement?



1. Changements d'échelle

★ Comment ces acteurs agissent au sein PP:

« la Profession agricole »

Regarder un échelon au-dessus: organisations professionnelles agricoles au niveau départemental et régional

« Déjà-là AP »

★ Concept « Policy arrangement » (Arts *et al.*, 2000, 2006)

Une PP c'est 4 éléments:

Acteurs (« communauté PP »)

Ressources

Règles du jeu

Discours



1. Changements d'échelle

* Multiplication des niveaux institutionnels

PMPOA début 1990s: progr. National, application régionale

Directive Nitrates, 1993: niveau européen

Périmètres de protection des captages en eau
potable: niveau municipal ou intercommunal

Rôle central CG 22

SDAGE et SAGE à partir des années 1990: niveau du bassin versant
(Loire-Bretagne ou plus locaux) = création d'échelle à cause
inadaptation au pb des échelles institutionnelles classiques

Programme volontaire Bretagne Eau Pure : niveau régional



1. Changements d'échelle

- * A quel processus décisionnel va-t-on s'intéresser?

1ère conception du changement d'échelle: comme niveau institutionnel d'intervention (périmètre de l'action publique)

- * Cas directive européenne:

Mise en oeuvre comme phase clé

On voit plusieurs niveaux mais intervention selon schéma séquentiel?

Niveau départemental plus réactif en Côtes-d'Armor, influence largement le dispositif national (bouscule hiérarchie officielle)



1. Changements d'échelle

* Changement d'échelles **comme nouveaux jeux d'acteurs**

Quand on passe d'un niveau à un autre, on voit de nouveaux acteurs intervenir

(cf. commission européenne; COPA etc)

“Acteurs concernés jouent dans et avec les différents niveaux”

Nouvelles ressources, nouvelles contraintes

Émancipation des acteurs économiques agricoles par rapport à leurs alliés du syndicalisme majoritaire et des chambres d'agriculture (cf *Breizh Europe*)

Cf. Stratégie politique, mobilisation des élus, désormais pression du préfet sur directeur de l'agriculteur et non influence inverse

Cf. amendement Le Fur sur examen loi modernisation agricole en juin 2010

Cf. SDAGE Loire-Bretagne 2009



1. Changements d'échelle

- * **stratégie de contournement** ministère agriculture et de ses administrations déconcentrées de la part d'*Eau et Rivières de Bretagne*
- * **Stratégie d'alliance** ou **de retournement d'alliance**: cf représentation des acteurs économiques coopératifs à Bruxelles
- * **Stratégie de mobilisation de ressources**; cf participation à BEP pour ERB
- * **Stratégies cognitives**: colloque Sénat, nvelles alliances avec experts pour relancer controverse Nitrates
- * **Stratégies discursives**:
campagne nationale pour label "agriculture raisonnée"



1. Changements d'échelle

- ★ Le Changement d'échelles **conçu comme un déplacement:**

Nouvel agenda; nouveaux intérêts; nouvelles normes

Ex.: lutte très localisée du *collectif Eau Pure*, à la différence de la stratégie régionale d'*Eau et Rivières*

Agenda: eau au robinet

Intérêt: eau potable uniquement et non plus restauration du milieu

Normes: 50 mg/l nitrates au robinet (après traitement, pas dans la ressource nécessairement)



1. Changements d'échelle

- * Changement d'agenda pour les élites:

De la **mise à l'agenda nationale (Brice Lalonde)** au programme pris en main par le local

Requalification lors du PMPOA: de la lutte contre la pollution des eaux à un recadrage en terme de « modernisation des élevages »



1. Changements d'échelle

- ★ Egalement le défi du changement d'échelle conçu ici comme échelle de temps

Temporalités comme variable explicative-clé du changement (B.Palier, Y.Surel)

- ★ Théorisation du changement d'échelles en terme d'analyse macro-sociale sur les déterminants de cette stratégie à niveau économie politique (B. Jouve)
- ★ Multi-niveau comme objet d'analyse et pas comme outil conceptuel



1. Changements d'échelle

- ★ « *parvenir à analyser ces déplacements autrement que sous la forme de simples transferts de compétence* »

Pas nécessairement d'effets de vases communicants , pas nécessairement d'affaiblissement d'acteurs mais redéfinition de leur mode d'action et de leurs ressources puisque redéfinition des espaces de jeu des acteurs

Pas non plus ouverture à tous les acteurs, initiés seulement, ceux qui parviennent à faire usage de ces nouvelles opportunités



2. Niveaux en interaction

- ★ On ne peut comprendre le changement en n'observant qu'un seul niveau

Ex. : décision de condamnation du gouvernement français

décision politique, pas simple application du droit ou intervention Cour de Justice européenne

Décision application d'une amende et peine d'astreinte

Commission européenne ne peut agir seule; renforcement mutuelle acteurs dans l'échange (EC et ERB)

Pose la question de la nouvelle articulation politics/policy (pb efficacité/légitimité)



3. Défis analyse multi-niveaux

- ★ Démultiplication des acteurs à observer
- ★ À cause ampleur tâche, une échelle *privilegiée* où processus plus finement analysé

Comment déterminer ce niveau?

- ★ Comment analyser niveaux en interaction?

Quels outils?

Analyse des « policy communities », « iron triangle », « advocacy coalitions »



3. Défis analyse multi-niveaux

- * Quid des « policy networks » au niveau européen ou « configurations d'acteurs »

Exemple:

Difficultés avec décision de la Commission européenne en variable dépendante

Difficulté à interpréter le sens des transformations en cours

- * Il ne s'agit **pas d'un état mais d'un processus**: Travailler en termes de changement d'échelle signifie que l'on **observe une réalité en changement** (Fontaine et Hassenteufel, 2002)

C'est moins le dilemme "grossir focale ou centrer sur objet" que **difficulté d'observer processus distincts simultanément**



3. Défis analyse multi-niveaux

- ★ Comment mesurer et identifier influence différentes stratégies, des différentes coalitions sur chgt quand instabilité des agendas et apparition nouvelles arènes font se croiser différents processus d'action publique?

Chgt action publique au niveau national comme résultante pression arène européenne ou arène interne?

Quid processus périphériques cf sit° NL

Complexité processus



3. Défis analyse multi-niveaux

- ★ Méthodes qualitatives adaptées pour explication PP à niveau supra-national?
- ★ Quanti. : Outils statistiques, analyse multiples régressions pour identifier tendances
Puis méthode qualitative pour étudier certaines corrélations?
- ★ Amplification des difficultés rencontrées dans l'analyse comparative: juxtaposition différents contextes culturels



4. Conclusion

- ★ Grande marge liberté dans mise en œuvre directive européenne

Programmes action DN nationaux: pas chgt (outils biaisés; coalition se maintient; pas apprentissage)

Dans ce contexte, ERB reste outsider

stratégie de contournement de l'échelon des autorités publiques nationales

Ou : rebondissement agenda avec algues vertes?



4. Conclusion

- ★ En fonction de l'échelle, pas la même focale, donc pas le même phénomène observé
- ★ Il ya des processus d'action publique qui ne sont lisibles qu'au travers d'une analyse multi-niveaux, qu'on évoque ici la multiplication des niveaux d'intervention au sein d'une PP ou encore les phénomènes d'interaction entre ces niveaux
- ★ pas seulement parler de changement d'échelle mais d'imbrication d'échelles
- ★ Pas besoin d'être un acteur multi-niveau pour faire usage du multi-niveau

