

## La part du national.

Julie Pollard, Pauline Prat

► **To cite this version:**

Julie Pollard, Pauline Prat. La part du national.: Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux. Revue internationale de politique comparée, 2012, 19 (2), pp.37 - 56. 10.3917/ripc.192.0037 . hal-02978169

**HAL Id: hal-02978169**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02978169>**

Submitted on 26 Oct 2020

**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.

## LA PART DU NATIONAL. COMPARER DES POLITIQUES INFRANATIONALES DANS UN ENVIRONNEMENT MULTI-NIVEAUX

Julie POLLARD et Pauline PRAT

Les réflexions méthodologiques sur la comparaison en sociologie de l'action publique prennent en compte de manière croissante la remise en cause des unités territoriales de comparaison par des dynamiques à la fois infra-(décentralisation) et surtout supra-nationales (européanisation et mondialisation)<sup>1</sup>. Ces évolutions, liées à la multiplication des niveaux de gouvernement, posent la question de l'articulation d'une pluralité de niveaux d'analyse dans les dispositifs de recherche comparatifs. Cet enjeu se pose avec acuité dans le cas des comparaisons de politiques infranationales. Si certains enjeux, certaines configurations d'acteurs, voire la définition de certains problèmes, peuvent être propres au niveau local, ils sont fréquemment impactés par des facteurs ou rapports de force établis à d'autres niveaux (définition nationale d'un cadre réglementaire, règles européennes d'attribution de fonds, normes et standards définis par des organisations internationales, etc.). Les politiques locales se « déploient dans un espace complexe de pluralisme institutionnel et de concurrence normative »<sup>2</sup>. Un défi important pour le politiste réside donc dans l'articulation entre les niveaux de gouvernement qui participent à la production de politiques publiques territorialisées. Cette tension entre niveaux de gouvernement et la nécessité de penser leur articulation a aussi constitué un défi auquel nous avons été confrontées dans nos travaux empiriques personnels.

---

1. GIRAUD O., « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions », in LALLEMENT M., SPURK J. (eds.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Ed., 2003, p. 87-106 ; LALLEMENT M., SPURK J., *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Ed., 2003 ; HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 113-132.

2. BALME R., FAURE A. et al., *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences po, 1999.

Dans les situations locales ou régionales que nous avons observées, nous nous sommes posées un ensemble de questions : comment isoler des cas locaux dans un contexte d'interdépendances multiples ? Comment attester que certains phénomènes, certains enjeux ou interactions relèvent d'une réalité proprement locale ? Ou, à l'inverse, comment prouver que ces éléments sont infléchis par le cadre national dans lequel sont inscrites les villes ou régions étudiées ? Comment peut-on distinguer les effets du cadre national de ceux propres aux caractéristiques, acteurs et institutions des territoires étudiés ?

Cet article s'inscrit dans une réflexion générale sur l'articulation d'une pluralité de niveaux dans la comparaison de politiques publiques. Plus précisément, il se centre sur la prise en compte du niveau national dans les dispositifs de recherche visant à comparer des politiques publiques infranationales. Par niveaux, nous désignons ici les niveaux de gouvernement. Les gouvernements jouent en effet un rôle encore structurant dans la production de l'action publique, en dépit des dynamiques de multiplication des acteurs, de brouillage des frontières, et d'interdépendance accrue entre niveaux d'action publique. Les politiques publiques infranationales considérées peuvent se déployer indistinctement au niveau local (communes), au niveau départemental ou au niveau régional. Nous nous intéresserons plus précisément ici aux articulations entre niveaux infranationaux et niveau national ; nous n'aborderons pas les éventuelles différenciations entre ces niveaux infranationaux dans le rapport entretenu avec le niveau national. Notre question centrale est la suivante : *comment faire la part du national dans les comparaisons de politiques infranationales ?*

Dans une perspective de sociologie de l'action publique, nous nous attachons aux dispositifs de recherche qui comparent des politiques publiques infranationales pour nous interroger sur leur prise en compte du national. Prendre en compte le niveau national conduit à se heurter à un certain nombre de difficultés, lesquelles sont pourtant rarement explicitées. Une difficulté majeure réside dans le choix de critères permettant de définir le cadre national et d'évaluer son impact. Cette définition apparaît peu normée et très variable d'une recherche à l'autre. Elle peut aller d'acceptions restreintes (le national se limitant à un cadre réglementaire), à des acceptions beaucoup plus larges (le national intégrant alors notamment l'épaisseur des configurations d'acteurs). C'est ainsi que par exemple, Jeffrey Sellers, dans le cadre des politiques de développement économique, considère le niveau national comme un système d'opportunités et de contraintes<sup>3</sup>, alors que Léa Lima parle des « 'immobilisations de formes' (lois, règles, consignes,

---

3. SELLERS J., *Governing from Below : Urban Regions and the Global Economy*, Cambridge, Cambridge university press, 2002.

etc.) qui permettent de donner une certaine stabilité et un domaine de validité à des conventions au sein de l'appareil administratif ou à l'extérieur »<sup>4</sup>.

L'objectif de cet article est double : caractériser des types dominants d'articulation entre national et infranational dans les dispositifs de recherche multi-niveaux ; et proposer une articulation sur la base de nos propres recherches. Nous montrerons que les positionnements théoriques et méthodologiques sur l'articulation entre cas infranationaux et cadre national s'intègrent largement dans deux grands types de démarches. Dans un premier temps, nous nous centrons sur les travaux qui tendent à privilégier le niveau national, même s'ils prennent en compte ce qui se joue à d'autres niveaux. L'intégration de cas infranationaux vise alors à observer des manifestations, des déclinaisons ou réappropriations de politiques et d'instruments mis en place au niveau national. Dans une deuxième partie, nous nous penchons sur les travaux – en particulier la littérature centrée sur la gouvernance urbaine et territoriale – qui accordent un primat à des cas infranationaux tout en prenant acte des univers multi-niveaux dans lesquels ils s'inscrivent. Il existe une pluralité de voies intermédiaires et de tentatives visant à concilier ces deux types d'approches. Dans un troisième temps, à l'appui de nos propres travaux, nous montrons comment des approches centrées sur les acteurs peuvent ouvrir des pistes stimulantes pour articuler de manière dynamique plusieurs niveaux d'analyse.

### **Comparer des politiques infranationales pour caractériser un cas national**

Dans un certain nombre de dispositifs de recherche comparant des cas infranationaux, le niveau national d'analyse est premier : les spécificités de chaque cas empirique importent moins que la vérification d'une hypothèse sur le niveau national.

Un ensemble de raisons justifie l'intégration de niveaux infranationaux dans ce type de dispositifs, partant du national. Richard Snyder, déplorant l'attention insuffisante accordée aux enjeux méthodologiques de la comparaison d'entités infranationales, met ainsi en avant trois atouts des comparaisons intégrant des entités infranationales par rapport aux dispositifs de comparaison se limitant à des cas nationaux<sup>5</sup>. L'intégration d'entités infranationales permet tout d'abord d'accroître le nombre d'observations

---

4. LIMA L., « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison : l'exemple de la lutte contre l'exclusion des jeunes », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 435-455, p. 443.

5. SNYDER R., « Scaling Down : The Subnational Comparative Method », in *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n° 1, 2001, p. 93-110.

réalisées. Elle permet ensuite de prendre en compte l'hétérogénéité interne des cas nationaux, afin d'éviter de faire reposer l'analyse sur des données très (trop) agrégées pour coder les cas – ce que Stein Rokkan a qualifié de « *whole-nation bias* »<sup>6</sup>. Enfin, la comparaison intégrant des niveaux infranationaux permet de s'intéresser aux disparités spatiales des transformations politiques, sociales et économiques et peut contribuer à expliquer ces disparités. Sur ce dernier point, Snyder met en avant le fait que « *Disaggregating countries along territorial lines [...] invites us to explore the causal connections among regions that experience divergent patterns of change. Analyzing these connections can help us gain a stronger understanding both of national politics and of major processes of political and economic transformation* »<sup>7</sup>.

Au-delà de ces justifications, un certain nombre d'approches prennent en compte des politiques et cas infranationaux pour enrichir l'analyse de phénomènes largement appréhendés au niveau national, ou pour distinguer des types nationaux de politiques publiques. Sans prétendre épuiser ces types d'approches, nous prenons ici deux exemples qui en sont caractéristiques : les travaux portant sur les styles nationaux de relations intergouvernementales, et les travaux qui intègrent la mise en œuvre dans l'analyse de politiques nationales. Ces deux ensembles de travaux conduisent à caractériser l'interaction entre infranational et national en laissant peu de place aux particularités et différences observables entre cas infranationaux.

### ***Des styles nationaux de relations intergouvernementales***

Une partie de la littérature sur les systèmes politiques nationaux comparés propose des typologies permettant d'observer la variation des interactions entre les niveaux infranationaux et le niveau national, d'un État à l'autre<sup>8</sup>. Le cadre d'analyse d'Edward Page et Michael Goldsmith, présenté dans leur ouvrage de 1987<sup>9</sup> et remis en débat dans celui de 2010<sup>10</sup>,

6. ROKKAN S., *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970.

7. SNYDER R., *op. cit.*, 2001, p. 93-110, p. 100.

8. GOLDSMITH M., PAGE E., *Changing Government Relations in Europe : From Localism to Intergovernmentalism*, London, Routledge, 2010 ; HESSE J., SHARPE L., « Local Government in International Perspective : Some Comparative Observations », in HESSE J. (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1991, p. 603-623 ; LIDSTRÖM A., « The Comparative Study of Local Government Systems – A Research Agenda », in *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 1, n° 1, 1998, p. 97-115 ; NORTON A., *International Handbook of Local and Regional Government : a Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.

9. GOLDSMITH M., PAGE E., *Central and Local Government Relations : a Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage Publ., 1987.

10. GOLDSMITH M., PAGE E., *op. cit.*, 2010.

occupe une place importante dans cette littérature. Pour définir la place des gouvernements locaux au sein des systèmes politiques nationaux en Europe, ils proposent trois variables : le partage légal des compétences (*functions*), la marge de manœuvre des gouvernements locaux dans la production des politiques locales<sup>11</sup> (*discretion*), et enfin l'accès des gouvernements locaux au gouvernement central et leur influence sur l'agenda national (*access*). L'ouvrage de 1987 rassemble sept études de cas nationales de pays unitaires d'Europe de l'Ouest. Yves Mény qui se penche sur la France y montre la forte intégration entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, notamment sous l'effet du cumul des mandats<sup>12</sup>. Autre exemple, Edward Page et Michael Goldsmith décrivent le modèle britannique traditionnel de « *dual polity* »<sup>13</sup> désignant la séparation des gouvernements central et local, la relative autonomie et les compétences étendues des gouvernements locaux<sup>14</sup>. L'une des conclusions transversales auxquelles parviennent les auteurs est celle d'une différenciation des relations intergouvernementales dans les pays d'Europe du Nord (Norvège, Danemark, Suède, Royaume-Uni) et d'Europe du Sud (Espagne, Italie, France). Vingt ans plus tard, Edward Page et Michael Goldsmith montrent que cette différenciation ne tient plus. Ils insistent sur les facteurs de bouleversement des relations intergouvernementales : consolidation de l'Union européenne, essor du niveau régional, évolution de la démocratie et du leadership au niveau local, changement dans les modes de contrôle de l'État central et montée en puissance du *New Public Management*. Ces différents éléments conduisent à pointer le renforcement de la dimension multi-niveaux des relations intergouvernementales qui ne peuvent plus être seulement pensées à travers le lien entre gouvernements locaux et nationaux. Et les auteurs concluent à la difficulté de poursuivre une ambition typologique. Les modèles nationaux (et leurs évolutions) demeurent toutefois au cœur de l'ambition de ce travail.

La nouvelle édition de l'ouvrage d'Edward Page et Michael Goldsmith en 2010<sup>15</sup> interpelle la capacité des modèles nationaux de relations intergouvernementales à prendre en compte le changement. Le plus souvent en effet, ces travaux mettent en relief davantage les régularités, continuités, et formes

---

11. Elle peut être légale, mais aussi indirecte, par le biais du financement ou de la capacité d'expertise des gouvernements locaux dans la production des politiques locales.

12. MÉNY Y., « France », in PAGE E., GOLDSMITH M., (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Londres, Sage, 1987, p. 88-106.

13. BULPITT J., *Territory and Power in the United Kingdom : an Interpretation*, Manchester, Dover N.H., Manchester Univ. Press, 1983.

14. PAGE E., GOLDSMITH M., « The British Dual Polity », in PAGE E., GOLDSMITH M., (eds.), *op. cit.*, 1987a, p. 68-87.

15. GOLDSMITH M., PAGE E., *op. cit.*, 2010.

d'inertie des politiques publiques<sup>16</sup>. Ils expliquent la permanence de chemins nationaux dans des contextes de transformation de l'action publique et de la capacité politique des niveaux infranationaux. Les répétitions, les héritages, les sentiers de dépendance et les « *increasing returns* » propres à chaque programme d'action publique tendent à renforcer les caractéristiques de ces relations intergouvernementales<sup>17</sup>. L'un des reproches adressé à cette littérature, notamment par Gerry Stoker<sup>18</sup>, tient précisément à sa faible aptitude à prendre en compte le changement. Ces travaux se sont également vus reprocher leur incapacité à étudier des cas infranationaux en profondeur et à saisir des pratiques plus informelles, moins visibles et moins institutionnalisées<sup>19</sup>. Ils restent en outre souvent assez descriptifs. Edward Page note lui-même que les variations à l'intérieur d'un même État, à la fois entre secteurs et dans le temps, compliquent la prétention à généraliser des styles nationaux<sup>20</sup>.

Les analyses intergouvernementales, en produisant des typologies classant les cas nationaux, constituent un socle à partir duquel identifier des articulations entre niveaux infranationaux et niveau national. Ils sont utiles à plusieurs titres au comparatiste : ils lui permettent de choisir ses cas et ses variables, et l'aident également à formuler des hypothèses de recherche sur les styles nationaux d'articulation entre niveaux. Comme tous les modèles idéal-typiques, ils sont souvent amendés par des études de cas empiriques. Mais surtout, ils n'offrent qu'un espace restreint pour la prise en compte de différenciations entre cas infranationaux au sein d'un même espace national. La comparaison reste avant tout une comparaison internationale.

### *L'attention portée à la mise en œuvre*

L'attention portée à la mise en œuvre<sup>21</sup> est également déterminante dans le développement de comparaisons intégrant des niveaux infranationaux. Ces

16. HESSE J., SHARPE L., « Local Government in International Perspective : Some Comparative Observations », in HESSE J., (ed.) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Normos, 1991.

17. PIERSON P., *Politics in Time : History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, N.J., Oxford, Princeton University Press, 2004 ; STREECK W., THELEN K., *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford [etc.], Oxford University Press, 2005, HALL P., TAYLOR R., « La science politique et les trois néo-institutionnalisme », in *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, 1996, p. 469-496.

18. STOKER G., « Comparative Local Governance », in RHODES R., BINDER S., ROCKMAN B., (eds.), *Oxford Handbook of Political Institutions*, 2006, p. 495-513.

19. LIDSTRÖM A., « The Comparative Study of Local Government Systems – A Research Agenda », in *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 1, n° 1, 1998, p. 97-115.

20. PAGE E., *Localism and Centralism in Europe the Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford, Oxford university press, 1991.

21. La mise en œuvre d'une politique publique désigne les mécanismes par lesquels des décisions sont appliquées ou non, ainsi que les processus par lesquels elles sont interprétées, négociées et appropriées par un ensemble d'acteurs. Elle correspond à un « ensemble d'activités hétérogènes, cognitives et normatives, combinant des dynamiques internes aux organisations et un ensemble de négociations externes » (PADIOLEAU J.-G., *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 23).

niveaux sont alors pertinents pour enrichir la compréhension de l'action publique nationale, en nous renseignant sur des enjeux et des problèmes qui se jouent à d'autres niveaux.

La réflexion de Léa Lima reflète bien cette préoccupation<sup>22</sup>. Reprenant le constat de Pierre Muller, lequel souligne que les réflexions sur la mise en œuvre constituent l'un des principaux apports de l'analyse des politiques publiques à la science politique, elle en envisage les implications en termes méthodologiques<sup>23</sup>. En s'appuyant sur son travail de terrain concernant les politiques de lutte contre l'exclusion centrées sur les jeunes en France et au Québec, elle s'interroge sur la conciliation entre comparabilité internationale et intégration de la marge de manœuvre locale. Dans le cas français, elle montre que les catégories de bénéficiaires des aides, fixées au niveau national, s'appuient sur la notion de « jeune en difficulté », dont le contenu juridique est peu stabilisé. Cette catégorie « introduit une dose de discrétion qui reporte au niveau local la compétence normative et cognitive »<sup>24</sup>. Dans le cas québécois, « catégorie globale et catégories locales sont strictement homothétiques »<sup>25</sup>. Son souci principal est de faire en sorte que les cas infranationaux rendent comparables les cas nationaux, ce qui suppose de produire de la cohérence et de l'homogénéité à partir des cas infranationaux.

Dans d'autres travaux, l'observation de la mise en œuvre documente les faiblesses voire les échecs des politiques nationales. À travers l'exemple de l'utilisation par les départements du Fonds d'aide aux jeunes, Patricia Loncle travaille sur les appropriations différenciées de certains dispositifs d'action publique selon les territoires considérés (ici les départements). Devant les résultats divergents obtenus, elle conclut à une faible capacité de l'État national à concevoir une politique en direction de la jeunesse<sup>26</sup>. Étudiant une politique de santé publique nationale, celle de la lutte contre le Sida, Olivier Borraz conclut aussi aux limites de la politique nationale. Ici, les instruments mis en place par le gouvernement central laissent une grande marge de manœuvre aux acteurs de la mise en œuvre et provoquent en retour un manque de cohérence de la politique nationale<sup>27</sup>. En regardant comment les niveaux infranationaux s'approprient les politiques produites au niveau national, et

22. LIMA L., *op.cit.*, 2004, p. 435-455.

23. MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, 2000, p. 189-207.

24. LIMA L., *op.cit.*, 2004, p. 435-455, p. 444.

25. *Ibid.*, p. 445.

26. LONCLE-MORICEAU P., « Les politiques locales de jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ? », in *Politiques et management public*, n° 65, 2005, p. 93-115 ; LONCLE-MORICEAU P., « Fonds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales : aide a minima ou politiques départementales de jeunesse ? », in *Revue française des Affaires sociales*, vol. 1, n° 1, 2008, p. 229-249.

27. BORRAZ O., *Les politiques locales de lutte contre le sida : une analyse dans trois départements français*, Paris, L'Harmattan, 1999.



même s'ils prennent en compte des différences entre cas infranationaux, ces travaux apportent *in fine* des conclusions sur des politiques nationales.

Au-delà de ces exemples, les études de cas infranationales conduisent à montrer que, dans la mise en œuvre, les acteurs se saisissent d'incertitudes et se mobilisent pour tirer parti de certaines formulations nationales restées floues. Malgré cela, le niveau national reste déterminant pour appréhender le problème public étudié. C'est à cette conclusion que parviennent plus largement Monika Steffen et Léa Lima dans le dossier de la *Revue Internationale de Politique Comparée* consacré à la comparaison internationale qu'elles coordonnent<sup>28</sup>. Elles réaffirment le cadre national comme cadre de résolution des problèmes publics. Si les approches multi-niveaux leur apparaissent nécessaires pour prendre en compte les dynamiques qui dépassent le cadre national, à la fois « par le haut » et « par le bas », elles concluent que « le niveau national revient comme résultat des recherches »<sup>29</sup>.

Dans les deux ensembles de travaux que nous avons présentés, les cas infranationaux servent avant tout à qualifier une situation ou un modèle national(e). Ils conduisent à documenter une marge de manœuvre ou une autonomie relative par rapport à cette situation, ou à mettre en évidence le rapport entretenu entre différents niveaux de gouvernement. Mais les situations infranationales apparaissent largement homogènes au sein d'un même espace national. Dans une perspective de comparaison internationale, c'est sur les points communs entre ces situations que l'accent est placé.

### **Comparer des politiques infranationales pour caractériser des cas infranationaux**

Le deuxième temps de cet article vise à explorer un autre type de construction du rapport entre politiques infranationales et cadre national. Les travaux que nous envisageons à présent s'attachent avant tout à caractériser les politiques et territoires infranationaux. Ces travaux s'inscrivent dans des perspectives variées et visent à répondre à un large spectre de questions de recherche. Nous nous centrons ici prioritairement sur la littérature, développée à partir des années 1990, autour des notions de gouvernance territoriale<sup>30</sup> ou urbaine<sup>31</sup>. Cette littérature s'est développée en se position-

28. LIMA L., STEFFEN M., « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation. Une introduction », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 339-348.

29. *Op. cit.*, p. 344.

30. Voir par exemple : PASQUIER R., SIMOULIN V., et al., *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007 ; FAURE A., DOUILLET A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

31. Au niveau local par exemple, le concept de gouvernance urbaine est utilisé par Patrick Le Galès pour rendre compte de l'articulation de différentes formes de régulation, impliquant une pluralité

nant notamment par rapport aux typologies intergouvernementales précédemment évoquées et en prenant acte de la perte de centralité de l'État central. Le niveau national tend même à ne plus intéresser certains de ces travaux qui vont comparer des niveaux infranationaux *per se* et revendiquer leur comparabilité terme à terme sans recourir à une réflexion sur les relations intergouvernementales. À partir de cette posture, ils proposent un renouvellement de la qualification de la part du national dans la production des politiques infranationales.

### *Les politiques infranationales au prisme de la gouvernance territoriale*

La notion de gouvernance territoriale renvoie à l'émergence de nouvelles formes d'action publique, reposant davantage sur la négociation et le partenariat, à la diversification des acteurs intervenant dans les politiques publiques, et à l'accroissement des interdépendances entre niveaux de gouvernement. Guy Peters exprime bien les questions que la gouvernance pose aux études plus classiques sur l'État, le gouvernement et l'administration : « *What does appear clear is that conventional command and control conceptualizations about governing are no longer either fully descriptive nor fully acceptable, and provide a very incomplete notion of how governments function in contemporary advanced democracies* »<sup>32</sup>. Les travaux sur la gouvernance invitent à reconsidérer les typologies sur les relations intergouvernementales et à réinterroger les transformations des interactions entre ces niveaux<sup>33</sup>. Dans le champ de l'analyse des politiques publiques, l'emploi de cette notion conduit à questionner le poids des États nations dans l'action publique. Dans un contexte de mondialisation et d'intégration européenne, les États européens se recomposent, sans toujours parvenir à s'adapter aux changements économiques et sociétaux<sup>34</sup>. Ainsi, par exemple, le découpage du travail gouvernemental en administrations et secteurs d'action publique rend difficile la production de politiques territorialisées et intersectorielles comme l'environnement et le développement économique. À d'autres niveaux, sont inventées d'autres manières de fabriquer l'action publique.

---

d'acteurs publics et privés, dans les villes européennes (voir par exemple : LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 57-95 ; LE GALÈS P., « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE J., JOBERT B., (eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 203-240 ; PINSON G., « La gouvernance des villes françaises », in *Métropoles [En ligne]*, n° 7, 2010).

32. PETERS B., « Shouldn't Row, Can't Steer : What's A Government to Do ? », in *Public Policy and Administration*, vol. 12, n° 2, 1997, p. 51-61, p. 52.

33. JOUVE B., LEFEBVRE C., « Urban Power Structures : Territories, Actors and Institutions in Europe », in JOUVE B., LEFEBVRE C., (eds.), *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*, London, Frank Cass, 2002, p. 7-34.

34. LE GALÈS P., *op. cit.*, 1995, p. 57-95.

Pour les spécialistes des politiques infranationales, les approches en termes de gouvernance permettent d'ouvrir la boîte noire des politiques publiques et d'observer la constellation d'acteurs qui produisent des politiques territorialisées. Ces travaux qui partent de politiques aux niveaux infranationaux (municipalité, métropole, région, etc.) proposent de décentrer le regard pour analyser l'action publique. Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics »<sup>35</sup>. De son côté, Gilles Pinson a montré, dans sa comparaison des projets urbains métropolitains en Europe, l'émergence d'un agenda politique proprement local. Cet agenda est défini comme : « l'ensemble des faits sociaux ayant un statut de problèmes publics, faisant l'objet de controverses et de débats à l'échelle d'une agglomération urbaine et appelant une intervention publique à cette même échelle »<sup>36</sup>. Dans cette perspective, « les agendas locaux ne constituent plus les succursales standardisées de l'agenda national, ni l'intérêt général local, une déclinaison de l'intérêt général national »<sup>37</sup>. En regardant comment un instrument de politique publique (le projet urbain) a été investi par les acteurs de différentes métropoles européennes, Gilles Pinson propose un type de comparaison infranationale dans lequel la gouvernance des métropoles est comparable terme à terme sans que ne soit nécessaire de prendre en compte les spécificités nationales, ni de qualifier les relations entre les niveaux de gouvernement.

Dans ces travaux, le niveau national et les politiques impulsées par les gouvernements centraux ne sont pas au centre de l'analyse. Mais pour autant, ce type de travaux ne saurait être cantonné à une posture de rejet ou d'ignorance de ce qui se joue au niveau national. Quelle place ces approches en termes de gouvernance territoriale accordent-elles au niveau national ? Il est difficile d'apporter ici une réponse univoque, ces approches n'étant pas homogènes et leurs positionnements sur cette question étant variés (et plus ou moins explicites).

Dans certains cas, le national a tendance à ne constituer qu'un contexte, ou un monolithe statique contre lequel se font et se défont les interactions locales. Ainsi les travaux sur les mobilisations régionales en France<sup>38</sup> tendent parfois à étudier la mobilisation des acteurs régionaux en réaction au niveau national, sans envisager en retour les actions différenciées de l'État sur ses territoires. D'autres, en revanche, proposent des outils

35. DURAN P., THOENIG J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », in *Revue française de science politique*, n° 4, 1996, p. 580-623, p. 582.

36. PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, 2005, p. 619-651, p. 620.

37. *Ibid.*, p. 627.

38. FOURNIS Y., *Les régionalismes en Bretagne la région et l'État, 1950-2000*, Frankfurt am Main, P.I. E.-P. Lang, 2006.

pour qualifier et caractériser précisément l'interaction entre infranational et national. Chez Bernard Jouve et Christian Lefèvre, le niveau national détient une légitimité spécifique dans l'allocation de ressources et la production du cadre légal<sup>39</sup>. Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoénig, c'est dans les formes de régulation de l'action collective (production de règles et d'un « cadre d'ajustement mutuel »<sup>40</sup>) que l'on doit trouver l'intervention du niveau national dans les formes d'action publique territorialisées. Autre exemple : dans une comparaison sur les politiques urbaines municipales à Dunkerque, Pauline Prat propose de considérer le niveau national comme une ressource mobilisable – parmi d'autres – par les acteurs municipaux. Par des mécanismes classiques de cumul des mandats, le recours au national peut, dans certains cas, se combiner avec l'appel à des formes différentes de coopérations (et d'incitations) par les acteurs de la mise en œuvre<sup>41</sup>.

### ***Le niveau national vu d'en bas. Ce que les travaux sur la gouvernance territoriale disent du national***

Nous avons souligné que certains travaux portant sur la gouvernance territoriale proposaient des pistes pour considérer le niveau national. Parmi ceux-ci, nous nous intéressons à présent à ceux dont le travail empirique porte sur plusieurs terrains au sein d'un territoire national en comparaison avec des terrains infranationaux d'un autre cas national. En effet, la question de la part du national y est alors particulièrement saillante. Dans ces comparaisons infranationales, les auteurs peuvent être conduits à réintégrer le niveau national *a posteriori* comme facteur expliquant les divergences entre les cas empiriques, tout en qualifiant quelles sont les dimensions du cadre national qui permettent d'expliquer ces variations.

Deux recherches comparatives nous permettent ici d'illustrer cette démarche. Leur point commun réside dans le fait que la qualification de l'influence du niveau national sur le niveau infranational résulte directement de la comparaison. Dans les travaux de Romain Pasquier sur la capacité politique des régions et dans ceux de Julie Pollard sur les groupes d'intérêt dans les métropoles européennes, le niveau national n'est pas premier dans l'analyse<sup>42</sup>. L'objectif n'est pas de qualifier la décentralisation ou la politique nationale du logement, contrairement aux analyses

39. JOUVE B., LEFEBVRE C., *op. cit.*, 2002, p. 7-34.

40. DURAN P., THOENIG J.-C., *op. cit.*, 1996, p. 580-623, p. 609.

41. PRAT P., « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », in *Sociologie du Travail*, vol. 50, n° 2, 2008, p. 200-218.

42. PASQUIER R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004 ; POLLARD J., *Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po, 2009.

présentées dans la première partie. Dans les deux cas, il est question de comparer des niveaux infranationaux de différents pays entre eux. Leurs approches permettent de faire émerger les éléments du cadre national qui expliquent les divergences et les convergences entre les cas infranationaux qu'ils étudient (la *politics* nationale, le cadre légal, les aides financières, etc.).

Le travail de Romain Pasquier sur les régions françaises et espagnoles s'intéresse à la construction d'une capacité politique par les entités infranationales. La capacité politique est définie comme le « processus complexe de définition d'intérêt, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs »<sup>43</sup>. On retrouve dans la construction de la comparaison l'usage des analyses intergouvernementales pour justifier le choix des cas nationaux, ce qui tend à confirmer l'apport de ces typologies pour élaborer le *design* de la recherche. Ainsi, la France et l'Espagne sont choisies comme des cas similaires de pays connaissant un fort processus de décentralisation et de renégociation avec le gouvernement central depuis les années 1980. À partir de leur comparaison, l'auteur montre que la mobilisation des acteurs au niveau régional et leur capacité de captation des ressources expliquent les différences entre les différents cas observés. Mais il conclut cependant à la persistance dans le temps de « styles nationaux », phénomène qui est déduit de la comparaison infranationale. Il montre que lorsque l'on compare à un temps *t* la capacité politique des régions, les processus semblent similaires. Si l'on observe toutefois, au moyen d'un travail d'archives, comment cette capacité politique s'est structurée et a évolué sur une période temporelle plus longue, les chemins empruntés sont différents : les styles nationaux expliquent les différences de temporalités dans l'institutionnalisation de la capacité politique des régions. Comme d'autres travaux comparatifs qui intègrent la variable temporelle dans la comparaison<sup>44</sup>, le niveau national ressort de la comparaison infranationale comme pourvoyeur du cadre institutionnel et cognitif des interactions.

43. PASQUIER R., *op. cit.*, 2004.

44. On pense ici à l'ouvrage classique de R. Putnam, qui, sans toutefois engager une comparaison internationale, montre, sur le long terme, le poids des héritages socio-politiques pour expliquer les variations de développement entre les régions italiennes. PUTNAM R., LEONARDI R., et al., *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton (N.J.), Princeton university press, 1993. Pour une analyse critique, voir BEVORT A., « Performances institutionnelles et traditions civiques en Italie. En relisant Robert Putnam », in *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 2, 1997, p. 234-247 ; THIÉBAULT J.-L., « Les travaux de Robert D. Putnam sur la confiance, le capital social, l'engagement civique et la politique comparée », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n° 3, 2003, p. 341-355.

Le travail de Julie Pollard porte sur les interactions entre acteurs des politiques du logement dans les aires métropolitaines de Paris et de Madrid<sup>45</sup>. Elle s'attache en particulier aux catégories d'acteurs suivantes : promoteurs immobiliers, organismes de logement social, acteurs politiques et administratifs locaux. Dans le cas français, la politique du logement produite au niveau national est caractérisée par la persistance d'une opposition sectorielle structurante entre les promoteurs privés et les organismes de logement social. Cette dimension nationale formelle et réglementaire est cependant contredite par l'observation au niveau local, dans les communes étudiées, d'une segmentation moins prononcée entre ces acteurs. Promoteurs immobiliers et organismes de logement social collaborent de manière croissante et leurs activités s'interpénètrent de plus en plus. Les mécanismes de régulation identifiés ne sont pas des déclinaisons locales de mécanismes de régulation nationaux, en cela qu'ils ne peuvent pas être déduits du cadre national de la politique du logement. À partir de cette conclusion, elle identifie les facteurs nationaux qui impactent le niveau infranational (ici, les communes), et *a contrario* quels éléments du cadre national sont en fait contournés, et retravaillés par les dynamiques locales. Ces facteurs ne peuvent être déterminés qu'*a posteriori*, comme résultat du travail sur les cas infranationaux. La comparaison permet d'identifier que le cadre fiscal et certaines des dispositions urbanistiques et foncières nationales sont les variables nationales qui jouent sur les interactions observées au niveau local. À partir d'une comparaison infranationale, ce travail permet donc de documenter le niveau national. Cela lui permet de comprendre la structuration (réelle et non pas simplement réglementaire) du secteur, mais aussi de qualifier quels sont les éléments du cadre national qui contraignent l'action publique infranationale. L'analyse de la mise en œuvre invite à considérer des effets de *feedback*. En outre, en focalisant l'analyse non pas sur les niveaux de gouvernement eux-mêmes, mais sur des acteurs multi-positionnés (les promoteurs immobiliers et les organismes de logement social), il est possible de rendre compte des différents niveaux d'interaction de l'action publique de manière comparée. C'est cet enjeu que nous approfondirons dans la troisième partie de cet article.

---

45. Plus précisément, elle travaille de manière approfondie sur deux villes dans chaque aire métropolitaine (Issy-les-Moulineaux et Saint-Denis ; Getafe et San Sebastián de los Reyes).

## Se centrer sur les acteurs pour articuler les niveaux de comparaison

Les perspectives que nous avons présentées dans les deux premières parties du texte n'épuisent pas l'ensemble des postures de recherche envisageables. Un certain nombre de dispositifs de recherche s'inscrivent davantage dans des relations dynamiques entre niveaux. Dans la dernière partie de cet article, nous voudrions insister sur le fait que l'attention portée aux acteurs, à leurs trajectoires, stratégies, ressources et positionnements dans un environnement multi-niveaux, constitue un moyen fructueux d'appréhender l'articulation entre niveaux. Nous présentons trois approches qui ont pris en compte des acteurs situés à différents niveaux d'action publique. La première porte sur les réseaux de politiques publiques. Les deux autres approches ont été explorées à partir de nos propres travaux. L'une envisage les acteurs de l'État comme passeurs entre niveaux d'action publique. L'autre propose de prendre en compte des interactions dynamiques entre niveaux, dans l'espace et dans le temps, pour analyser les stratégies des groupes d'intérêt.

### *Les réseaux d'action publique. Lier secteurs, territoires et structures nationales*

Les travaux mentionnés jusqu'à présent comparent le plus souvent soit un même secteur d'action publique dans plusieurs territoires, soit plusieurs secteurs au sein d'un même territoire. Pour prendre en compte la multi-positionnalité des acteurs, certains travaux portant sur les réseaux de politiques publiques (*policy networks*) proposent d'envisager des comparaisons croisant plusieurs secteurs et plusieurs territoires infranationaux.

D'autres ont déjà noté l'apport limité de la notion de réseaux de politiques publiques quant à la prise en compte de l'activité de l'État, notamment dans le cas français<sup>46</sup>. Grâce à la comparaison internationale et infranationale néanmoins, certains résultats peuvent être attendus sur la nature de l'articulation entre ces niveaux. Dans une recherche conduite par Jefferey Sellers sur différents secteurs<sup>47</sup> et dans plusieurs pays et régions, il montre que la comparaison entre niveaux infranationaux de différents pays se révèle davantage pertinente que la comparaison entre pays. Il montre que l'institutionnalisation des réseaux d'action publique explique les variations

---

46. LE GALÈS P., « Urban Governance and Policy Network : on the Political Boundaries of Policy Networks. A French case study », in *Public Administration*, vol. 79, n° 1, 2001, p. 167-184 ; LE GALÈS P., THATCHER M., *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995.

47. Les politiques de développement économique, de protection de l'environnement et de réduction des inégalités.

entre les secteurs dans des contextes nationaux et infranationaux différents<sup>48</sup>. Il conclut ainsi « *The more that national, intermediate and transnational governments have tried to shape urban political economies, the more that governing from above has depended on governance from below* »<sup>49</sup>.

Dans la perspective de Peter John et Alistair Cole, l'approche en termes de réseaux de politiques publiques est utilisée de manière différente. Selon eux, celle-ci permet de dépasser les explications en termes de secteurs ou d'institutions<sup>50</sup>. Leurs conclusions indiquent que la comparaison de plusieurs secteurs de politiques publiques au sein du même pays tendrait à renforcer les effets sectoriels, tandis que la comparaison d'un même secteur dans plusieurs pays tendrait à valoriser les explications en termes institutionnels. Ils prennent pour acquise l'existence forte de « *local effects* », même dans le cadre de politiques centralisées. En intégrant des comparaisons entre villes du même pays, ils espèrent ainsi apporter des conclusions sur l'influence du niveau national, caractérisé ici par le secteur et les institutions. Dans ce schéma, les institutions, les secteurs et les territoires (ici, le niveau local) sont les variables dépendantes expliquant les caractéristiques des réseaux<sup>51</sup>. Finalement, les conclusions tirées de leur étude relativisent les effets du territoire sur la structuration des réseaux d'action publique dans les deux pays. Le secteur est davantage explicatif. Ces conclusions invitent également à comparer différentes politiques sectorielles au niveau infranational pour mieux qualifier les réseaux de politiques publiques.

Ces approches présentent la particularité de croiser différents niveaux de manière synthétique et synchronique. Néanmoins, elles ont pu se voir reprocher d'en dire trop peu sur la nature des échanges entre les acteurs et sur les mécanismes d'articulation entre les niveaux d'action. Pour étudier les modalités de positionnement des acteurs à différents niveaux d'action publique de manière comparée, d'autres travaux se centrent plus précisément sur les activités et les interactions des acteurs.

### ***Les acteurs de l'État, passeurs entre niveaux***

Comme le montrent notamment les travaux sur la gouvernance urbaine, les systèmes de commandement hiérarchisés verticalement entre le niveau

---

48. SELLERS J., *op. cit.*, 2002.

49. *Ibid.*, p. 90-91.

50. La France et Angleterre sont les deux pays comparés, avec en France les villes de Lille et de Rennes, et en Angleterre celles de Leeds et de Southampton. Les deux secteurs étudiés sont le développement économique et l'éducation (COLE A., JOHN P., *Local Governance in England and France*, London, Routledge, 2001).

51. COLE A., JOHN P., « When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? », in *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 2, 2000, p. 248-268, p. 252.



local et national ne sont plus explicatifs pour comprendre la production et la mise en œuvre des politiques publiques. La territorialisation des politiques publiques remet en question la manière dont l'État est structuré, et la manière dont il pilote et intervient dans l'action publique. Les études classiques de sociologie des organisations sur la régulation croisée avaient montré, déjà dans les années 1970, l'articulation entre les niveaux par les interactions entre acteurs politiques et administratifs, notamment par le mécanisme du cumul des mandats<sup>52</sup>. Les transformations de l'État et de l'action publique ont des effets sur ces enchevêtrements, sur les ressources des acteurs, mais aussi sur la structuration et les identités professionnelles des acteurs étatiques<sup>53</sup>. Observer comment les acteurs de l'État, dans des territoires infranationaux, jouent de leurs positions à différents niveaux comme des ressources est une manière fructueuse de s'interroger à la fois sur les transformations du gouvernement dans les niveaux infranationaux et sur les recompositions du niveau national.

L'État est organisé suivant des divisions sectorielles, mais aussi suivant des divisions territoriales<sup>54</sup> qui viennent s'ajouter aux « multiples lieux et réseaux » qui composent l'État<sup>55</sup>. S'intéresser aux acteurs étatiques déconcentrés donne à voir les lieux où s'articulent les « espaces institutionnels » dans la formulation de Olivier Nay et Andy Smith<sup>56</sup>. Les relations entre niveau national et niveaux infranationaux s'observent en effet de manière privilégiée à partir des activités et des interactions des acteurs étatiques. Ils se positionnent à la fois comme acteurs locaux et comme représentants du niveau national. Ils incarnent la complexité, l'hétérogénéité et les contradictions de l'État. Les acteurs qui représentent l'État aux différents niveaux infranationaux doivent parfois rendre des arbitrages non rendus par le niveau national. Lorsque l'on regarde comment les préfets de région en France ont développé leurs activités, dès leur mise en place en 1964, il apparaît que les règles données par le niveau national étaient vagues et incertai-

52. GRÉMION P., *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

53. Bien qu'elle ne traite pas nommément d'identité professionnelle, on voit dans la thèse de Hélène Reigner que les changements organisationnels interrogent les carrières et les normes d'action des agents de l'État. Les agents des Directions Départementales de l'Équipement n'affectionnent pas le terme de « territorialité » qui signifie une remise en cause de leur organisation et du rôle qu'ils y jouent. (REIGNER H., *Le ministère de l'Équipement : un révélateur des mutations en cours de l'action publique territoriale en France*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Rennes, 2000).

54. KEATING M., *The New Regionalism in Western Europe Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, E. Elgar, 1998 ; ROSE R., « From Government at the Centre to Nationwide Government », in *Studies in Public Policy*, Centre for the Study of Public Policy, n° 132, 1984.

55. REDFORD E., *Democracy in the Administrative State*, New York, London, Oxford University Press, 1969 ; NAY O., SMITH A., *Le gouvernement du compromis courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, 2002.

56. *Ibid.*, 2002.

nes. Les tâches de « coordination » et « animation » laissent le champ libre à de nombreuses interprétations<sup>57</sup>.

Dans le cas de la France, observer les acteurs étatiques en action permet de renouveler l'analyse des mécanismes de centralisation et de documenter comment gouvernement et gouvernance s'articulent dans la pratique. Ces tensions s'observent de manière privilégiée dans la manière dont les acteurs étatiques participant à la production des politiques publiques infranationales interagissent à différents niveaux de l'action publique. À partir d'un travail comparatif, Olivier Borraz montre que la légitimité des acteurs étatiques à encadrer l'action publique et à fixer les procédures dépend de leur capacité à proposer des financements aux autres acteurs<sup>58</sup>. Empiriquement, la comparaison dans un univers multi-niveaux permet d'amender les résultats plus généraux sur les transformations de l'action publique et la gouvernance que nous avons présentés dans la partie précédente.

Certains travaux sur des politiques publiques particulières, comme celles de l'équipement ou de la santé publique, ont montré les formes très variées que pouvaient prendre ces interactions et l'inégale capacité des acteurs étatiques à jouer sur les niveaux de gouvernement. Dans sa thèse, Pauline Prat montre comment le préfet de la région parisienne a paradoxalement soutenu les demandes d'allègement de la tutelle de l'État sur les élus pour renforcer sa propre position hiérarchique au sein de l'État déconcentré<sup>59</sup>. Tantôt courtiers, tantôt intermédiaires<sup>60</sup>, les acteurs étatiques font preuve d'une capacité à utiliser les différents niveaux d'action publique et à négocier leurs marges de manœuvre suivant les ressources dont ils disposent. Ils sont insérés à la fois dans des formes d'action collective dans les territoires infranationaux (avec les acteurs économiques et sociaux en particulier), et au niveau national, dans des interactions avec les autres acteurs étatiques ayant eux-aussi leurs propres agendas<sup>61</sup>.

---

57. PRAT P., *La région Ile-de-France, une affaire d'État (1958-2008)*, Thèse en cours, Institut d'Études Politiques de Paris.

58. BORRAZ O., *op. cit.*, 1999.

59. PRAT P., *op. cit.*, Thèse en cours.

60. NAY O., SMITH A., *op. cit.*, 2002.

61. Voir aussi Olivier Nay sur les stratégies d'alliance entre préfet et syndicalistes agricoles en région Aquitaine. NAY O., *La région, une institution la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, Montréal l'Harmattan, 1997.

### ***Des acteurs multi-positionnés. Jeux et stratégies des groupes d'intérêt entre décision et mise en œuvre***

Divers travaux soulignent comment les groupes d'intérêt jouent de la multiplication des niveaux de gouvernement<sup>62</sup>. Cet enjeu peut être articulé, de manière stimulante, avec les questions de mise en œuvre, moment au cours duquel, certains acteurs peuvent apparaître (s'ils étaient absents lors des processus décisionnels) ou renforcer leurs positions. Ainsi, dans le cadre d'une étude portant sur la mise en œuvre de mesures de protection des espèces menacées d'extinction<sup>63</sup>, Suzanne Robbins envisage deux types de positionnement des groupes d'intérêt, la coopération ou le conflit<sup>64</sup>. Elle montre que durant la mise en œuvre, les groupes peuvent obtenir de nouveaux avantages ou maximiser à leur profit les effets de certaines mesures législatives. Le contexte politique qui structure l'arène politique et le partage de l'information apparaissent décisifs pour comprendre les stratégies des groupes lors de la mise en œuvre.

Dans les travaux de Julie Pollard portant sur les promoteurs immobiliers dans les aires métropolitaines de Paris et de Madrid, les mêmes acteurs au centre de l'analyse – les promoteurs immobiliers – occupent des places différentes dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques du logement<sup>65</sup>. Elle le montre en particulier à travers le cas français. En effet, dans le cas espagnol, les promoteurs immobiliers sont des acteurs clefs, à la fois de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques nationales et régionales du logement. Dans le cas français en revanche, au niveau national, les promoteurs apparaissent relativement faibles, et la régulation politique du secteur est fortement encadrée par les acteurs politiques. Les promoteurs sont davantage en position centrale dans la mise en œuvre. Changer de niveau et de moment d'observation permet donc d'appréhender différemment l'intervention de ces acteurs. Les promoteurs immobiliers constituent un groupe d'intérêt déterminant dans les évolutions de la politique du logement parce

---

62. GROSSMAN E., SAURUGGER S., *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, 2006 ; KOHLER-KOCH B., « Organized Interests in European Integration : the Evolution of a New Type of Governance ? », in WALLACE H., YOUNG A., (eds.), *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 42-68 ; GRANDE E., « The State and Interest Groups in a Framework of Multilevel Decision-Making : the Case of the European Union », in *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 3, 1996, p. 318-338.

63. Notamment via la négociation locale de plans de conservation de l'habitat (*Habitat Conservation Plans*).

64. ROBBINS S., « Play Nice or Pick a Fight ? Cooperation as an Interest Group Strategy at Implementation », in *Policy Studies Journal*, vol. 38, n° 3, 2010, p. 515-535.

65. POLLARD J., *Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po, 2009 ; POLLARD J., « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », in *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 4, 2011, p. 681-706.

qu'ils reprennent la main au moment de la mise en œuvre de certains dispositifs, notamment fiscaux, proposés par des acteurs politiques et élaborés conjointement par les Ministères en charge du logement et des finances<sup>66</sup>. L'intégration du moment de la mise en œuvre dans l'analyse s'avère indispensable pour observer les marges d'action et d'influence des acteurs privés dans le secteur<sup>67</sup>. Celles-ci sont peu visibles si l'on s'en tient à une approche des groupes d'intérêt centrée sur les processus décisionnels et sur le niveau national.

À travers cette recherche, on voit que le positionnement d'un groupe d'intérêt à un niveau infranational (ici le niveau communal) peut avoir des effets sur la régulation d'un secteur d'action publique. Le niveau local y est avant tout envisagé comme permettant de saisir la mise en œuvre de politiques publiques. Étudier les positionnements différenciés des acteurs à plusieurs niveaux d'action publique permet d'enrichir la compréhension de leurs pratiques et de leurs stratégies.

## Conclusion

Ce texte nous a conduites à envisager la comparaison de politiques publiques infranationales sous un angle particulier : celui de l'intégration de ces politiques dans un environnement multi-niveaux. En particulier, nous nous sommes concentrées sur leur intégration dans des États-nations, en nous demandant comment concilier (ou questionner), dans la construction des dispositifs de recherche, l'appartenance de ces territoires à des ensembles nationaux et autonomie relative des territoires infranationaux.

Nous avons montré que les travaux articulant politiques infranationales et politiques nationales pouvaient être largement définis par rapport à deux grands types de démarche, selon qu'ils portaient du niveau national ou d'un niveau infranational. Les questionnements et objectifs qui animent ces types de recherche ne sont pas les mêmes, suivant qu'il s'agit, par exemple, de tester la capacité de l'État à mettre en œuvre des politiques sur l'ensemble du territoire national ou bien d'analyser les formes d'action collective des gouvernements urbains.

---

66. POLLARD J., « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », in *Sociologie du Travail*, vol. 52, n° 3, 2010, p. 323-339.

67. L'étude de la mise en œuvre de l'action publique permet plus généralement de réfléchir à l'intégration d'acteurs qui, sans être partie prenante dans la phase de décision, modifient sensiblement la politique initiale. Alexis Spire l'a bien montré dans la problématisation de la politique de l'immigration en France. Olivier Borraz le montre également en regardant l'intervention des praticiens hospitaliers dans la politique de lutte contre le sida. BORRAZ O., *op. cit.*, 1999.

L'attention portée aux acteurs de l'action publique, dans la dernière partie, offre une ouverture sur les possibilités de lier les démarches. Regarder comment des acteurs participent à l'action publique à plusieurs niveaux, en étudiant les ressources qu'ils mobilisent, leurs pratiques et leurs stratégies, permet de mieux qualifier liens entre niveaux de gouvernement. Une telle approche ouvre surtout des perspectives de recherche pour comprendre de manière dynamique, et notamment à différents moments dans le temps, comment ces acteurs, au croisement entre les secteurs et les territoires, accompagnent et participent au changement de l'action publique.