



HAL
open science

Trajectoires nationales de construction des politiques rurales et de leurs dispositifs de mise en oeuvre : une grille d'analyse par les dépendances de sentier

Eric Léonard, Jean-Jacques Gabas, Johny Egg

► To cite this version:

Eric Léonard, Jean-Jacques Gabas, Johny Egg. Trajectoires nationales de construction des politiques rurales et de leurs dispositifs de mise en oeuvre : une grille d'analyse par les dépendances de sentier. 2007. hal-02817807

HAL Id: hal-02817807

<https://hal.inrae.fr/hal-02817807>

Submitted on 6 Jun 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.

Grille d'analyse de l'AXE 1 (WP2)

TRAJECTOIRES NATIONALES DE CONSTRUCTION DES POLITIQUES RURALES ET DE LEURS DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE

Une grille d'analyse par les dépendances de sentier

Eric Léonard¹

Juillet 2007

La présente note constitue une première tentative, dans le cadre du projet PROPOCID, de mise en perspective de différentes approches des questions de trajectoires dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que dans l'analyse de leurs effets. Elle emprunte aux champs de l'économie politique (Mahoney, Collier & Collier, Moore), de la sociologie politique (Müller ; Surel ; Sabatier & Schlager) et de l'économie institutionnelle (principalement North, mais aussi certaines figures du « vieil » institutionnalisme, comme Menger et Veblen, qui ont souligné la place centrale des rapports de pouvoir dans ces questions), mais aussi de la socio-anthropologie politique (Rubin ; Gilbert & Nugent). Ce premier cadrage s'attache aux rapports que ces différents courants ont établi autour des notions de changement institutionnel, de dépendance de sentier, de rupture (« discontinuité », « bifurcation »...), dans l'analyse des trajectoires des politiques publiques. Il vise à explorer les dimensions macro et micro-institutionnelles des dépendances de sentier. Pour ce faire, il examine les proximités et les complémentarités analytiques que ces différentes approches établissent sur les relations entre le pouvoir et la structuration des référentiels cognitifs et normatifs considérés comme étant à la fois le fondement et le produit des politiques publiques.

L'un des enjeux méthodologiques d'une analyse historique et comparative des formes d'intervention de l'Etat dans les secteurs agricole et rural réside dans la mise en rapport des principaux changements ou inflexions dans le référentiel global du « développement »² et dans les trajectoires nationales. Cette mise en regard des temporalités dans l'ajustement des référentiels entre les échelles globale et nationale renvoie à une analyse des régimes

¹ Socio-économiste, IRD, leonard@supagro.inra.fr, avec la collaboration de Jean-Jacques Gabas, économiste, GEMDEV, jjgabas@club-internet.fr et Johny Egg, économiste, Inra, egg@supagro.inra.fr

² Ce référentiel global va du développement national autocentré et régulé par l'interventions étatique, qui a prévalu depuis les années 1930 jusqu'au début des années 1970, au développement par l'insertion compétitive dans les marchés internationaux et, depuis le milieu des années 1990, au développement durable.

politiques³ et de leurs modes de régulation, en particulier du point de vue des choix d'équilibre entre secteur urbain-industriel et secteur rural-agricole. Il s'agira d'analyser les formes particulières de politiques agricoles et rurales⁴, à l'interface des effets de domination et des logiques endogènes (des Etats et des élites nationales, mais aussi des pouvoirs régionaux et des organisations locales). Cette analyse sera menée en référence à une fonction centrale de la politique publique : la construction d'une « matrice cognitive et normative » reflétant les préférences et les choix des acteurs ruraux⁵.

Trois niveaux d'analyse sont donc proposés, qui pourront être explorés de façon plus ou moins approfondie selon les contextes nationaux : (1) la détermination des trajectoires nationales au regard de l'évolution du référentiel global, (2) l'analyse du dispositif d'intervention publique en milieu rural et (3) l'analyse de la trajectoire des politiques agricoles et rurales en lien avec la gouvernance régionale et locale.

La détermination des trajectoires nationales au regard de l'évolution du référentiel global

Ce premier niveau correspond à l'analyse des bifurcations, persistances structurelles et séquences réactives dans les politiques rurales nationales.

Construction de la périodisation au niveau national

La première étape concerne la mise en regard des séquences de changement / inflexion dans le référentiel global avec les séquences correspondant aux choix nationaux des politiques économiques, rurales en particulier. On s'intéressera notamment aux processus d'assimilation, d'adaptation, de traduction ou de contournement du référentiel international dans les contextes nationaux étudiés. Pour ce faire, on partira du postulat de « semi-autonomie » des politiques nationales et de leurs cadres sociopolitiques de production (S. F. Moore, 1973). Il s'agira de confronter la périodisation des principaux moments d'inflexion et de stabilisation du référentiel global du développement (1930-1975,

³ Par régime politique, on entendra la combinaison, aux différentes échelles de maillage territorial, d'un mode particulier de gouvernance (en tant que concept descriptif rendant compte de l'organisation et de la mise en rapport des pouvoirs nationaux, régionaux, locaux) et d'un mode de régulation visant à organiser la légitimité et la hiérarchie de ces pouvoirs (à travers les flux de ressources de tous types).

⁴ On s'intéressera donc ici non seulement aux énoncés (lois, règlements, dispositifs administratifs), mais aussi aux dispositifs assumant concrètement la prise en charge des politiques « en actes », en référence au caractère hybride de ces dispositifs, combinant institutions formelles et informelles selon les caractéristiques des systèmes de gouvernance (clientélismes, réseaux de patronage, « despotisme décentralisé », etc.).

⁵ Voir sur ce point la note de synthèse sur les analyses cognitives en sciences politiques, produite par M.-A. Jouanjean dans les documents de référence du séminaire PROPOCID de mars 2007

1975-1992 et post 1992) avec celle des séquences de bifurcation-« persistance structurelle »-« séquence réactive » propres à chaque contexte national ⁶.

Identification des espaces stratégiques de production des politiques publiques

La mise en évidence des dépendances de sentier par l'analyse des séquences de bifurcation / persistance structurelle doit permettre de repérer les « espaces stratégiques » (secteurs d'activité, filières, espaces géographiques) de production et de concentration du pouvoir politique⁷.

On s'intéressera à la façon dont les inflexions des politiques sectorielles (de production, foncières, d'organisation administrative et territoriale, en particulier dans un cadre de décentralisation) révèlent des déplacements du centre de gravité du pouvoir, à travers la modification des équilibres entre secteurs productifs, entre secteurs urbains et ruraux et entre espaces régionaux. Cette première phase de caractérisation doit permettre de justifier le choix d'un ou plusieurs secteur socio-productif ou d'un espace régional représentatifs des enjeux de reproduction des compromis socio-politiques nationaux et locaux.

Analyse des secteurs et des espaces régionaux stratégiques

Pour chacun des secteurs et espaces régionaux stratégiques retenus, on analysera les évolutions des dispositifs d'intervention publique sur longue période. Ces dispositifs ne peuvent a priori être réduits à leurs expressions administratives formelles (agences des administrations agricoles, agraires ou des projets de développement dépositaires de la représentation exécutive de l'Etat, tels que les préfets, etc.). Ils doivent au contraire être envisagés comme relevant de formes organisationnelles et institutionnelles hybrides mettant en jeu :

- des normes prescriptives du référentiel global (qui peuvent être portées en partie par des opérateurs non étatiques, ONG ou firmes),
- un ensemble de règles et d'instances administratives relevant du cadre étatique et juridique national,
- des pratiques et des instances administratives correspondant aux systèmes de gouvernance régionale et locale (chefferies, systèmes de patronage...),
- un ensemble de normes et de codes de conduite relevant des référentiels « coutumiers » ou « communautaires » locaux,

⁶ Pour paraphraser B. Losch dans le séminaire de mars, on tentera une lecture « en parallèle » diachronique, synchronique et asynchrone des inflexions du référentiel global et de leurs expressions sous forme de compromis à l'épreuve des logiques endogènes.

⁷ Ces espaces se réfèrent aux intérêts et aux logiques des élites nationales, ainsi qu'aux formes de construction d'alliances et de compromis entre secteurs sociopolitiques (en particulier entre bourgeoisies nationales et régionales, élites foncières, collectivités et organisations paysannes, classes moyennes urbaines, « cadres villageois », secteurs ouvriers ou informel-urbain, etc.).

- des systèmes de règles propres à des organisations non gouvernementales et à des entreprises privées.

On aborde ici un niveau d'analyse, qui relève des « micro-fondations des choix stratégiques et de la persistance structurelle » (des dépendances de sentier) dans les trajectoires et les formes d'intervention de l'Etat (Mahoney). Que l'on se situe dans la perspective de l'approche cognitive des politiques publiques, de l'analyse économique du changement institutionnel ou de l'économie politique compréhensive, les « modèles d'interprétation du réel » et les « registres normatifs d'action » sont généralement considérés à la fois comme des objets privilégiés et des leviers centraux de l'action publique. La prise en compte de ces « micro-fondations » conduit à aborder la dimension « co-produite » des politiques publiques à travers leurs formes de traduction / réinterprétation et remise en cohérence à l'épreuve des logiques et des systèmes de gouvernance sociopolitique locaux.

L'analyse du dispositif d'intervention publique en milieu rural

Description des dispositifs locaux d'ancrage de l'Etat

Il s'agit ici de s'intéresser aux dispositifs de représentation et d'ancrage local de l'Etat, dans leurs dimensions organisationnelle et institutionnelle. Ces dispositifs sont organisés de façon à assurer la représentation des intérêts de l'Etat et des élites au pouvoir, la légitimation de leur projet et, plus ou moins directement, la mise en œuvre des interventions publiques. Ils jouent de ce fait un rôle central de négociation, de construction et de pérennisation de compromis entre les différentes catégories sociopolitiques qui interagissent dans les arènes régionales et locales. Dans les conditions qui ont prévalu au cours de la période de développement autocentré, ces dispositifs ont généralement combiné plusieurs dimensions complémentaires : sectorielle (sociétés d'encadrement agro-industriel par exemple), territoriale (agences de bassin ou de gestion de terroir, organisations de bénéficiaires de distributions foncières), corporative (syndicats officiels, organisations de producteurs), politique (comités locaux du parti officiel par exemple), « néo-coutumières » (associations de cadres ou de ressortissants urbains d'une même région ou localité), etc.⁸.

Analyse des institutions intermédiaires

Ces dispositifs admettent un degré variable d'enchâssement dans les institutions et les systèmes d'autorité locaux, mais ils jouent un rôle central de relais : ils assurent la légitimité

⁸ Jusqu'au milieu des années 1980, les dispositifs publics de développement agricole ont reposé dans de nombreux pays sur l'action de sociétés agro-industrielles à caractère sectoriel marqué. Ces entreprises intervenaient cependant dans des domaines dépassant très largement la sphère productive censée délimiter leur champ de compétences : équipement en infrastructures routières et sociales, organisation des syndicats paysans, choix des autorités politiques, services sanitaires et scolaires, etc. Elles participaient ainsi d'une politique rurale conçue dans une perspective « englobante », même si cette politique reposait sur un paradigme général de spécialisation productive.

auprès des organisations et des pouvoirs locaux et influent sur les conditions d'autonomie de ces derniers vis-à-vis de l'Etat et des élites nationales. Ils mettent en jeu des institutions intermédiaires de natures formelle et informelle qui, sur la longue durée, tendent à marquer profondément les régimes locaux de gouvernance. A travers différents processus de confrontation, négociation et de production de compromis, ces dispositifs d'ancrage local de l'Etat occupent une fonction essentielle de mise en cohérence des politiques publiques avec les enjeux sociopolitiques locaux. Cette mise en cohérence se construit par ajustement des modalités et des cadres de mise en œuvre des politiques publiques à ces enjeux locaux. Au cœur de la configuration de ces institutions intermédiaires et de leur fonctionnement, on trouve donc, d'une part, la question du rapport entre les organisations étatiques et les organisations locales et, d'autre part, celle du rapport entre le cadre légal, les règles administratives et les dispositifs normatifs coutumiers.

L'analyse empirique de ces dispositifs conduit à mettre en exergue les rôles de « traducteurs » ou de « courtiers » joués par certains acteurs-clés du champ politique local et soulignés par la littérature en anthropologie du développement (de Sardan, Chauveau et Bierschenk ; Long & Long). La prise en compte des logiques et des fonctions assurées par ces « entrepreneurs politiques » dans les processus de médiation et de mise en cohérence des registres institutionnels « officiels » et « coutumiers » fonde la transposition aux échelles d'analyse micro-locales ou régionales d'éléments que les approches en économie politique ou en économie du changement institutionnel abordent à un niveau national. Il s'agit du rôle des élites dans l'établissement des régimes et des institutions politiques (Mahoney ; Collier ; Collier & Collier) , ou de celui des entrepreneurs dans les processus de changement institutionnel (North). Cette perspective ouvre des pistes d'analyse intéressante quant à l'existence de trajectoires de transformation des champs de pouvoir et de construction des élites politiques se renforçant mutuellement aux niveaux national et régional/local, autour des moments de bifurcation et des phases de « persistance structurelle » des politiques publiques.

Compréhension de la dimension processuelle du fonctionnement des institutions locales

La prise en compte des dispositifs d'ancrage local de l'Etat (et des institutions intermédiaires sur lesquelles ces dispositifs s'appuient) élargit le cadre de l'analyse de l'action publique en termes de dépendance de sentier : elle conduit à aborder la dimension quotidienne, micro-processuelle, de la construction des dépendances de sentier autour des fonctions et de l'efficience des institutions qui encadrent les interactions interindividuelles ayant un rapport à l'action étatique. Elle vient donc compléter l'analyse nationale ou transnationale des dépendances de sentier - analyse classique en économie politique (illustrée par Mahoney) - en soulignant la dimension bottom-up. Elle fournit également une autre dimension au comparatisme qui fonde la démarche de l'économie politique, en soulignant l'importance des logiques d'endogénéisation et des trajectoires institutionnelles propres à certains systèmes régionaux au sein d'un même contexte national.

Cette approche rejoint celle des historiens et socio-anthropologues du courant des subaltern studies, qui insistent sur les dimensions micro-locales et quotidiennes de la

formation des Etats et des régimes politiques⁹. A travers la mise en exergue des processus locaux, ces travaux établissent un cadre d'analyse du changement institutionnel qui peut être partagé par les approches d'économie politique et d'économie institutionnelle auxquelles il est fait référence ici, en considérant que le changement institutionnel opère par des changements incrémentaux¹⁰ à partir des marges des matrices cognitives et normatives.

Les inflexions, ruptures ou bifurcations qui affectent le cadre général de conception et de mise en œuvre des politiques rurales ont bien sûr des incidences directes sur la nature et les formes de ces dispositifs et des institutions intermédiaires. Mais on peut faire l'hypothèse - à vérifier à l'épreuve du terrain - que ces dispositifs et institutions ne sont pas des agents neutres dans la transmission et la mise en œuvre des nouvelles formes d'intervention publique.

L'analyse de la trajectoire des politiques agricoles et rurales en lien avec la gouvernance régionale et locale

Cette phase de synthèse vise à explorer plus particulièrement le lien existant entre la trajectoire des politiques publiques agricoles et rurales et celle des modalités d'ancrage de l'Etat au niveau régional et local. Si l'analyse des dépendances de sentier proposée par Mahoney, Collier & Collier ou B. Moore insiste sur le rôle des élites et des coalitions sociopolitiques nationales dans la configuration des trajectoires et des régimes politiques, l'analyse des dispositifs locaux de représentation-légitimation de l'Etat et des institutions qui encadrent les interactions entre les politiques publiques et les sociétés locales peut en constituer le complément : elle conduit à mettre en exergue les jeux de contraintes auxquels est soumise l'action publique dans sa mise en actes, elle donne les moyens de qualifier les micro-fondations des persistances observables dans les structures et les régimes politiques, enfin, elle permet d'avancer des explications à certains effets non prévus et non anticipés des politiques publiques.

En reprenant le schéma élaboré par Mahoney pour caractériser les séquences historiques de bifurcation (critical juncture) – persistance structurelle – séquence réactive à l'échelle d'un Etat-Nation, il peut ainsi être pertinent (et très complémentaire dans une perspective compréhensive) de lui adjoindre un pendant régional (et/ou éventuellement sectoriel¹¹), qui permette de mettre en évidence les articulations de temporalité et les jeux d'incidence

⁹ Voir l'ouvrage fondateur de Corrigan & Sayer et, dans le cas mexicain, les travaux de Rubin ou ceux édités par Gilbert & Nugent

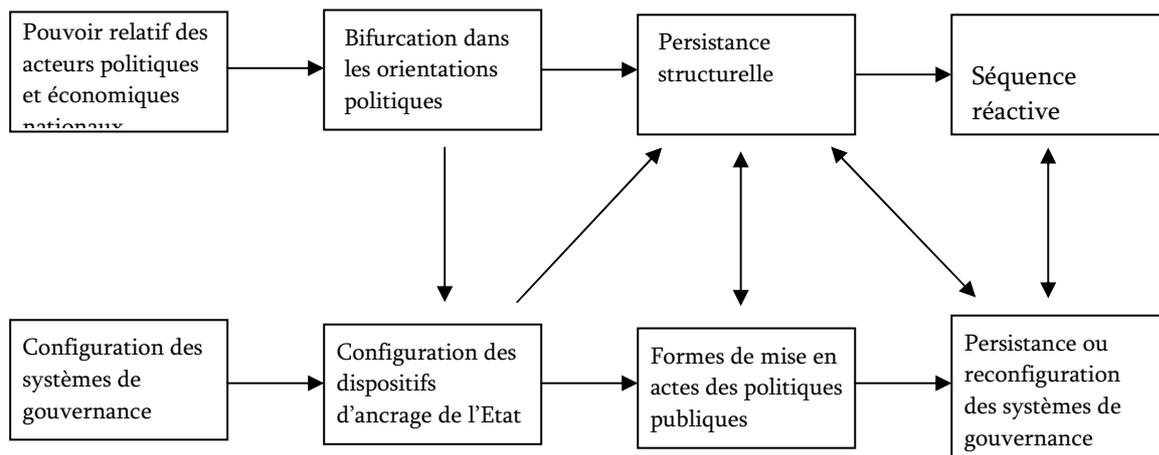
¹⁰ Les caractéristiques de ces changements incrémentaux sont rarement mises en évidence dans la littérature.

¹¹ Selon le niveau d'analyse qui s'avère le plus pertinent au regard du contexte historique de régulation des politiques agricoles propre au pays.

croisée des dépendances de sentier entre les différents niveaux de gouvernance sociopolitique (figure 1) :

Figure 1 : Une lecture croisée des dépendances de sentier dans les trajectoires nationales et locales/régionales de production des politiques publiques

Trajectoire nationale



Trajectoires locales / régionales

Dans cette perspective, et relativement à la question du développement durable en tant que nouveau paradigme dominant du référentiel international du développement, l'approche par les institutions intermédiaires locales et les formes d'ancrage local de l'Etat peut permettre de mettre à jour les hiatus, incompatibilités formelles et compromis envisageables entre les injonctions de conservation environnementale, les contraintes d'insertion compétitive dans les marchés et les logiques de reproduction sociale des familles et des communautés paysannes.

Références citées

- Collier R. B., 1993. "Combining Alternative Perspectives. Internal Trajectories versus External Influences as Explanations of Latin American Politics in the 1940s", *Comparative Politics*, vol. 26, n° 1, pp. 1-29.
- Collier R. B. & D. Collier, 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Corrigan P. & D. Sayer, 1985. *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*, Oxford: Basil Blackwell.
- Gilbert J. & D. Nugent (eds), 1994. *Every Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexic.*, Durham & London, Duke University Press.

- Long N. & A. Long, 1992. *Battlefields of knowledge The interlocking of theory. and practice in Social research and development*, London, Routledge.
- Mahoney J., 2001. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n° 1, pp. 111-141.
- Moore B., 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press.
- Moore S. F., 1973. "Law and Social Change: The Semi Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study", *Law and Society Review*, vol. 7, n°4, pp. 719-746.
- Müller P., 2000. "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, numéro thématique Les approches cognitives des politiques publiques, vol. 50, n° 2, pp. 189-207.
- North D. C., 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olivier de Sardan J.-P., J.-P. Chauveau & T. Bierschenk, 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.
- Rubin J. W., 1996. "Decentering The Regime: Culture and Regional Politics in Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 31, n° 3, pp. 85-126.
- Sabatier P. A. & E. Schlager, 2000. "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines", *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, pp. 209-234.
- Surel Y., 1998. "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs*, n° 87, pp. 161-178.