

François-Mathieu Poupeau

Pol+itique

Analyser
la gouvernance
multi-niveaux

PUG

François-Mathieu Poupeau

Analyser la gouvernance multi-niveaux

Presses universitaires de Grenoble

La collection «Politique en + » est dirigée par Pierre Bréchon.

Le comité éditorial de la collection est composé de
Pierre Bréchon, Jean-Luc Chabot, Olivier Ihl, Jean Marcou,
Jean-Louis Marie, Henri Oberdorff

DANS LA MÊME COLLECTION

- G. Derville, *Le pouvoir des médias*, 4^e édition, 2017
- A. Faure, *Des élus sur le divan. Les passions cachées du pouvoir local*, 2016
- J. de Maillard et D. Kübler, *Analyser les politiques publiques*, 2^e édition, 2015
- G. Villeneuve, *Les débats télévisés en 36 questions-réponses*, 2013
- P. Bréchon (dir.), *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, 2011
- N. Dompnier, *Les élections en Europe*, 2011
- P. Teillet, *Jours de la Cinquième République*, 2011
- H. Oberdorff, *La Démocratie à l'ère numérique*, 2010
- S. Cadiou, *Le Pouvoir local en France*, 2009
- J.-P. Burdy et J. Marcou, *La Turquie à l'heure de l'Europe*, 2008
- J. Barou, *La Planète des migrants. Circulations migratoires et constitution de diasporas à l'aube du XXI^e siècle*, 2007
- X. Marc, J.-F. Tchernia (dir.), *Étudier l'opinion*, 2007
- P. Warin, *L'Accès aux droits sociaux*, 2006
- J.-L. Chabot, *Histoire de la pensée politique. Fin XVIII^e-début XXI^e siècle*, 2^e édition, 2006
- P. Bréchon, *Comportements et attitudes politiques*, 2006
- J.-Y. Moisseron, *Le Partenariat euroméditerranéen. L'échec d'une ambition régionale*, 2005
- S. Pionchon, G. Derville, *Les Femmes et la politique*, 2004
- André D. Robert, *Le Syndicalisme enseignant et la recherche. Clivages, usages, passages*, 2004
- J.-L. Chabot, *Introduction à la politique*, 2003
- P. Bréchon, *Les Grands Courants de la sociologie*, 2000
- B. Denni, P. Lecomte, *Sociologie du politique. IEP, Droit, Sciences éco*, tome I et tome II, 1999
- J. Marcou, *Justice constitutionnelle et systèmes politiques. États-Unis, Europe, France*, 1997

À Nathalie, Mathilde et Pierre

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Jean-Claude Thœnig, qui, dans le cadre d'une Habilitation à diriger des recherches, m'a donné l'idée de m'engager dans la rédaction de ce manuel. Pierre Bréchon, directeur de la collection « Politique en + » aux Presses universitaires de Grenoble, a été un interlocuteur précieux. Ses remarques ont permis d'améliorer la forme et le contenu de l'ouvrage. David Guéranger et Stéphane Cadiou ont su, de leur côté, me suggérer plusieurs conseils utiles. Ce travail de synthèse doit également beaucoup à l'efficacité et au professionnalisme du service de documentation de l'École des ponts (en particulier Blandine Groleau, Alexeï Linath et Brunilde Renouf), qui m'a grandement facilité l'accès à de multiples sources. Enfin, je voudrais exprimer ma gratitude envers Carine Staropoli, maître de conférences en sciences économiques à l'Université Paris 1, qui a soutenu financièrement cette publication.

Comprendre un monde polycentrique

Ce matin, Nadia prend sa voiture et quitte son domicile pour venir travailler à Paris, comme elle le fait assez régulièrement. En sortant de son lotissement, elle aperçoit un grand panneau qu'elle n'avait pas encore remarqué. Elle s'arrête quelques secondes en bordure de route, le temps de lire qu'il indique la construction prochaine d'un complexe sportif intercommunal. Nadia sourit quand elle pense aux longues années qu'il a fallu pour discuter de son implantation avec les riverains, les autres communes et les services de l'État, qui ne voulaient pas prendre la responsabilité de laisser bâtir un tel équipement dans une zone naturelle sensible. Mais le projet est bien là, avec son cortège de cofinanceurs : l'État justement, mais aussi le conseil régional et l'Union européenne, à travers ses fonds structurels. Le conseil départemental a, pour sa part, refusé de participer, officiellement pour des raisons financières. Il estime que ses marges de manœuvre budgétaires sont insuffisantes, grevé qu'il est par des transferts de compétences trop importants et non totalement compensés par l'État. Mais Nadia se demande si cette absence ne cache pas d'autres raisons, d'ordre politique, les majorités au pouvoir étant en forte opposition.

Face à cet enchevêtrement de partenariats, qui la laisse un peu dubitative sur le « qui fait quoi », Nadia poursuit sa route. Elle doit rester vigilante, la chaussée n'étant pas en très bon état malgré les promesses de rénovation faites par le conseil départemental, qui a désormais en charge l'entretien des routes. À se demander si décentralisation rime vraiment avec proximité et meilleure prise en compte des besoins des citoyens... Décentralisation ? Nadia se demande d'ailleurs si le terme

n'est pas galvaudé et trompeur. Travaillant dans le secteur social associatif, elle a plutôt l'impression que l'État n'a pas forcément renoncé à être présent dans les champs de compétences qu'il a confiés aux collectivités territoriales. Depuis la LOLF et la RGPP¹, il multiplie les incursions, impose régulièrement de nouvelles exigences, demande de remplir de multiples tableaux de bord et initie des démarches diverses, dites de qualité ou de certification, qui ont pour effet de surcharger l'activité de ses partenaires. Nadia se rend d'ailleurs à Paris pour être associée à la mise en place d'un nouvel outil, proposé par l'Union européenne, qui souhaite faire du parangonnage* (*benchmarking*)² afin de comparer les performances des États membres. Qu'est-ce que tout ceci va changer dans le quotidien ? Va-t-on vraiment améliorer l'efficacité et la qualité du service public ? Nadia n'en sait trop rien... Elle constate simplement que la création de ce nouvel outil lui demande davantage de travail et la met en relation avec des interlocuteurs qui ne connaissent bien souvent pas grand-chose aux contraintes de terrain.

En roulant, Nadia note que le panneau signalant qu'elle quitte sa région pour entrer en Île-de-France a désormais changé. Comme d'autres Français, elle a suivi d'assez loin la réforme territoriale et la création de nouvelles grandes régions. Elle n'a pas l'impression de saisir tous les enjeux de ces transformations. Répondent-elles avant tout à la « nécessité » d'avoir des échelons politico-administratifs dotés d'une taille suffisante pour se faire une place dans l'Union européenne et attirer de grands investisseurs sur leur territoire ? Cachent-elles plutôt une volonté à peine voilée de réduire encore plus les dépenses publiques, au prix d'une perte de proximité avec les citoyens ? Ne sont-elles pas peut-être aussi l'expression de manœuvres politiciennes, la majorité gouvernementale au pouvoir ayant escompté limiter les pertes électorales de son parti en les créant ? Peut-être tout cela à la fois... On ne devine jamais trop ce qui motive les réformes institutionnelles. À peine

1. LOLF : Loi organique relative aux lois de finances ; RGPP : Revue générale des politiques publiques.

2. Les termes comportant un astérisque renvoient à un glossaire figurant en fin de manuel. Seule est mentionnée la première occurrence.

sortie de ces réflexions, Nadia s'apprête à se garer dans le parking attenant à la gare SNCF afin de prendre son train pour Paris. Elle peut voir le nouvel immeuble de bureaux se dressant sur le côté de l'esplanade, qui, a-t-on dit dans la presse locale, a donné lieu à un bras de fer entre la ville et le préfet. Le maire, un « grand élu », allié à un opérateur de l'immobilier d'entreprises, a tout fait pour éviter de bâtir des HLM dont il dit que la population ne veut pas. Et apparemment il a fait céder l'État, qui aurait voulu construire davantage de logements sociaux, afin d'assouplir la pression locative en Île-de-France. Tout en regardant les premiers employés pénétrer dans le bâtiment vitré, Nadia espère que le RER arrivera à l'heure, contrairement à la veille, où l'un de ses collègues a dû attendre une demi-heure pour cause de problèmes sur la ligne. Elle ne comprend pas très bien pourquoi cette liaison est cogérée par la RATP et la SNCF, alors qu'un opérateur unique serait certainement source de simplification. Elle se demande ce que fait d'ailleurs le STIF³ au sujet des retards, la région et l'État se renvoyant apparemment la balle pour ne rien faire. Mais on dit qu'avec le Grand Paris, les choses vont changer. Tiens, le Grand Paris ! Encore une nouvelle institution dont on ne sait trop d'où elle sort, si ce n'est peut-être d'une volonté de l'État de reprendre la main sur le développement de la région parisienne...

Cette fois-ci, le RER n'a pas de retard. Nadia est contente de pouvoir s'asseoir car elle sait que dans deux ou trois stations, la rame sera très certainement bondée à cause des nombreux travailleurs qui font chaque jour l'aller-retour entre Paris et sa banlieue. Le RER démarre, laissant derrière lui le grand complexe Eurodisney. Nadia ne peut s'empêcher de songer à l'emprise foncière du parc et aux terres agricoles qui s'étenaient là jadis et qui ont été occupées par les différents équipements. N'est-ce pas la preuve que l'État ne pèse finalement pas grand-chose et qu'il est soumis aux acteurs économiques ? Ces derniers ne sont-ils pas en réalité les vrais maîtres des territoires, laissant aux pouvoirs publics

3. Syndicat des transports d'Île-de-France, l'autorité organisatrice des transports en région parisienne.

l'illusion de gouverner? Prise dans ces méditations un peu générales, Nadia file sur Paris, avant de se plonger dans la lecture de ses documents, afin de mieux préparer son rendez-vous...

Comme Nadia, notre vie quotidienne est jalonnée et structurée par ces « petites » ou « grandes » décisions, qui nous renvoient à la complexité de la gouvernance* de nos sociétés contemporaines, c'est-à-dire à leur caractère profondément polycentrique* et polyarchique*. Implantations d'équipements et d'infrastructures, choix d'aménagement, gestion de services publics, transferts et partages de compétences, réformes institutionnelles, mise en œuvre de politiques publiques, beaucoup de ces actes qui façonnent notre existence résultent de jeux d'interactions multi-niveaux dans lesquels interviennent de nombreux protagonistes, inscrits dans des sphères politiques et des espaces de légitimité distincts mais interdépendants. Malgré les discours sur ce qui devrait être une nécessaire simplification de la carte institutionnelle, le nombre de niveaux de prise de décision n'a pas forcément diminué depuis une vingtaine d'années, en France mais aussi en Europe. L'Union européenne est devenue un acteur important de l'action publique, dont émanent désormais beaucoup de décisions législatives et réglementaires nationales⁴. Les collectivités territoriales ont bénéficié de transferts de compétences substantiels qui, dans certains domaines, peuvent leur permettre de mener des politiques publiques spécifiques. Pourtant présentés dans les années 1990 comme étant en perte de vitesse, les États ont conservé une place importante dans la gestion des affaires publiques, que la crise financière de 2008 a bien mise en évidence. Il faut dire que ce phénomène d'excroissance institutionnelle est alimenté par plusieurs discours et aspirations, qui tendent à légitimer l'existence de niveaux encore nombreux et différenciés : tenter d'influencer la nouvelle donne géopolitique internationale et façonner un « bloc régional » à même de protéger le Vieux Continent contre les effets de la mondialisation et certains périls majeurs (niveau

4. Que certains chercheurs estiment plus proches de 20% que de 80%, proportion pourtant couramment véhiculée par les médias (Brouard *et al.*, 2012). En outre, cette influence varie fortement suivant les secteurs, allant de plus de 30% dans l'agriculture et l'environnement à moins de 10% dans l'éducation et le logement.

européen), continuer à exercer une certaine souveraineté nationale et assurer des fonctions de redistribution et de solidarité (niveau étatique), permettre une plus grande proximité de l'action publique, être vecteur de développement économique, répondre à de nouvelles formes d'appartenances identitaires, revivifier la démocratie locale (niveau local), etc.

L'existence d'une telle multiplicité de centres de décisions peut nous laisser quelque peu démunis lorsque nous cherchons à comprendre l'action publique, à imputer des responsabilités, à exercer nos droits et devoirs de citoyens ou à défendre une cause qui nous tient à cœur. Confrontés à la question du « qui gouverne ce monde multipolaire ? », nous tentons, comme Nadia, d'activer, consciemment ou non, un certain nombre de schèmes interprétatifs afin de tenter de rendre le réel plus intelligible. Faut-il accorder une place centrale aux règles (Constitution, lois, etc.) qui régissent les rapports entre niveaux institutionnels ? Doit-on au contraire les considérer comme secondaires face aux relations informelles qui peuvent se nouer entre les acteurs qui font la décision publique ? Quelle place donner aux forces économiques et sociales ? Quelle est la part de « politique politicienne » dans ces jeux d'acteurs multi-niveaux ? Et celle des idées et des formes de savoirs ? Que penser du recours récent à des instruments d'action publique de plus en plus prescriptifs, développés par les adeptes du nouveau management public* (*new public management*), grâce notamment aux technologies du numérique ? Telles sont quelques-unes des questions et des lignes de force partageant les courants théoriques qui font de l'analyse de la gouvernance multi-niveaux l'objet de leurs recherches. Ce champ d'étude renvoie à la manière dont plusieurs échelons de gouvernement, différenciés au plan politique, interagissent pour gérer des problèmes publics et, plus généralement, assurer la régulation de nos sociétés contemporaines. Ces niveaux sont, pour la période actuelle, l'État, les collectivités territoriales, les acteurs de l'Union européenne, étant entendu que, d'une part, chacun d'entre eux doit être pris non pas comme un tout monolithique mais comme un ensemble de segments mus par des logiques distinctes et parfois concurrentes, et que, d'autre part, cette focalisation sur les institutions de gouvernement doit

inclure les interactions avec l'ensemble des acteurs économiques, politiques et sociaux (firmes, associations, citoyens, etc.).

Origine et diffusion d'une nouvelle approche des systèmes politiques multi-niveaux

L'étude des systèmes politiques multi-niveaux ne constitue pas un sujet de préoccupation récent. On peut même dire qu'il apparaît lorsqu'un individu ou un groupe social détenteur d'une forme légitime de pouvoir décide de se doter d'institutions infraterritoriales pour gouverner et contrôler un espace donné ou d'inscrire tout ou partie de son action dans un territoire plus vaste, en nouant des relations de collaboration avec d'autres gouvernants. Il en est ainsi des premiers empires qui se forment dès l'Antiquité, lesquels, à l'instar de Rome par exemple, doivent mettre en place un système administratif efficace leur permettant de gérer de vastes contrées, toujours sujettes à des révoltes ou tentatives de conquêtes par des agresseurs extérieurs. Il en est également des royaumes qui se créent au Moyen Âge après la période féodale, et qui doivent lutter contre de nombreuses forces centrifuges pour asseoir une autorité souvent contestée. Il en est enfin des États modernes qui se constituent à partir du XVIII^e siècle en Europe et aux États-Unis, et qui s'efforcent de forger et de consolider leur place dans le cadre d'un système démocratique en formation. L'histoire et la trajectoire singulière des pays actuellement reconnus dans le monde montrent la diversité des systèmes institutionnels qui ont été instaurés, entre le fédéralisme américain fondé sur une claire séparation – du moins à ses débuts – entre États fédéral et fédérés, et les formes d'État plus unitaires qui s'installent sur le continent européen, avec des variations entre pays. Partout, dans les États-nations modernes, dans les territoires administrés par des monarchies en quête de stabilité, dans les espaces dirigés par les empires, l'enjeu est bien d'imposer un pouvoir central (un empereur, un roi, un président, un premier ministre issu des élections, etc.) comme l'instance de gouvernement légitime à même de disposer de ressources matérielles et symboliques lui permettant d'intégrer et de contrôler les populations.

Si l'intérêt porté à l'art et à la manière de définir un système d'administration territoriale n'est donc pas en soi un phénomène nouveau⁵, il faut attendre le XIX^e siècle pour que ce qui faisait l'objet d'un corpus de connaissances empiriques et pratiques souvent peu formalisé se transforme progressivement en une véritable « science de gouvernement », objet d'un savoir constitué. Cette naissance s'inscrit dans un mouvement général de rationalisation des sociétés modernes bien décrit par Max Weber (1971), et que l'on peut voir à l'œuvre dans d'autres pans de la réflexion sur l'action collective, que ce soit dans le monde industriel (avec le taylorisme) ou dans la sphère de l'administration publique et privée (avec les réflexions initiées par Henri Fayol). Cette exigence apparaît d'autant plus forte que l'État (au sens anglo-saxon de *state*⁶) prend alors en charge un nombre croissant de domaines qui étaient jusqu'alors du ressort de la vie privée ou de l'initiative individuelle, ce qui pose des questions inédites en matière d'efficacité administrative et de fonctionnement démocratique. L'enjeu est alors d'articuler au mieux les différents niveaux impliqués dans la gestion publique des États-nations, chacun d'entre eux étant enclin à nourrir sa propre vision des rapports politiques et sociaux (cf. encadré 1).

**Encadré 1. Conflits et relations multi-niveaux :
quelques enjeux classiques.**

Les conflits multi-niveaux apparaissent lorsque des institutions situées à des échelles de territoire différentes revendiquent une même légitimité et autorité à agir. Se focalisant notamment sur des dimensions réglementaires (maîtriser un domaine de compétences), financières (accroître des moyens budgétaires) ou symboliques (affirmer son leadership), ils cachent plusieurs types d'enjeux. Quatre peuvent être ici évoqués pour illustrer la nature des tensions susceptibles d'émerger.

5. Certains le font remonter, en Europe, au XVIII^e siècle, avec l'avènement de ce qu'on appelle les « sciences camérales ». Sur ce point, cf. Laborier *et al.*, 2011.

6. C'est-à-dire incluant à la fois l'État central et les autorités locales.

Table des matières

Remerciements	7
Introduction. Comprendre un monde polycentrique	9
Origine et diffusion d'une nouvelle approche des systèmes politiques multi-niveaux	14
Naissance d'un courant d'analyse: les États-Unis et l'étude des relations intergouvernementales (années 1930)	17
Un intérêt plus tardif en Europe: le tournant des années 1970	23
Le renouveau des années 1990: de l'analyse intergouvernementale à la gouvernance multi-niveaux	27
L'apparition et la généralisation du concept de «gouvernance»	28
L'Union européenne, un nouveau laboratoire de l'analyse multi-niveaux	31
Quel modèle de gouvernance européenne?	36
Analyser les relations multi-niveaux: sept approches heuristiques	39
Une lecture pluridisciplinaire de l'analyse multi-niveaux	40
Un choix sélectif d'approches	41
Chapitre 1. Les approches formalistes: lois constitutives, ressources financières, règles	43
Un prisme d'analyse privilégié: les règles constitutives des systèmes politiques	44

Une vision « mécanique » du fonctionnement des systèmes institutionnels	47
Un courant d'analyse renouvelé et encore actif	50
Des travaux encore nombreux, aux États-Unis et en Europe	51
Le renouvellement des approches formalistes : un faux-semblant? ...	54
Apories et intérêts de l'approche formaliste	58
Chapitre 2. Les approches interorganisationnelles : acteurs, jeux, interdépendance	61
Les limites de l'approche formaliste	63
Les bases du raisonnement interorganisationnel	65
Le système politico-administratif français : un « jacobinisme apprivoisé »	66
Jeux, système, interdépendance : des notions-clés	70
De l'analyse interorganisationnelle aux modèles de relations multi-niveaux	71
Modéliser les systèmes institutionnels nationaux	72
Le processus d'intégration européenne : un nouvel horizon de recherche comparative	76
Les mutations de la gestion publique territoriale	80
Chapitre 3. Les approches néomarxistes : capitalisme, domination, idéologie	83
Les marxistes et le local : entre négation et reconnaissance d'une « autonomie relative »	84
L'« autonomie relative » ou la découverte d'un pouvoir local	84
Les premières recherches sur le « local »	86
Du « local » à l'analyse multi-niveaux : la force intégratrice du capitalisme	89
Les néomarxistes et la gouvernance : l'État, agent des recompositions économiques	91

Neil Brenner et le <i>political rescaling</i>	93
Bob Jessop et le concept de « méta-gouvernance »	95
L'Union européenne, un nouveau chantier de recherche	98
Les théories néomarxistes orthodoxes et le processus d'intégration communautaire	99
L'Union européenne comme agent idéologique: les néogramsciens	100
 Chapitre 4. Les approches par le champ : position, disposition, capital	103
Le « champ bureaucratique » : du système politico-administratif français à l'« eurocratie »	104
La notion de « champ territorial » : une autre manière de voir les jeux d'acteurs locaux	105
L'Europe comme nouveau terrain d'investigation	107
Le « champ politique » : règles du jeu et formes de la compétition politique	112
L'importance de la dimension politique (<i>politics</i>) dans l'analyse des systèmes multi-niveaux	112
Un processus de nationalisation de la vie politique locale?	116
Des dimensions partisans aux réformes institutionnelles	117
Le cumul des mandats, contrepoids à la centralisation ou ressource dans la compétition politique?	120
 Chapitre 5. Les approches par les réseaux : polycentrisme, idées, innovation	123
Du « modèle de Rhodes » à la gouvernance	125
La typologie rhodésienne des réseaux multi-niveaux	126
Réseaux et gouvernance, deux notions complémentaires	130
Les réseaux, des lieux de production d'idées et de savoirs alternatifs	134
Les idées et la persuasion, des moteurs de changement	134

Circulation « horizontale » : le travail d'organisation et de production des idées	136
Circulation « verticale » : la connaissance, au cœur de l'influence des réseaux	139
Welfare, européanisation : la construction des (quasi-)États revisitée par les réseaux	141
Les villes, laboratoire de l'État-providence en France	142
Un processus d'européanisation « par le bas » ?	143
Chapitre 6. Les approches par les institutions : normes, cultures, rôles	147
Les institutions, un cadre de contraintes pour des acteurs rationnels	149
L'institutionnalisme du choix rationnel	149
L'« institutionnalisme centré sur les acteurs »	152
Les institutions, un système structurant pour les individus	156
Réintroduire le rôle de l'État : l'institutionnalisme historique	157
Le poids des cultures administratives : l'institutionnalisme culturel ...	161
Normes, rôles et construction de l'ordre institutionnel	165
La diffusion de normes légitimes : le néo-institutionnalisme sociologique	165
La fabrique des rôles : la sociologie des institutions en France	168
Chapitre 7. Les approches par les instruments : pilotage, action à distance, gouvernementalité	173
Les instruments, des ressources dans le jeu des échanges multi-niveaux	175
L'étude des instruments intergouvernementaux : une tradition très forte aux États-Unis	175
Les instruments et la gouvernance multi-niveaux : une relation ambivalente	179

De la prescription à la coopération : l'apparition de nouveaux instruments	182
Les instruments, vecteurs d'une nouvelle forme de gouvernementalité	188
Entre <i>hard</i> et <i>soft power</i> , une nouvelle génération d'instruments multi-niveaux	188
La pensée foucaldienne : une nouvelle clé de lecture	192
Le <i>soft power</i> et ses effets sur la gouvernance de l'Union européenne	195
Vers un « gouvernement à distance » généralisé?	197
Conclusion	203
L'analyse multi-niveaux, reflet de l'évolution des systèmes politiques	203
Combinaison des approches pour mieux comprendre la gouvernance ...	205
Multiplier les angles d'attaque : l'exemple des réformes de décentralisation	206
Une nécessité épistémologique : connaître et articuler des axiomatiques différentes	207
Au-delà du multi-niveaux, analyser les enjeux contemporains de l'action publique	209
Bibliographie	213
Glossaire	241
Liste des figures et des encadrés	247
Figures	247
Encadrés	248