



SciencesPo.

Centre d'études européennes



---

E-PRINTS —  
CENTRE D'ETUDES EUROPEENNES

---

.....  
> mai 2010  
.....

## **L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes**

**> Bruno Palier, Yves Surel *et al.***

Ce texte est l'introduction d'un ouvrage collectif sur le changement dans les politiques publiques dont on trouvera le sommaire ci-après.

Référence complète de l'ouvrage: Bruno Palier, Yves Surel, Thibault Bossy, Laurie Boussaguet, Delphine Chabalier, Julie Devineau, Aurélien Evrard, Catherine Hoeffler, Marie-Esther Lacuisse, Martin Lardone, Clémence Ledoux, Geoffroy Matagne, Pierre-Louis Mayaux, Catherine Palpant, Pauline Prat, *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris: L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2010.

Avec l'aimable autorisation de l'Harmattan.

<http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=30887>

# Sommaire

## ***Introduction générale***

L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes .....11  
*PPC*

## ***Chapitre 1***

Temporalité et changement de politiques publiques .....53  
*Catherine Hoeffler, Clémence Ledoux et Pauline Prat*

## ***Chapitre 2***

Analyser le changement par l'interdépendance des temporalités : les politiques des énergies renouvelables en Allemagne et au Danemark .....79  
*Aurélien Evrard*

## ***Chapitre 3***

Libéralisation des frets ferroviaires français et allemand : entre rémanence institutionnelle et contingence temporelle des réformes .....113  
*Delphine Chabalier*

## ***Chapitre 4***

Les différentes temporalités du changement : la mise sur agenda de l'obésité en France et au Royaume-Uni .....145  
*Thibault Bossy*

## ***Chapitre 5***

L'étude de similarités temporelles dans un processus d'émergence: le cas de la pédophilie en France, en Belgique et en Angleterre .....183  
*Laurie Boussaguet*

<b>Chapitre 6</b>	
L'action publique et la multiplication des niveaux de gouvernement .....	215
<i>Marie-Esther Lacuisse et Pierre-Louis Mayaux</i>	
<b>Chapitre 7</b>	
Les structures d'appropriation comparées. La Banque mondiale et les programmes de réforme de l'Etat en Argentine et au Chili .....	247
<i>Martin Lardone</i>	
<b>Chapitre 8</b>	
Le changement vu d'en bas : l'appropriation locale des politiques au Mexique .....	283
<i>Julie Devineau</i>	
<b>Chapitre 9</b>	
Les dynamiques de réforme des politiques belges de l'emploi : changement graduel transformateur et jeux multi-niveaux .....	321
<i>Geoffroy Matagne</i>	
<b>Chapitre 10</b>	
Les politiques de l'emploi en Espagne et en Pologne dans leur dimension territoriale : dynamiques de changement et interactions multi-niveaux au sein de régions européennes en mutation .....	355
<i>Catherine Palpant</i>	
<b>Conclusion générale</b>	
Les interactions entre les temporalités et les niveaux de l'action publique dans l'explication du changement des politiques publiques.....	389
<i>PPC</i>	

## **L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes**

*PPC<sup>1</sup>*

Comment étudier et comparer des politiques publiques dans un monde de plus en plus interdépendant ? Telle est la question de recherche à l'origine de cet ouvrage collectif. Elle est vite apparue comme indissociable d'une autre problématique liée cette fois à la question du changement de l'action publique. A une période où le discours récurrent de la réforme apparaît comme une figure incontournable de l'action politique et de l'action publique, où les dynamiques structurelles de transformation, de production et d'échanges semblent se modifier sous l'effet de la globalisation et/ou de l'intégration régionale, comment analyser en effet le rythme, le sens et les modalités de changement des politiques publiques ? Sur un plan plus analytique, comment accorder également un crédit maintenu à certaines figures obligées de la comparaison des politiques publiques ? Peut-on toujours raisonner par typologie ? Les politiques publiques sont-elles toutes caractérisées par des sentiers institutionnels nationaux relativement inertes ? Quels sont les dimensions et les outils d'analyse qui permettent aujourd'hui de caractériser et d'analyser les évolutions contemporaines de l'action publique ? Pour traiter de ces questions, nous avons choisi de privilégier deux dimensions essentielles que sont le temps et l'espace : comment prendre en compte les différentes temporalités des politiques publiques actuelles ? Comment appréhender les effets des interactions entre des niveaux de gouvernement multiples ?

---

<sup>1</sup> PPC est le sigle du séminaire doctoral « Politiques publiques comparées » qui s'est déroulé à l'École doctorale de Sciences Po Paris entre 2004 et 2007. Ce groupe était dirigé par Bruno Palier et Yves Surel et rassemblait l'ensemble des auteurs réunis dans cet ouvrage.

Au cours des dernières années, les comparaisons internationales ont pris de plus en plus d'importance en France (Hassenteufel, 2005). Les méthodes comparatives ont été appliquées à un nombre croissant de politiques publiques. La diversité des travaux présentés ici est emblématique de cette multiplication et de cette confrontation des terrains. Mais la comparaison ne se fait pas seulement entre entités géographiques, et en particulier par référence au cadre politico-institutionnel longtemps dominant, voire exclusif, de l'Etat-nation. Elle peut aussi se décliner entre différents niveaux de gouvernement, voire entre différents secteurs, qui peuvent tous utilement être constitués en cas ou en unités d'analyse, pour reprendre la terminologie classique de la comparaison (Landman, 2003). Surtout, de notre point de vue, la comparaison peut être utilisée entre différentes périodes temporelles, la comparaison diachronique se développant ainsi au-delà de la comparaison synchronique. Elle s'intéresse alors aux différentes séquences temporelles, à l'évolution dans le temps d'un même objet. Dans ce contexte, le regain d'attention pour l'approche séquentielle (Jacquot, 2004) illustre cet intérêt nouveau pour l'étude des temporalités et du changement dans l'action publique.

Cet ouvrage procède d'un séminaire doctoral consacré aux politiques publiques comparées, sous la direction de Y. Surel et B. Palier. Entre 2004 et 2007, il a réuni des doctorants des Instituts d'Études Politiques de Paris et de Grenoble. Après une première phase d'étude des méthodes et des théories comparatives, les travaux de thèse de chacun ont été présentés et discutés en profondeur. Cette dynamique collective a permis de faire émerger quatre grands traits communs à nos approches. Si la compréhension des changements de politiques publiques au travers de la comparaison était une préoccupation commune à nos travaux de recherche, nous avons également tous choisi de mener nos travaux sur une période longue et de prendre en compte plusieurs niveaux de gouvernement. Quatre grandes séries de question nous rapprochaient donc :

- 1) l'analyse de processus de changement : comment les politiques publiques changent-elles ? Quels sont les

processus de changement et comment peut-on les identifier ?

- 2) l'utilisation de la comparaison : en quoi se justifie-t-elle ? Que nous permet-elle de démontrer ?
- 3) le rôle des pressions exogènes et leur appropriation par les structures nationales ou locales : quelles sont ces pressions ? Comment s'exercent-elles ? Quels sont les éventuels phénomènes de résistance ? Quelles sont les logiques d'appropriation à l'œuvre ?
- 4) enfin, la prise en compte d'une période temporelle relativement longue : la plupart des contributions étudient l'évolution d'une politique sur une trentaine d'années, parfois plus, pour expliquer les processus de changement. Qu'est-ce qui justifie de tels retours en arrière et que permettent-ils de mettre en valeur ?

Les membres du séminaire se sont ensuite appropriés ces questions communes dans le cadre de leur recherche respective et ont présenté le résultat de leur travail lors d'une journée d'études organisée avec le soutien de l'école doctorale de Sciences Po Paris en juin 2007. Cette journée d'études a permis d'exposer une approche du changement dans l'action publique attentive aux interactions entre des temporalités distinctes et entre des niveaux de gouvernement multiples. L'ouvrage est ainsi le fruit d'une expérience de recherche collective. Cette introduction replace nos travaux respectifs dans les débats théoriques soulevés par l'analyse du changement avant de présenter les chapitres de l'ouvrage. Les principaux apports de la mise en commun de ces contributions seront développés en conclusion.

L'étude de la littérature existante nous a permis en particulier de distinguer trois grandes étapes dans la manière dont l'analyse des politiques publiques a appréhendé successivement le changement. La première phase est celle de la constitution des politiques publiques comme sous-discipline de la science politique : le changement y est considéré de manière dynamique, mais présenté comme marginal. Inspirées de divers courants scientifiques, les notions mobilisées (rationalité limitée, *inputs/outputs*) permettent de cerner l'objet d'étude dans sa genèse et son évolution. Ces premières analyses

insistent davantage sur les changements à la marge des politiques publiques, cette vision s'incarnant tout particulièrement dans l'incrémentalisme de C. Lindblom à la fin des années 1950. L'accent est donc placé sur les changements lents et marginaux. Par souci de clarté, nous utiliserons dans ce chapitre une différenciation entre, d'une part, des changements considérés dans leur temporalité comme rapides ou lents, et d'autre part, une intensité du changement définie comme radicale ou marginale. Dans une deuxième partie, nous verrons que, à la suite des réflexions de C. Lindblom, alors que les travaux tentaient d'articuler des dimensions d'analyse auparavant vues comme séparées ou parallèles, le débat s'est structuré autour d'une opposition entre, d'une part, les auteurs considérant les changements comme lents et marginaux et, d'autre part, d'autres auteurs insistant sur les changements rapides et radicaux. Enfin, nous verrons dans une troisième partie que la structuration progressive du changement comme objet d'étude a amené les recherches plus récentes à croiser ces observations et à proposer des classifications plus fines sur les mécanismes, les temporalités, la forme et la direction du changement.

#### **LE CARACTERE DYNAMIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES : DU FONCTIONNALISME A L'INCREMENTALISME**

Originellement associée aux sciences de gouvernement, l'étude des politiques publiques s'est progressivement émancipée de son statut d'aide à la décision pour tenter d'appréhender de manière moins normative le changement dans l'action publique, empruntant alors à d'autres disciplines des cadres théoriques tels que le fonctionnalisme et l'analyse du choix rationnel. Les premières approches du changement apparaissent à cette époque avec C. Lindblom (1959) et sa théorisation des processus incrémentaux. Bien que son analyse soit fondatrice pour penser le changement dans les politiques publiques, elle ne se propose pas de théoriser le changement en tant que tel, mais bien de considérer les choix opérés par les acteurs politiques : elle reste donc marquée par l'empreinte du choix rationnel. D'une certaine façon, cette première période

voit ainsi la question de changement comme un « produit dérivé » de réflexions d'abord centrées sur la rationalité (limitée) des acteurs et sur les rapports de pouvoirs caractéristiques de toute politique publique. Cette première période permet cependant d'initier une réflexion sur l'intégration des choix politiques dans un *continuum* temporel et donc d'envisager la thématique du changement comme objet d'étude.

### **L'émergence d'un champ d'analyse autour du fonctionnalisme et des analyses systémiques**

Les premières études de politiques publiques apparaissent aux Etats-Unis après la Seconde guerre mondiale. Dans un contexte d'expansion de l'intervention publique, le gouvernement américain invite à produire des recherches à visée opérationnelle et requérant l'émergence d'une science de l'activité gouvernementale (Payre, Pollet, 2005, p. 135). L'interventionnisme croissant de l'Etat se traduit par une volonté de connaissance et de rationalisation de l'activité étatique (Parsons, 1995 ; Mény, Thoenig, 1989).

Dans les années 1960, ce qui se structure comme « *policy analysis* » est principalement orienté autour de la recherche d'une amélioration de la gestion publique, de la transformation de ses structures et de ses modes d'organisation, se rapprochant ainsi de la « *public administration* ». Cette démarche, qualifiée par certains de « base taylorienne » (Mény, Thoenig, 1989, p. 349), est fondamentalement orientée vers la quête de bonnes méthodes ou « recettes », et des formes d'un « bon gouvernement » (Muller, Surel, 1998, p. 10). Le développement d'une connaissance spécifique à la production de politiques publiques par l'Etat semble alors un élément essentiel de la démarche. Il s'agit de rendre intelligible les politiques conduites par le gouvernement pour aider à la décision. Les chercheurs s'interrogent avant tout sur les moyens à mettre en œuvre pour que le processus de décision produise du changement dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une meilleure effectivité de l'action publique.

Parallèlement, d'autres recherches de « *policy analysis* » émanent de la science politique et se structurent en s'érigeant contre les études inspirées de la « *public administration* ». Les travaux de H. Lasswell – notamment son ouvrage *The Policy Sciences* qu'il dirige avec D. Lerner en 1951 – participent notamment au développement d'un nouveau champ d'analyse plus éloigné des préoccupations directement opérationnelles (Lasswell, Lerner, 1951). L'activité gouvernementale est pensée en termes de « *policy-making* ». Si la question du changement des politiques publiques n'est pas encore posée en tant que telle, la caractérisation des politiques publiques comme phénomène processuel va permettre dans un premier temps de les déconstruire et de les envisager de façon dynamique.

A la suite de ces travaux préliminaires, plusieurs courants vont s'attacher à expliquer les mécanismes de production des politiques publiques. On note parmi eux les travaux fonctionnalistes et systémiques qui présentent, comme le note W. Parsons, des apports à la question du changement : « *The combination of rational stages and systems approaches thus afforded a more dynamic model of policy-making, and a basis for understanding policy in terms other than institutional or constitutional arrangements* » (Parsons, 1995, p. 24).

Les approches fonctionnalistes mettent en place un cadre systémique pour penser le développement des politiques publiques. Elles déconstruisent la boîte noire des politiques publiques tout en montrant comment les acteurs adaptent les moyens employés aux fins escomptées. La notion de boîte noire, empruntée à la cybernétique, critique une trop forte focalisation sur les étapes d'émission et de réception des flux d'information, sans tenir compte des processus de transmission. Le fonctionnalisme se propose dès lors d'observer les relations entre les différentes composantes du système politique, si possible en dégagant des lois caractérisant ces relations (Sfez, 1992, p. 132). Les notions d'émetteur et de récepteur que l'on retrouve en cybernétique sont par exemple déclinées dans les travaux de science politique systémiques par les concepts d'« *inputs* » et d'« *outputs* ». Il s'agit ainsi de penser le changement dans la « boîte noire » des politiques publiques.

Inspiré des travaux de T. Parsons – avec lequel il entretient une collaboration continue –, K. Deutsch considère plus précisément le système politique comme un modèle dans lequel un appareil de décision produit des ordres d'exécution (« *implementation orders* »), qui eux-mêmes déterminent des effets, « *outputs* », pouvant rétroagir sur des « *inputs* » (Deutsch, 1963). Cette analyse caractérise par conséquent le processus de production de politiques publiques de façon cyclique en s'inspirant des travaux de cybernétique : elle saisit le mouvement du politique tout en expliquant sa stabilité. Le changement y est avant tout caractérisé comme un « ajustement » du système à son environnement extérieur.

D. Easton, l'un des fondateurs des théories fonctionnalistes, s'inspire en outre des analyses systémiques pour penser la façon dont le système politique peut produire des politiques publiques. Il définit ainsi le système politique comme un « ensemble complexe de processus par lesquels certains facteurs (*inputs*) sont transformés en cette sorte de produits (*outputs*) que nous appelons des politiques, décisions et mesures d'application dotées d'autorité » (Easton, 1974, p. 18). Les notions d'« *inputs* » et d'« *outputs* » permettent de penser le processus de production de politiques publiques en des termes dynamiques. La formulation du concept de « boucle de rétroaction » ou « *feedback loop* » (*ibid.*, p. 344) permet de comprendre que les « *outputs* » ne sont pas la finalité des décisions publiques, mais que ces derniers peuvent être intégrés par le processus politique qui les évalue et les réintègre pour en faire des éléments d'« *inputs* » de politiques futures. Cette déconstruction du processus amène alors à comprendre les politiques publiques comme « un flux continu et perpétuel » (*ibid.*, p. 29).

Les changements des politiques publiques sont ici représentés en des termes quasi biologiques : le système politique est appréhendé comme un organisme, influencé par des modifications externes. Il s'agit d'explorer le rapport qu'entretient le système, compris comme ouvert, avec son environnement (*ibid.*, p. 19). Les principes fondamentaux de la cybernétique postulent l'absence de linéarité dans les relations entre les éléments du système : un même état peut ainsi être

atteint à partir de différents états initiaux, à travers des voies et moyens distincts – principes de multifinalité et d'équifinalité. L'enjeu des analyses fonctionnalistes est la compréhension des mécanismes par lesquels un système est capable de s'adapter aux « *inputs* » et perturbations de l'environnement avec lequel il interagit. Pour L. Sfez, la particularité du système politique est par exemple de demeurer dans un état « stable dynamique » dans lequel les acteurs luttent contre les tentatives de destruction suscitées par les nombreuses interactions internes ou externes qui le traversent (Sfez, 1992, p. 132). D. Easton s'intéresse précisément au fait que le système puisse persister sans pour autant garder le même équilibre. Il focalise alors l'attention sur les mécanismes d'ajustement ou les « sentiers suivis pour faire face aux changements », soit « la formulation des problèmes concernant les chemins empruntés par le système, qu'ils cherchent à retourner à son ancien point d'équilibre ou à parvenir à un nouveau » (Easton, 1974, p. 21).

### **Le paradigme du choix rationnel**

Alors que les travaux systémiques et fonctionnalistes dominaient encore la discipline, certaines approches développées en économie ont peu à peu imprégné la science politique américaine, tant dans l'analyse de la formation des choix collectifs (le « *social choice* »), que dans celle des relations entre l'opinion publique et la compétition partisane, la production des biens collectifs, ou la mise en œuvre des politiques publiques. Cette intégration de notions économiques en science politique correspond globalement aux travaux regroupés sous l'appellation de « choix rationnel ». Selon R. Balme et S. Brouard (2005), le choix rationnel ne se limite pas à une méthode, encore moins à une technique d'analyse. Les travaux qui s'en réclament ont tous en commun de considérer la production de politiques publiques comme le résultat des interactions stratégiques entre acteurs individuels cherchant à maximiser leurs préférences. Ces préférences étant considérées comme relativement stables dans le temps, le changement de politique publique est expliqué soit par la modification du rapport de force entre les acteurs, généralement

suite à une meilleure coordination et organisation de certains d'entre eux, soit par un changement d'anticipation de ceux-ci : le problème de l'action collective se trouve ainsi placé au cœur de l'analyse des politiques publiques. Ces travaux se sont par ailleurs inspirés de la théorie des jeux.

La notion de rationalité limitée développée par H. Simon (Simon, 1957, 1983) a permis de prendre en compte d'une façon plus riche et réaliste les comportements individuels. Cette notion caractérise ainsi la façon dont les capacités limitées de calcul ainsi que l'information dont dispose l'individu peuvent expliquer les choix de changement de l'action publique. Elle correspond pour l'essentiel à une vision plus procédurale et descriptive de la rationalité qui contribue à prendre de la distance par rapport à la vision néoclassique de l'*homo economicus* maximisateur, et dont la rationalité, substantive, ne serait prise en compte que pour autant qu'elle amène à mesurer l'adaptation des fins aux moyens. Au contraire, la notion de rationalité limitée permet de mieux rendre compte des interactions dans les organisations participant à la décision et à la mise en œuvre de l'action publique : les acteurs développent des stratégies afin de rechercher la solution la plus satisfaisante, compte tenu de l'information disponible, des habitudes et des réflexes, des valeurs, de la perception du contexte et des objectifs à atteindre. Le changement de l'action publique s'expliquerait ainsi par les stratégies d'acteurs à la rationalité limitée.

L'analyse du changement en politiques publiques à partir du postulat de rationalité limitée pose deux questions principales. En attribuant aux acteurs des préférences et des stratégies clairement identifiées et stables dans le temps, elle favorise une lecture exogène du changement, indexé sur les évolutions de la société et de l'économie. Ensuite, en fondant toute explication sur la rationalité individuelle, le paradigme du choix rationnel ne permet pas de distinguer différents rythmes, déterminants et ampleurs de changement. S'inspirant des travaux de H. Simon sur la rationalité limitée, C. Lindblom va proposer une première vision processuelle du changement par le prisme du choix des acteurs politiques. Bien que son analyse ne

théorise pas le changement, elle a initié un nouveau cycle d'analyse.

### **L'incrémentalisme de Lindblom : le changement par l'angle de la décision**

Les travaux de C. Lindblom sont souvent présentés comme fondateurs de la notion d'incrémentalisme. Ils marquent l'ouverture de l'analyse des politiques publiques à la prise en compte d'un *continuum* temporel. Il s'agit néanmoins de rappeler ici que son approche est avant tout centrée sur l'explication des mécanismes de la décision (Muller, Surel, 1998). Elle vise en effet à montrer, dans la tradition des « *policy analyses* » américaines et de l'aide à la décision, que les choix des acteurs politiques se font par petits pas (Lindblom, 1958, 1959). Conformément aux postulats de la rationalité limitée qu'il emprunte à H. Simon, C. Lindblom considère que les alternatives effectivement considérées par les décideurs sont (1) réduites en nombre, ne recouvrant pas l'ensemble du champ des possibles, et (2) circonscrites aux solutions qui semblent les plus familières, donc les plus proches du *statu quo*. Selon ces postulats, les acteurs n'ont jamais en leur possession l'ensemble des données objectives qui permettent de mettre en place une politique efficiente, car le nombre de variables pouvant être appréhendé est nécessairement restreint, tandis que la gamme des options envisageables est limitée par les valeurs fondamentales des sociétés auxquelles les politiques doivent se conformer. Selon C. Lindblom, les sociétés démocratiques occidentales possèdent en effet un corpus de valeurs stables et bien ancrées – la démocratie, la liberté par exemple – que les décisions politiques peuvent difficilement remettre en cause.

Le changement ne peut finalement se faire qu'à la marge parce qu'il existe un grand nombre d'acteurs qui défendent chacun leurs acquis ou leurs institutions<sup>2</sup>, obligeant à des ajustements et à la formulation de compromis. Du fait d'un fractionnement de la décision entre une multiplicité d'acteurs,

---

<sup>2</sup> Il utilise pour cela la notion de « chiens de garde » – « watchdogs » (Lindblom, 1958, p. 306).

toute décision se plie, selon C. Lindblom, à la négociation et aux contraintes informationnelles. L'activité politique possède ainsi une portée expérimentale qu'il ne faut pas négliger : certaines mesures sont essayées, puis retirées, puis reprises... La dimension de bricolage, ou de débrouillardise, pour reprendre le titre d'un célèbre article (Lindblom, 1959), est à prendre en compte.

C. Lindblom est par ailleurs le premier à analyser les élections, les partis politiques, la bureaucratie, les groupes d'intérêts mais aussi l'ensemble des « forces profondes » – « *deeper forces* » – que constituent les intérêts économiques, l'inégalité politique et l'« *impaired inquiry* » comme autant de variables pouvant modifier le processus de décision. Le choix politique se fait donc en fonction d'alternatives limitées dans un contexte fortement contraint, où les acteurs sociétaux et économiques interviennent. En conséquence, le changement ne peut être qu'incrémental et marginal : il suit le modèle de la « branche » suggérée par C. Lindblom, branche qui se construit toujours à partir de situations actuelles, par petits pas et à degrés faibles. Dans ce cadre, les décideurs adoptent la voie d'une « *successive limited comparison* », soit une comparaison des choix à opérer à partir de choix antérieurs dans une configuration semblable, examinant les conséquences qui s'en sont suivies. Il s'agit de repérer « *the relationships among the few relevant variables in the particular situation that concerns us without troubling ourselves with whether there is a more general set of relations under which ours can be subsumed* » (Lindblom, 1958, p. 303). Cette comparaison est de plus envisagée selon un *continuum* temporel, elle est « *chronologically successive* » (*ibid.*, p. 302). L'incrémentalisme tel que formalisé par C. Lindblom permet également d'identifier plusieurs changements incrémentaux en envisageant la politique sur une longue période temporelle<sup>3</sup> : « *A succession of actual incremental policy alternatives over a long period of time permits repeated comparisons among similar groups of incremental alterations in policy* » (*ibid.*).

---

<sup>3</sup> La dimension temporelle sera traitée plus précisément dans le chapitre suivant.

En envisageant les décisions comme des petits pas sur une échelle chronologique plus longue, l'incrémentalisme représente une des premières théories qui pose directement la question du changement des politiques publiques. C. Lindblom définit même les politiques publiques – entendues comme produits des décisions politiques – par ce principe du changement : « *Policy is not made once and for all ; it is made and re-made endlessly. Policy-making is a process of successive approximation to some desired objectives in which what is desired itself continues to change under consideration* » (Lindblom, 1959, p. 86).

L'analyse exclusive du seul processus décisionnel constitue cependant une première limite aux travaux de C. Lindblom qui se détournent du contenu des réformes. D'autres critiques ont également été formulées. L. Sfez reproche à C. Lindblom l'attention portée aux seuls acteurs visibles de la décision et de ne penser que les changements par petits pas mus par les expériences du passé – excluant les autres –, tendant, selon L. Sfez à se faire le « relief d'une société immobiliste conservatrice » (Sfez, 1992, p. 304). S'il note sa capacité à avoir abandonné les notions normatives de progrès et de linéarité, il pointe néanmoins avec justesse son absence de considération des innovations qui restent un point aveugle. De plus, l'incrémentalisme donne peu d'outils pour penser la direction du changement. En effet, dans sa volonté de déconstruire le processus de décision et de l'inscrire dans un *continuum* temporel, C. Lindblom ne traite pas la question du sens du changement : s'agit-il d'une accumulation de petits pas ? Sont-ils, comme le note L. Sfez, des « petits pas circulaires, désordonnés ou en ligne droite ? » (*ibid.*, p. 302).

L'incrémentalisme développé par C. Lindblom laisse donc en suspens une déconstruction des mécanismes du changement sur le moyen et le long terme, se cantonnant aux mécanismes de la décision par les acteurs à un moment *t*. Sa démarche ne se donnant pas pour objectif d'analyser le changement en tant que tel, il serait finalement aisé de critiquer sa posture comme un impensé de la théorie du changement. L'incrémentalisme demeure cependant un point de départ de l'analyse du changement, pour souligner les marges de

manœuvre réduites avec lesquelles les décideurs politiques doivent composer. Elle conduit également à une conclusion forte, difficile à démentir, selon laquelle les contraintes inhérentes à l'action publique, ainsi que le caractère pluraliste de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques, déterminent des changements nécessairement graduels et limités des politiques publiques.

Plutôt que d'attaquer frontalement ces limites ou ces conclusions, les travaux postérieurs, en s'attendant à la question spécifique du changement dans les politiques publiques, ont par la suite cherché à analyser plus précisément les mécanismes et les types de changement. De ce point de vue, deux sortes de travaux ont majoritairement structuré les recherches jusque récemment : d'une part les travaux développés par les néo-institutionnalistes, qui mettent en avant des changements marginaux, et d'autre part ceux qui revendiquent l'existence de changements plus radicaux, les changements paradigmatiques.

#### **UNE TENDANCE A LA DICHOTOMIE ENTRE ADAPTATIONS MARGINALES ET CHANGEMENTS RADICAUX**

Alors même que la focale de C. Lindblom reste centrée sur la décision et les choix contraints des acteurs, la notion d'incrémentalisme va perdurer et constituer le premier prisme par lequel la notion de changement en politiques publiques est approchée. A sa suite, certains travaux vont replacer les choix successifs des acteurs dans un *continuum* historique des politiques publiques et mettre l'accent sur la permanence de l'action publique, cette dernière ne connaissant que des adaptations à la marge. Dès les années 1970, H. Heclø (1974) défend l'idée selon laquelle les politiques publiques dépendent des expériences du passé en renforçant l'analyse de l'Etat sur celle des acteurs. Ensuite, d'autres travaux provenant essentiellement du courant néo-institutionnaliste historique (Hall, 1989 ; Longstreth, Steinmo, Thelen, 1992 ; Pierson, 1994) entendent montrer que les politiques publiques demeurent façonnées, si ce n'est déterminées, par leur genèse. En d'autres termes, elles montrent une dépendance au sentier (« *path dependency* ») : les politiques publiques seraient marquées par

une inertie pendant de longues périodes, avec des changements à la marge. Les seuls changements radicaux envisagés se feraient en période de « conjoncture critique » de rupture des équilibres passés.

Certains auteurs vont ainsi s'attacher à analyser les mécanismes par lesquels arrivent des moments de changements forts, à l'intersection de deux sentiers (Kingdon, 1984 ; Gourevitch, 1986). A leur suite, l'analyse va se détacher quelque peu de l'accent mis sur l'inertie pour mieux étudier les différentes possibilités de changements : il s'agit ici des analyses en termes de changements paradigmatiques, comme celle de P. Hall (1993).

### **Le cadre institutionnel : changement de faible ampleur contraint par les « choix du passé »**

Les travaux néo-institutionnalistes, bien que divisés en trois approches – historique, du choix rationnel et sociologique (Hall, Taylor, 1997) –, possèdent comme caractéristique commune de voir dans les institutions un mode de structuration du comportement des acteurs et de la configuration des systèmes politiques. Les institutions constituent ainsi une nouvelle façon de construire les objets de recherche, en insistant sur les dispositifs formels et informels qui structurent l'action publique. Mais cette perspective analytique induit également une vision particulière du changement, au sens où les institutions sont le plus souvent supposées encadrer et limiter fortement le changement des politiques publiques. Les modalités à travers lesquelles opère cette structuration sont différentes selon les approches (Hall, Taylor, 1997 ; Clemens, Cook, 1999 ; Steinmo, 2004). Chacun de ces courants tend néanmoins à attester de la stabilité, voire de l'inertie caractéristique des systèmes institutionnels étudiés, soit « *a relative absence of variation across cases or over time* » (Clemens, Cook, 1999, p. 442). Qu'il s'agisse des néo-institutionnalistes historiques ou du choix rationnel, force est de constater que les différentes approches ont pensé le changement en évoquant d'abord l'inertie ou du moins, les lourds héritages

du passé qui contraignent fortement les possibilités de changement.

Nous nous concentrons ici de manière privilégiée sur le néo-institutionnalisme historique, en raison de son intérêt particulier pour le « développement historique » des systèmes politiques étudiés (Hall, Taylor, 1997, p. 475). Si la notion de « *path dependency* » est centrale dans la plupart de ces travaux pour expliquer l'absence de changement, il est également nécessaire de prendre en compte les apports conceptuels de l'apprentissage qui, depuis H. Hecho, contribue à expliquer les changements tout en conservant le prisme institutionnaliste.

*Le néo-institutionnalisme historique et la notion de « path dependency »*

Si l'incrémentalisme explique l'inertie des politiques publiques par la multiplicité des acteurs qui participent aux processus décisionnels, les néo-institutionnalistes mettent en exergue, pour leur part, le rôle des institutions et des choix du passé pour expliquer ce même phénomène.

Les tenants de la méthode historique insistent sur le rôle structurant des institutions qui, comme le définissent P. Hall et R. Taylor, « apparaissent comme des composantes relativement permanentes du paysage de l'histoire en même temps qu'un des principaux facteurs qui maintiennent le développement historique sur un ensemble de 'trajets' » (Hall, Taylor, 1997, p. 475). Leur travail d'analyse consiste alors à « expliquer comment les institutions produisent de tels trajets, c'est-à-dire comment elles structurent la réponse d'une nation donnée à des défis nouveaux » (*ibid.*)

La notion de « *path dependency* », ou dépendance au sentier, s'inscrit dans cette perspective. Elle désigne le poids des choix effectués dans le passé sur le présent. Cette notion a été utilisée par P. Pierson (1994) pour rendre compte des différences entre les objectifs énoncés et les effets concrets des réformes menées sous M. Thatcher et R. Reagan. La capacité à impulser un « *retrenchment* » de l'Etat providence va s'avérer à l'analyse beaucoup plus limitée que ne l'annonçaient ses promoteurs. P. Pierson souligne par ailleurs la variété des

sentiers institutionnels empruntés par exemple en matière de retraites, variété qui s'explique par l'existence de configurations institutionnelles particulières de part et d'autre de l'Atlantique : les règles d'éligibilité n'étaient pas les mêmes, la maturité du système, la place du système privé et les systèmes d'indexation différaient également. C'est par conséquent en réintégrant le rôle de l'Etat et des institutions dans l'analyse (« *bringing the state back in* » selon l'expression de T. Skocpol) et en nuancant l'effet des variables structurelles ou politiques sur le changement de l'action publique, que P. Pierson rend compte de ces phénomènes d'inertie. Tandis que des chercheurs comme R. Rose et P. Davies (1994) ont observé les héritages (« *inheritance* ») des choix budgétaires sous l'ère Thatcher – ils remontent jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle –, P. Pierson analyse le développement historique du système britannique de protection sociale, afin de retracer le processus de construction d'institutions expliquant ces héritages.

Au-delà de cette analyse initiale, P. Pierson (2004) a pu montrer par la suite, en s'inspirant notamment de travaux d'économistes comme B. Arthur ou D. North, que la notion de « *path dependency* » repose sur quatre éléments analytiques principaux : (1) l'imprédictibilité, puisqu'il est impossible de prédire les états finaux de la politique engagée ; (2) l'inflexibilité, selon laquelle il est de plus en plus difficile de choisir de nouvelles options au fur et à mesure que la politique se développe ; (3) la non-ergodicité, qui postule que les accidents de parcours forment des empreintes qui affectent l'évolution d'une politique ; (4) l'inefficience potentielle du sentier emprunté, qui fait que rien ne garantit qu'un optimum soit atteint.

Les raisons de ce phénomène de dépendance sont nombreuses. Certaines peuvent être observées dans d'autres champs que la politique : les processus de routinisation, les effets de coordination, les anticipations adaptatives sont par exemple importants pour comprendre comment et pourquoi des dispositifs techniques sous-optimaux (le clavier QWERTY par exemple), ont pu perdurer. Selon P. Pierson (*ibid.*), trois facteurs supplémentaires concernent en outre plus directement le champ politique et justifient l'usage de cette notion de

dépendance au sentier pour la compréhension des changements de l'action publique : l'extrême densité institutionnelle de l'espace politique, sa complexité et son opacité ; mais aussi le fait qu'il produise des biens collectifs, ce qui explique l'importance de la connaissance des autres acteurs et des activités de négociation.

Dans cette perspective néo-institutionnaliste historique, et à la suite de P. Pierson, le changement est ainsi appréhendé au sein du système institutionnel, comme le résultat d'un effet d'accumulation. On observe par exemple des processus de routinisation des pratiques ainsi que l'accumulation des prérogatives<sup>4</sup> ou des capacités administratives (Muller, Surel, 1998, p. 132). La sédimentation de dispositifs institutionnels formels ou informels (lois, subventions, pratiques administratives, « cartes mentales », etc.) rend en effet de plus en plus difficile, voire même concevable, toute réforme significative des politiques engagées. Dès lors, l'action publique peut atteindre des seuils à partir desquels il n'y a plus de retour en arrière possible. Selon W. Streeck et K. Thelen (2005, p. 18), les néo-institutionnalistes historiques appréhendent ainsi le changement en considérant l'accumulation de changements à la fois graduels et incrémentaux. Néanmoins, on peut critiquer à la manière de E. Clemens et J. Cook que « *emphasizing durability and embeddedness, the imagery made it difficult to address the sources and mechanisms of institutional change* » (Clemens, Cook, 1999, p. 461).

#### *Le néo-institutionnalisme du choix rationnel*

Les travaux des néo-institutionnalistes du choix rationnel ont également intégré la notion de dépendance au sentier à leur analyse du changement, bien que leur appréhension du changement soit différente (North, 1990). Les institutions sont en effet perçues comme ayant deux fonctions primordiales. La première est de diminuer les coûts de transaction entre les

---

<sup>4</sup> Le poids de l'accumulation des organes bureaucratiques et l'intérêt des bureaucrates à conserver leurs acquis est une lecture possible des obstacles au changement dans l'analyse de la mise en œuvre (Niskanen, 1973).

acteurs. La seconde est de stabiliser leur coopération – sans laquelle l’agrégation des comportements individuels produirait des équilibres sous-optimaux – en leur permettant d’escompter des engagements mutuels crédibles (*ibid.*). Ces analyses ont été développées de manière privilégiée dans le cadre de la construction européenne (Moravcsik, 1993).

Dans ce courant du néo-institutionnalisme, l’institution structure le changement en sanctionnant le « *free-riding* », en restreignant le domaine des préférences des acteurs et en structurant l’unidimensionnalité de leur choix – ce que décrit la notion « d’équilibre structurellement induit » (Shepsle, 1979). Bien plus, les institutions sont elles-mêmes le produit des interactions stratégiques des acteurs. Par conséquent, l’institution est ici à la fois cause et objet du changement, généralement de façon limitée (dynamique endogène). Ces analyses conservent la caractéristique commune de s’intéresser à la question de l’équilibre et de placer la focale d’analyse au niveau micro, en considérant le changement comme le produit de l’action d’individus agissant sous contrainte, que celles-ci soient la rareté, le contexte institutionnel ou organisationnel (Levi, 2005).

Les tenants du néo-institutionnalisme du choix rationnel ont également contribué à l’appréhension du changement à travers les analyses en termes de « principal-agent ». Dans cette perspective, une puissance délégante, le principal, délègue pour des raisons d’efficacité un certain périmètre d’activité à une institution délégataire, l’agent. Or, les intérêts et les objectifs de l’agent peuvent progressivement s’autonomiser et différer de celui du principal. La production et le changement de politiques publiques sont alors inséparables de la construction de « problèmes d’agence » dans lesquels le principal doit ajuster ses mécanismes de contrôle de l’agent, tenté de mener ses propres politiques (Hubert, Shipan, 2000).

#### *La notion d’apprentissage*

De façon antérieure puis parallèle à la notion de sentier institutionnel, la notion d’apprentissage (*learning*) a également généré des travaux importants sur le changement des politiques

publiques, insistant sur les mécanismes de connaissance et les ajustements des pratiques des acteurs concernés. H. Heclo, à l'origine de cette notion, estime ainsi que l'apprentissage « peut être considéré comme représentant un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience ; habituellement, cette modification est considérée comme un changement en réponse à des *stimuli* perçus » (Heclo, 1974, p. 306, cité par de Maillard, 2004, p. 59-60).

L'analyse en termes d'apprentissage implique donc une conception incrémentale du changement lequel est déterminé par « le développement économique, l'effet du contrôle électoral populaire sur la compétition partisane, le résultat des intérêts des groupes de pressions ou l'émergence et la croissance de l'expertise démocratique » (Heclo, 1974, p. 284-285). Si la capacité de l'Etat à mener le processus décisionnel est primordiale, le stimulus provient cependant de l'environnement, l'intérêt des acteurs s'effaçant devant les dynamiques exogènes. Dans ce cadre, le changement ne se présente pas comme une évidence mais par l'intermédiaire de « *small policy steps* », c'est-à-dire par l'accumulation de petites phases d'ajustements induites par les dynamiques d'apprentissage.

La notion d'apprentissage ne s'intéresse pas seulement à la forme du changement, mais également à son contenu. C. Bennett et M. Howlett (1992) distinguent ainsi trois types d'apprentissage. Le « *government learning* » correspond à un ajustement des instruments au sein d'un programme précis. Le « *lesson-drawing* » – notion développée notamment par R. Rose (1990) – implique une refonte partielle de l'appréhension d'un problème. Enfin, le « *social learning* » se présente comme une vaste réévaluation normative et cognitive de la part de l'ensemble des acteurs sociaux. C'est cette dimension qui intéresse particulièrement P. Hall (1993) dans son étude sur la politique macro-économique de la Grande-Bretagne depuis les années 1970. A partir de sa distinction entre les trois ordres de changements, P. Hall constate en effet que les mécanismes d'apprentissage permettent bien d'expliquer les ajustements instrumentaux (changements de premier et deuxième ordre) effectués par les experts et fonctionnaires en fonction des leçons

qu'ils tirent du passé. P. Hall rejoint cependant une critique formulée par C. Bennett et M. Howlett (1992) selon laquelle la notion d'apprentissage ne permet pas d'expliquer les changements plus radicaux. Comme nous le verrons plus loin, il justifie ainsi son recours à la notion de changement de paradigme qui permet de mieux mettre en évidence les rapports de force entre les acteurs et d'expliquer les changements politiques plus radicaux.

### **De la fenêtre d'opportunité à la « *critical juncture* »**

Certaines critiques du modèle incrémental et de façon connexe, de ses actualisations néo-institutionnalistes, ont progressivement été émises. De manière précoce, Y. Dror (1964) a pu ainsi avancer l'argument selon lequel l'appui sur des expériences antérieures n'était valable que dans le cas de sociétés stables et développées où l'on observe une continuité dans les problèmes affrontés. Or, ces sociétés sont loin de représenter une majorité et même dans celles-ci, des changements de grande ampleur ont pu toucher les politiques publiques. Plus généralement, la critique a porté sur la nécessité d'expliquer les changements substantiels empiriquement observables.

#### *La fenêtre d'opportunité*

J. Kingdon (1984) a fourni un cadre d'analyse célèbre pour penser les mécanismes de changement à partir de la prise en compte de l'agenda : condition du changement, la mise sur l'agenda opérée par des acteurs qualifiés d'« entrepreneurs politiques » est permise en effet selon lui par l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, qui rompt ainsi avec les mécanismes ordinaires de fonctionnement de l'Etat et de l'administration.

Prenant appui sur le « modèle de la poubelle » (*garbage can model*) de M. Cohen, J. March et J. Olsen, J. Kingdon tient à montrer d'une part que les réformes de l'action publique ne se font pas sur un mode aléatoire, mais sont au contraire structurées par des dynamiques essentielles de toute politique publique ; la conjonction des problèmes, des solutions et de la

motivation des acteurs se fait d'autre part de façon privilégiée, lorsque les dynamiques structurantes de l'action publique se rejoignent pour créer une occasion de choix sous la forme d'une fenêtre politique.

Ainsi, dans un premier temps, J. Kingdon s'attache-t-il à montrer que les politiques publiques sont déterminées par trois courants : le « *policy stream* », qui rassemble le travail administratif et les échanges socio-politiques qui concourent à la définition de solutions possibles ; le « *problem stream* », dynamique conflictuelle et chaotique, au sein de laquelle les acteurs sont en concurrence pour la définition des diagnostics attachés aux problèmes publics ; enfin, le « *political stream* », qui désigne les opérations électorales, les mouvements de l'opinion publique et les orientations partisans. Chaque courant est autonome et possède sa propre temporalité. Le courant politique est ainsi dominé par les échéances électorales, tandis que le courant des politiques publiques est largement déterminé par la lenteur des procédures administratives. Ce qui l'intéresse cependant, c'est d'identifier par quels mécanismes les trois courants se rejoignent, rendant possible la formalisation et la mise en œuvre de changements substantiels des politiques publiques. Cette occurrence rare n'est le plus souvent rendue possible que par l'action d'entrepreneurs politiques capables d'aligner simultanément les différents courants, notamment à l'occasion d'une alternance gouvernementale, ce qui rend possible la mise sur agenda et l'initiation d'un changement (*ibid.*, p. 20). Cette « suspension des conditions ordinaires de l'action publique », selon l'expression utilisée par la suite par J. Keeler (1994), rassemble en définitive les facteurs favorables à une réforme d'ampleur, soit « l'équivalent fonctionnel » d'une révolution dans les termes utilisés par V.O. Key (*ibid.*, p. 437).

*Comprendre le passage d'un sentier à un autre : la notion de « critical juncture »*

La notion de « *critical juncture* » (situation critique) introduite par P. Gourevitch avec son ouvrage *Politics in Hard Times* (1986), est l'une des premières formulations de cette notion qui se propose d'étudier les périodes de crises –

économiques ici – lors desquelles on passe, schématiquement, d'un sentier à un autre. Alors que le néo-institutionnalisme formule l'hypothèse que les arrangements institutionnels sont principalement bouleversés par des crises extérieures, cette perspective se propose de déconstruire ces moments critiques pour comprendre comment de nouveaux choix se font dans ces périodes de déstabilisation.

Selon P. Gourevitch, les « *critical junctures* », qu'il nomme « crises », sont des moments circonscrits dans le temps au cours desquels le système de relations entre les acteurs s'ouvre, « *making politics and policy more fluid* » (*ibid.*, p. 22). Cette ouverture de la configuration institutionnelle permet l'instauration de nouveaux rapports entre les acteurs et, suivant la nature de leurs interactions et leur pouvoir d'influence, aboutit à la formation d'un choix ou solution qui va ouvrir une nouvelle période stable et institutionnalisée dans laquelle « *choices are more constrained* » (*ibid.*, p. 240). La notion s'inspire pour cela de celle de « *critical realignment* » utilisée en science politique pour décrire les moments de crise dans lesquels se forment des appartenances partisans qui persistent par la suite (*ibid.*, p. 222). De ce point de vue, la notion de « *critical juncture* » est en grande partie liée aux analyses institutionnalistes de la « *path dependency* », comparée par P. Gourevitch à la tectonique des plaques. Les moments critiques seraient alors les tremblements de terre ou les éruptions volcaniques « *when concrete action can affect the direction in which elements move* », tout en rappelant que les choix opérés par les acteurs sont eux-mêmes contraints par la configuration... géologique ou institutionnelle (*ibid.*, p. 239).

Par la suite, la notion de « *critical juncture* » a ouvert la voie à des travaux proposant d'analyser ce « système dual » fait de crises et de période de stabilité. Dans une étude récente, G. Capoccia et R. Kelemen (2007) proposent une revue détaillée de l'utilisation de la notion et s'attachent, devant l'apparente confusion ou approximation de son usage, à clarifier sa définition et donner des outils analytiques pour en permettre l'étude. Ils définissent les situations critiques comme des moments relativement courts pendant lesquels les éléments « structurels » – économie, culture, idéologie ou organisation –

sont plus lâches et dans lesquels (1) la gamme d'options offertes aux acteurs principaux augmente de façon considérable, (2) les conséquences des choix opérés sont de plus longue durée et ouvrent une séquence de « *path dependency* ». G. Capoccia et R. Kelemen concentrent leur analyse sur la formation des choix des acteurs et montrent donc la possible utilisation de la notion de « *critical juncture* » pour des analyses à la fois institutionnalistes historiques et de choix rationnel.

### **Analyser les mécanismes de changements rapides et radicaux**

Avec l'incrémentalisme et le néo-institutionnalisme historique qui mettent en lumière les phénomènes d'inertie, de sédimentation et de cycles dans les politiques publiques, les changements radicaux font généralement suite à des chocs exogènes venant perturber l'ordre constitué, comme les chocs pétroliers ou les crises sanitaires.

Face à cette vision des politiques publiques marquée soit par l'inertie, soit par la lenteur et la marginalité du changement, se développent des approches mettant l'accent sur les possibilités d'un changement plus radical. Les travaux sur le référentiel et les changements de paradigme ont en particulier tenté de combler ce vide, en essayant de comprendre les mécanismes d'un tel changement. Chacun identifie cependant des mécanismes particuliers : alors que P. Hall articule trois natures ou ordres du changement, P. Muller, B. Jobert et P. Sabatier mettent plutôt en avant le rôle de certains acteurs – médiateurs et coalitions – dans les phénomènes de changements radicaux.

#### *Du changement de paradigme aux trois ordres du changement : déconstruire les mécanismes du changement radical*

P. Hall (1993) pose la question du changement en termes dichotomiques : le changement est-il incrémental ou radical ? Sa réponse est nuancée : selon lui, le changement des politiques publiques doit être différencié. L'auteur identifie à cet effet trois ordres du changement, selon que ce dernier porte sur

l'utilisation des instruments, le choix des instruments ou les buts des politiques. Les changements de premier ordre correspondent à des ajustements dans l'utilisation des instruments de l'action publique, comme lorsqu'il s'agit par exemple de modifier un taux d'imposition. Les changements de second ordre impliquent quant à eux le choix de types d'instruments différents, sans pour autant que l'objectif qui leur est associé soit modifié. Ainsi, un même objectif de contrôle de l'inflation peut passer par un contrôle quantitatif de la masse monétaire ou bien du taux d'intérêt. Les changements de troisième ordre, enfin, correspondent à des changements à la fois des objectifs et des instruments. C'est ce qui se produit, selon P. Hall, lorsque le paradigme monétariste a remplacé le paradigme keynésien dans la conduite des politiques macro-économiques du Royaume-Uni à l'arrivée de M. Thatcher. L'objectif de réduction du chômage a laissé place à la lutte contre l'inflation, la politique monétaire devenant l'instrument privilégié, la politique fiscale jouant un moindre rôle.

Le troisième ordre du changement – le changement paradigmatique – correspond au changement le plus radical. Empruntant ici sa terminologie aux analyses de philosophie des sciences de T. Kuhn (1962), P. Hall définit les paradigmes de politiques publiques comme « *a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kinds of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole* » (Hall, 1993, p. 279). Selon P. Hall, les changements de politiques publiques pourraient suivre un processus proche de ceux qui affectent les sciences de la nature<sup>5</sup>. Il indique ainsi que

---

<sup>5</sup> Selon T. Kuhn, le paradigme est un élément qui structure les principes, les méthodes et les instruments de la science à un moment donné. Il met en exergue les sources sociales du changement en suggérant notamment que l'accumulation d'anomalies ou l'observation d'occurrences ne pouvant pas être comprises par le paradigme actuel mènent les acteurs à faire des efforts pour comprendre les phénomènes d'une nouvelle manière, ce processus

les changements de premier et de second ordres correspondent à un mode normal de production des politiques publiques, tout comme T. Kuhn considère les périodes de stabilité de l'activité scientifique comme la « science normale ». Le changement de troisième ordre recouvre quant à lui à la notion de révolution chez T. Kuhn. Dans cette configuration, la dimension stratégique des interactions entre acteurs a un rôle-clé pour expliquer le processus de changement. Ces interactions permettent de comprendre le passage de situations stables à des révolutions ou changements de troisième ordre. En conclusion, P. Hall indique en effet que « *the presence of a policy paradigm generated long periods of continuity punctuated occasionally by the disjunctive experience of paradigm shift* » (*ibid.*, p. 291). L'auteur s'inscrit donc clairement dans une vision dichotomique entre des changements mineurs en période normale et un changement radical dans des circonstances exceptionnelles.

Bien que P. Hall nuance l'application de la théorie de T. Kuhn dans les sciences sociales, les mêmes critiques peuvent être formulées à l'égard de son modèle du changement. D'une part, le paradigme politique n'est sans doute jamais aussi cohérent et complet qu'un paradigme scientifique. D'autre part, beaucoup ont questionné la nature hégémonique et unique d'un paradigme de politique publique à un moment donné alors que l'on observe la persistance d'institutions concurrentes et d'acteurs aux idées, valeurs et représentations différentes. Ainsi, plusieurs critiques ont progressivement émergé concernant la notion de changement paradigmatique dans la théorie de T. Kuhn et telle qu'elle fut reprise par P. Hall. Concernant tout d'abord la théorie de T. Kuhn, D. Phillips critique la dimension révolutionnaire et donc en quelque sorte « totalitaire » du changement paradigmatique : « *Since Kuhn defines paradigms as closed logical systems, change can only be revolutionary –*

---

résultant finalement dans l'émergence d'un nouveau paradigme. Mais un point important de l'analyse de T. Kuhn relève du caractère total du changement : il use en effet de la terminologie de la révolution pour montrer que l'adoption d'un nouveau paradigme correspond à une nouvelle manière d'aborder la science, faisant émerger par-là même de nouveaux questionnements et de nouveaux instruments (Kuhn, 1962, p. 110).

*all at once. The entire paradigm must be totally accepted or totally rejected, there is no middle way. (...) (By) formulating paradigms as coherent wholes, all of whose parts 'hold together' Kuhn has forced upon us a distinction between normal and revolutionary phases in sciences » (Phillips, 1975, p. 56).*

En outre, la notion de « consensus ambigu », telle que l'a développée B. Palier, permet de voir qu'une mesure qui paraît faire consensus n'est pas nécessairement le fait d'un accord clair entre tous les acteurs sur les buts assignés au dispositif (Palier, 2002, 2003). Avec l'exemple de la mise en place du Revenu minimum d'insertion (RMI), il montre comment des acteurs n'ayant pas une même vision du monde réussissent à trouver un terrain d'entente sur une mesure parce que subsiste une ambiguïté sur les buts ou les résultats escomptés, permettant finalement à chaque acteur d'y trouver une interprétation acceptable. Ainsi, l'accord des différents acteurs quant à la mise en place du RMI semble moins résulter de l'homogénéité d'un nouveau paradigme que d'un consensus ambigu entre acteurs aux représentations et intérêts différents.

Malgré ces différentes critiques, les mécanismes du changement paradigmatique continuent de susciter des travaux analytiques plus précis dans la déconstruction du changement. S'inspirant des travaux de P. Hall, M. Howlett et M. Ramesh (1995) ont ainsi exploré la notion en formalisant un modèle de changement paradigmatique permettant de distinguer six étapes : (1) une période normale, durant laquelle se produisent de simples ajustements incrémentaux, (2) une accumulation des anomalies, définies comme l'ensemble des observations qui ne peuvent être traitées par les matrices cognitives en vigueur, (3) une phase d'expérimentations, où des tentatives sont faites pour amender le paradigme, (4) une fragmentation de l'autorité, où les tenants du paradigme en vigueur sont affaiblis au sein du sous-système considéré, (5) une période de contestation, et (6) l'institutionnalisation du nouveau paradigme.

*Médiateurs et Advocacy Coalition Framework : dans les rouages du changement de référentiel et de paradigme*

Une autre approche du changement radical est l'approche en termes de référentiel développée par B. Jobert et P. Muller (1987). Attachée à ce que l'on appelle l'approche cognitive des politiques publiques, la notion de référentiel est définie comme « un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel » (Muller, 2004, p. 371). Dans cette perspective, d'une façon analogue d'ailleurs sur ce point aux hypothèses formulées par P. Hall, le changement radical d'une politique publique dans un secteur à un moment donné va pour l'essentiel exprimer une adaptation des politiques publiques au référentiel global, adaptation portée par des médiateurs.

Ces derniers ont en effet un rôle central dans les mécanismes du changement. Ainsi, dans le cas du secteur agricole, P. Muller décrit l'avènement d'un référentiel modernisateur par un processus d'intermédiation et de légitimation orchestré par des acteurs du Plan et du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA). D'après B. Jobert et P. Muller, la dynamique fondamentale à la source des changements de politiques publiques provient des relations entre le référentiel global et les référentiels sectoriels, entre les normes devenues globales et les représentations dominantes dans un secteur donné. Les évolutions propres au référentiel global engendrent en effet des mécanismes de désajustement des référentiels sectoriels qui poussent à leur modification, l'avènement d'un référentiel de marché obligeant par exemple les responsables de l'industrie aéronautique civile en Europe à concevoir un avion répondant à des exigences commerciales plus qu'à des critères maintenant secondaires d'excellence technique. Le changement du référentiel global constitue par conséquent une contrainte, en ceci qu'il invalide les cadres cognitifs et normatifs des acteurs sectoriels.

D'autres auteurs ont mis en avant les mécanismes de changement radical par l'action d'acteurs spécifiques, et plus particulièrement de leur action stratégique. P. Sabatier et H. Jenkins-Smith (1993) l'ont ainsi articulée à celle du changement paradigmatique. Réunis au sein de sous-systèmes, les acteurs forment ici des coalitions de cause, définies comme l'ensemble des acteurs activement concernés par un problème politique, cherchant régulièrement à influencer les politiques qui lui sont liées, et partageant un certain nombre de croyances. Chaque sous-système politique est généralement le théâtre d'une compétition entre plusieurs coalitions qui s'affrontent autour de systèmes de croyances portant sur la manière dont un problème donné est structuré, et sur la façon dont il doit être traité. Le modèle des coalitions de cause – « *Advocacy Coalition Framework* » (ACF) – postule en particulier que ces systèmes sont organisés autour de trois niveaux<sup>6</sup>, dont le « noyau central » – « *deep core* » –, rejoint les principes métaphysiques généraux de la notion de paradigme. Dès lors, un changement de paradigme correspond au remplacement d'une coalition dominante par une autre.

Si les courants théoriques présentés se sont structurés sur la question des degrés ou de l'ampleur des changements de politiques publiques autour de l'opposition entre l'hypothèse de changements marginaux sous l'effet d'un sentier de dépendance institutionnelle et celles qui analysent des changements plus radicaux dont les mécanismes sont actionnés par l'intervention de certains acteurs, d'autres travaux plus récents s'attachent quant à eux à affiner les mécanismes du changement décrits.

#### **ANALYSER CONJOINTEMENT DES MECANISMES ET DES AMPLEURS DE CHANGEMENT DIFFERENTS**

Prenant appui sur ces travaux antérieurs, bon nombre de recherches récentes tentent tout à la fois d'intégrer et de dépasser des analyses jugées parfois comme artificiellement opposées. En déplaçant quelque peu la focale, ces analyses

---

<sup>6</sup> Le « *deep core* », le « *near core* » et les « *secondary aspects* » (Sabatier, 1991).

cherchent en particulier à articuler périodes de changements radicaux et phases plus ordinaires de l'action publique, comme c'est le cas par exemple avec la notion d'équilibres ponctués. Mais ces travaux s'interrogent en outre sur des dimensions différentes du changement en intégrant l'idée de rythmes variables et de sens différents du changement des politiques publiques.

### **Combiner changements radicaux et périodes d'inertie ou de stabilité**

Les travaux cités faisant référence à des périodes incrémentales ou alternativement à des phases de réformes importantes ont souvent été considérés comme plus complémentaires que véritablement opposés. Prenant en particulier appui sur des décisions de nature très différentes, ces analyses ont dès lors fait l'objet de tentatives d'intégration ou d'articulation autour de plusieurs notions, en particulier celle d'équilibre ponctué.

#### *Les équilibres ponctués*

Le programme de recherche développé par F. Baumgartner et B. Jones tente de caractériser des phases variables de développement de l'action publique, en distinguant périodes de stabilité et périodes de changement. Ces auteurs soulignent de ce point de vue l'importance du changement dans les lieux de décision (« *venues* ») (Baumgartner, Jones, 1991 ; 2002), remettant en cause le processus de décision incrémental identifié par C. Lindblom. Ils mettent par ailleurs en avant l'existence de changements rapides et radicaux, notamment avec leur étude de l'abandon des programmes nucléaires américains qui a constitué un changement brutal. Or, ce dernier s'explique selon eux par la convergence de processus se produisant dans des lieux différents avec des temporalités différentes (*ibid.*).

Les auteurs montrent ainsi qu'un changement fondamental des programmes nucléaires américains à la fin des années 1970 a été le produit de l'interaction entre les

changements d'image et les changements d'accès aux différents lieux de décision. Alors que le pouvoir nucléaire s'était imposé dans l'après-guerre et avait atteint une forme d'équilibre, des scientifiques impliqués dans l'agence de régulation des programmes nucléaires ont commencé à s'interroger sur la sécurité des dispositifs. Leurs doutes ont été diffusés auprès d'autres scientifiques et dans les groupes anti-nucléaires. L'image des programmes nucléaires a alors progressivement changé dans les médias, la représentation du nucléaire devenant négative. Les acteurs marchands se sont dès lors détournés de cette industrie perçue négativement par l'opinion publique, entraînant le changement finalement brutal du contenu de la politique.

Pour décrire un changement de ce type, F. Baumgartner et B. Jones utilisent le concept d'« équilibre ponctué » (« *punctuated equilibrium* ») dérivé de la biologie. Pour eux en effet, le processus politique s'articule autour d'une dynamique alternative de construction et destruction de « monopoles politiques » – les « *policy monopolies* » –, qui portent aussi bien sur les perceptions d'une politique considérée que sur le dispositif institutionnel qui assure son application. Les périodes de monopole sont pour l'essentiel caractérisées comme des phases de stabilité où le changement s'effectue de manière incrémentale. Toutefois, la stabilité n'implique nullement l'existence d'un équilibre général et immuable. Une modification des perceptions ou des institutions dominantes entraîne en effet des changements rapides et radicaux, d'autant que les processus politiques peuvent être marqués par des phénomènes de « *positive feedbacks* », qui accroissent la rapidité du changement une fois celui-ci enclenché. C'est donc bien en permettant de penser conjointement des changements rapides et radicaux avec des changements lents et marginaux, que les deux auteurs ont ouvert la voie à une réflexion plus approfondie sur les mécanismes liant périodes de stabilité et de changement radical.

### *Le changement graduel transformateur*

Dans leur ouvrage collectif, W. Streeck et K. Thelen (2005) posent quant à eux de manière explicite et dans des termes renouvelés la question du changement dans les analyses de politiques publiques. Ils partent d'un postulat critique en montrant le « biais conservateur » de la science politique actuelle (*ibid*, p. 1) : paradoxalement, le changement demeure, de leur point de vue, un impensé, ou tout du moins une notion sous-théorisée de la discipline. Soit les politiques changent, mais de manière radicale pendant de courtes périodes de rupture, comme c'est le cas dans les approches en termes d'équilibre ponctué ou de fenêtre d'opportunité, soit le changement est considéré comme marginal, comme c'est le cas dans l'incrémentalisme. Les auteurs reprochent dès lors à la science politique traditionnelle de considérer les institutions comme porteuses d'inertie, et ne faisant que contribuer à la stabilisation et à la reproduction du système économique et politique.

Ils s'inspirent néanmoins des travaux de P. Pierson – notamment les plus récents – qui visent à prendre en compte des changements radicaux sur le temps long et insistent sur les effets d'accumulation. En prenant en compte les temporalités des institutions, P. Pierson montre en effet que le changement ne provient pas uniquement de chocs exogènes, mais que c'est par exemple au terme de plusieurs réformes successives et diffuses que le gouvernement central britannique de M. Thatcher a réalisé des coupes importantes dans les budgets de la politique de l'habitat (Pierson, 1994). Un changement lent peut donc être à la source de réformes de grande ampleur. Plus récemment, P. Pierson (2004) est revenu sur ces temporalités du changement institutionnel et a proposé d'examiner comment un changement incrémental dans le temps court peut devenir la cause de changements radicaux sur le long terme.

Si W. Streeck et K. Thelen s'inspirent de cette approche renouvelée du changement institutionnel radical – autre que par rupture, crises et chocs exogènes – ils reviennent néanmoins sur la conceptualisation des institutions pour étudier les changements provenant de dynamiques internes : si les

institutions façonnent le changement chez P. Pierson, elles peuvent, chez W. Streeck et K. Thelen, être elles-mêmes l'objet de changements profonds.

A l'origine de leur interrogation se trouve le constat que les approches traditionnelles du changement ne peuvent rendre compte des processus de libéralisation des économies occidentales qu'ils étudient. La compréhension de ce phénomène nécessite de mettre l'accent sur l'origine endogène et la nature incrémentale du changement. Ces deux caractéristiques du changement en direction de la libéralisation s'expliquent selon les auteurs par les tensions existantes entre la dimension formelle d'une institution – les règles – et sa dimension informelle – les pratiques identifiables dans le temps. Les analyses de leur ouvrage collectif visent ainsi à expliquer « *how significant change can emanate from inherent ambiguities and 'gaps' that exist by design or emerge over time between formal institutions and their actual implementation or enforcement* » (Streeck, Thelen, 2005, p. 19). L'étude de la libéralisation des économies occidentales amène dès lors les auteurs à dresser deux constats. D'une part, le changement n'est pas brutal mais s'opère sur un temps long, avec un « *timing* » différent selon les pays. D'autre part, cette libéralisation des économies occidentales a induit des changements profonds. Sur cette base, les auteurs plaident pour une théorie du changement qui puisse rendre compte de tels phénomènes. Nous revenons plus loin (dans l'introduction de la première partie de cet ouvrage) sur cette théorie et sur les cinq formes de changements incrémentaux à effets transformateurs que ces auteurs identifient.

Dans la lignée des travaux de W. Streeck et K. Thelen, ceux de J. Hacker (2004) distinguent les types de changements existant dans les politiques publiques selon deux types d'obstacles : ceux existant contre l'introduction formelle de nouveaux instruments et ceux contre la réforme des politiques publiques existantes. Reprenant les catégories développées par W. Streeck et K. Thelen, J. Hacker montre en particulier qu'un type particulier de processus, le changement par « *drift* », correspond à une phase au cours de laquelle aucun nouveau programme n'est introduit, alors même que le contexte social

s'est transformé, traduisant par-là même une inadéquation des politiques publiques au nouveau contexte. Le « *layering* » renvoie au contraire à un contexte dans lequel il est possible d'introduire de nouvelles règles formelles, mais difficile de réformer celles existantes. La « *conversion* » correspond quant à elle à un changement passant par la réforme des programmes existants, alors même que l'introduction d'une nouvelle politique publique est improbable. J. Hacker souligne enfin que seule la « *revision* » englobe à la fois des changements internes aux politiques existantes et à l'introduction de nouvelles règles.

L'intérêt de cette approche est de ne pas s'intéresser seulement aux règles formelles, mais aussi à leurs effets. La capacité à changer une politique de manière interne dépend ici en effet de sa structure, de ses buts et des *feedbacks* qu'elle produit. Dès lors, la capacité inégale qu'ont les acteurs à introduire de nouvelles règles dépend de la façon dont sont prises les décisions et de l'équilibre partisan qui caractérise le système politique. L'approche de J. Hacker prend ainsi au sérieux l'idée selon laquelle les réformes ne passent pas seulement par l'introduction de nouvelles règles, mais aussi par la transformation des normes et institutions existantes.

Ce dernier type d'approche, combinant analyse des processus et des résultats du changement, représente également une façon de dépasser la dichotomie entre changements marginaux et radicaux. L'enjeu fondamental de leur analyse réside en effet dans la théorisation d'un changement radical, mais qui se présente sous la forme d'un changement incrémental à l'effet transformateur important sur le temps long. Ce dernier ne peut-être envisagé que par une conceptualisation renouvelée et notamment moins statique des institutions.

### **Penser le rythme et la direction du changement : B. Cashore et M. Howlett**

Cette dernière analyse peut être complétée en effet par celle de B. Cashore et M. Howlett. Ces auteurs se sont également intéressés à la question des formes institutionnelles du changement et de ses différents rythmes, en intégrant cependant la question de la localisation, de la nature et de

l'ampleur du changement que F. Baumgartner et B. Jones ne prenaient par exemple pas en compte.

B. Cashore et M. Howlett (2007) partent du constat selon lequel le développement d'une politique publique est marqué, sur le temps long, par des périodes de stabilité et de changement radical : il est donc nécessaire de penser les liens, les modalités du passage d'une période de stabilité à une période de changement rapide, et non de se cantonner à l'étude de l'une ou de l'autre de ces phases. Les auteurs montrent que le changement ou l'équilibre sont souvent traités comme des variables dépendantes distinctes, que l'on explique d'ailleurs en mobilisant des théories différentes. Un autre reproche adressé aux théories existantes, notamment à F. Baumgartner et B. Jones, est celui de ne pas distinguer les niveaux ou ordres de changement.

Ainsi, plusieurs questions se posent : comment expliquer l'origine des systèmes en équilibre décrits par F. Baumgartner et B. Jones ? Comment expliquer que certaines institutions évoluent de manière incrémentale et d'autres par des changements de paradigme ? Ces questions sont d'autant plus pertinentes que B. Cashore et M. Howlett soulignent que les temporalités des changements incrémentaux et paradigmatiques – changement rapide ou lent – sont loin de constituer actuellement une réponse suffisante. Ils se réfèrent à des auteurs qui remettent en cause la clarté de cette dichotomie : par exemple W. Coleman et G. Skogstad (1996), qui ont montré qu'un changement paradigmatique peut prendre plusieurs décennies ; ou bien W. Berry (1990) ou C. Daugbjerg (2003), qui ont démontré que des changements marginaux successifs pouvaient conduire à un changement paradigmatique.

Ces contributions les plus récentes à l'analyse du changement dans l'action publique confirment les enjeux que nous avons soulevés au cours de notre réflexion collective, notamment l'importance de désagréger le processus de changement selon des formes et des intensités différentes. A partir de nos études de cas comparatives, nous avons dégagé deux nouveaux axes pour tenter d'affiner cette analyse : la mise en évidence de différentes temporalités du changement et la

prise en compte des multiples niveaux de gouvernement. La structure de l'ouvrage s'articule autour de ces deux dimensions.

La première partie s'intéresse à la prise en compte de la dimension temporelle dans l'explication du changement de l'action publique. Elle fait tout d'abord le point sur la prise en compte de la longue durée dans les différentes traditions d'analyse des politiques publiques (Chapitre 1). Les quatre chapitres suivants proposent, à partir d'études de cas, d'évaluer les apports d'une prise en compte des temporalités de l'action publique pour comprendre la nature et le sens du changement.

Dans le chapitre 2, Aurélien Evrard démontre ainsi qu'inscrire la comparaison sur une période relativement longue (30 ans) permet d'observer les changements de rythme de la politique des énergies renouvelables en Allemagne et au Danemark. Il observe que dans des cadres institutionnels et intellectuels propices à l'inertie, le changement passe par deux types de dynamiques interdépendantes : d'une part, une accumulation de modifications à la marge des politiques énergétiques, permettant de renforcer l'image des énergies renouvelables et de faire émerger de nouveaux acteurs ; d'autre part, des changements plus radicaux qui s'appuient sur cette première phase mais dépendent de contextes politiques plus favorables.

Dans le chapitre 3, Delphine Chabalier compare quant à elle la mise en œuvre des réformes de libéralisation du fret ferroviaire en France et en Allemagne. L'attention portée aux temporalités du changement permet de montrer que, malgré le renforcement de la politique européenne du rail depuis le début des années 1990, les changements observés ne peuvent pas uniquement s'expliquer par la pression exogène exercée par l'UE. En observant un décalage temporel entre les libéralisations allemande et française, D. Chabalier analyse ainsi les liens entre ce décalage et les différences actuelles entre les deux pays, en termes de part de marché des nouveaux entrants et de régulation économique.

Dans le chapitre 4, Thibault Bossy compare l'émergence des politiques de lutte contre l'obésité en France et au Royaume-Uni. Il prend en compte à la fois des dynamiques de long terme, comme le changement de la représentation sociale

du corps obèse, des dynamiques de moyen terme – le développement des politiques de prévention en santé publique – et des dynamiques de plus court terme, avec l'étude des stratégies d'acteurs qui tentent de hisser le problème de l'obésité sur l'agenda politique. Il constate que seule l'étude de ces trois dimensions et de leurs interactions permet d'expliquer la mise sur agenda de ce problème de santé publique autour de l'année 2000.

Le chapitre 5 est consacré à l'émergence de la politique de lutte contre la pédophilie en France, en Belgique et en Angleterre. Laurie Boussaguet y montre que pour comprendre l'émergence de cette question sur l'agenda public et politique dans les décennies 1980 et 1990, il faut prendre en compte le temps long, celui de l'évolution culturelle qui concerne la vision de l'enfant dans la société, de l'imposition de la philosophie des droits de l'homme et de l'enfant, et du changement du contexte de connaissance autour du phénomène des violences sexuelles sur les enfants. La mobilisation des acteurs de l'émergence dans les années 1980 et 1990 s'inscrit en effet dans un contexte cognitif plus vaste ; et les fenêtres d'opportunité qui s'ouvrent dans la décennie 1990 apparaissent sur un terrain favorable, fruit des évolutions mentionnées précédemment. C'est donc le croisement de ces variables de court terme et de long terme qui permet de saisir le processus de changement à l'œuvre dans l'inscription du problème des abus sexuels sur enfants à l'agenda des autorités politiques en Europe.

La seconde partie traite de la prise en compte des différents niveaux de gouvernement dans l'analyse du changement. Le chapitre 6 revient sur la prise en compte progressive des différents niveaux de l'action publique dans la littérature. Les études de cas viennent là encore éclairer par la suite des éléments plus précis de cette thématique.

Dans le chapitre 7, Martín Lardone développe par exemple une analyse comparative des structures institutionnelles nationales en Argentine et au Chili face aux pressions exogènes venant des banques multilatérales de développement (BMD). L'analyse se concentre sur les

programmes de réforme des gouvernements subnationaux financés par la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale pendant les années 1990. Pour ces deux pays, il prend comme variables l'organisation de l'Etat (fédérale ou unitaire), sa situation fiscale (budgétaire) et l'organisation de la fonction publique (professionnelle ou non), pour montrer les différentes logiques d'appropriation ou de rejet des réformes proposées par les BMD.

Julie Devineau (chapitre 8) analyse ensuite les mécanismes d'adaptation des gouvernements locaux au Mexique dans un contexte de décentralisation des politiques publiques. L'adaptation y est conçue comme un processus d'adéquation mutuelle entre les objectifs et les moyens des politiques publiques et celles des gouvernements locaux. Elle s'interroge sur les mécanismes qui font varier les *outputs* de l'action publique décentralisée (soit encore les dispositifs institutionnels, légaux, techniques, mis en place au niveau local pour mettre en œuvre les politiques nationales) et sur les effets de ces variations en termes politiques. Dans un système multi-niveaux en cours de transformation, comment se répartit ainsi le pouvoir, et comment les arrangements socio-politiques locaux influencent-ils cette répartition ? En insistant sur les différentes logiques de construction institutionnelle au niveau local, elle mène une comparaison de la mise en œuvre décentralisée de deux programmes de développement rural, dans deux Etats fédérés.

Dans le chapitre 9, Geoffroy Matagne s'intéresse aux politiques belges de l'emploi, à travers une analyse des jeux multi-niveaux (régional, national et supranational) et des logiques d'appropriation à l'œuvre en Belgique dans un contexte international et européen qui incite au changement. Il étudie la manière dont différents acteurs nationaux et régionaux se saisissent des pressions exogènes pour justifier, impulser ou résister au changement. Il discute également les contraintes que peuvent constituer les configurations institutionnelles du système fédéral de répartition des compétences et du système de protection sociale belge.

Le chapitre 10 traite de la dimension territoriale des politiques de l'emploi dans les Asturies (Espagne) et en Silésie

(Pologne). Catherine Palpant met en lumière les relations nouées entre les différents niveaux et parties prenantes à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques actives de l'emploi et leurs effets au niveau territorial dans un contexte de restructuration économique. Son analyse cherche à définir les éléments déclencheurs et contraignants (pressions exogènes et dynamiques endogènes) des changements observés et à comprendre comment leurs interactions produisent des effets d'appropriation au niveau régional, parfois différents de ceux que l'on retrouve au niveau national.

Au terme de ces différentes dimensions et études de cas du changement des politiques publiques, nous revenons en conclusion sur les principaux apports d'une démarche comparative visant à analyser de façon systématique les interactions qui caractérisent l'action publique, qu'il s'agisse de ses différentes temporalités ou des enchevêtrements entre les niveaux de gouvernements.

#### **BIBLIOGRAPHIE**

- Balme, R. et Brouard, S. (2005), « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 33-50
- Baumgartner, F. et Jones, B. (1991), « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *Journal of Politics*, vol. 53, n° 4, p. 1044-1074.
- Baumgartner, F. et Jones, B. (dir.) (2002), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bennett, C. et Howlett M. (1992), « The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy Sciences*, vol. 25, n° 3, p. 275-294.
- Berry, W.T. (1990), « The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept », *Journal of Politics*, vol. 52, n° 1, p. 167-196.
- Capoccia, G. et Kelemen, R. (2007), « The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory », *World Politics*, vol. 59, n° 3, p. 341-369.

- Cashore, B. et Howlett, M. (2007), « Punctuating which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry », *American Journal of Political Science*, vol. 51, n° 3, p. 532-551.
- Clemens, E. et Cook, J. (1999), « Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change », *Annual Review of Sociology*, vol. 25, p. 441-466.
- Coleman, W., Skogstad, G. et Atkinson, M. (1996), « Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture », *Journal of Public Policy*, vol. 16, n° 3, p. 273-302.
- Daugbjerg, C. (2003), « Policy Feedback and Paradigm Shift in EU Agricultural Policy: The Effects of the MacSharry Reform on Future Reform », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 3, p. 421-437.
- De Maillard, J. (2004), « Apprentissage », in Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 57-64.
- Dror, Y. (1964), « Muddling Through – ‘Science’ or Inertia? », *Public Administration Review*, vol. 24, n° 3, p. 153-157.
- Durkheim, E. (1999 [1895]), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, F. Alcan.
- Easton D. (1974), *Analyse du système politique*, Paris, Armand Colin.
- Gourevitch, P. (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hacker, J. (2004), « Privatizing Risk without Privatizing State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 2, p. 243-260.
- Hall, P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-293.
- Hall, P. et Taylor, R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, p. 469-496.
- Hassenteufel, P. (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la

- construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 113-132.
- Heclo, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press.
- Howlett, M. et Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press.
- Hubert, J. et Shipan, C. (2000), « The Costs of Control: Legislators, Agencies and Transaction Costs », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, n° 1, p. 25-52.
- Jacquot, S. (2004), « Approche séquentielle », in Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 71-77.
- Jobert, B. et Muller, P. (1987), *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.
- Jobert, B. (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jones, C. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.
- Keeler, J. (1994), *Réformer*, Paris, PUF.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- Kuhn, T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Laswell, H. et Lerner, D. (1951), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.
- Levi, M. (2005), « Inducing Preferences within Organizations », in Katznelson, I. et Weingast, B. (dir.), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lindblom, C. (1958), « Policy Analysis », *American Economic Review*, vol. 48, n° 3, p. 298-312.
- Lindblom, C. (1959), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-88.

- Longstreth F., Steinmo S., Thelen K. (dir.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionnalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- March, J. et Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Londres, Collier McMillan.
- Mény, Y. et Thoenig, J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Moravcsik, A. (1993), « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, p. 473-524.
- Muller, P. et Surel, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Muller, P. (2004), « Référentiel », in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 370-376.
- Muller, P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155-187.
- Niskanen, W. (1973), *Bureaucracy: Servant or Master*, Londres, Institute for Economic Affairs.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Palier, B. (2002), *Gouverner la Sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF.
- Palier, B. (2003), « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », in Favre, P., Hayward, J. et Schemeil, Y. (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163-179.
- Palier, B. et Surel, Y. et al. (2007), *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.
- Parsons, W. (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Elgar.
- Payre, R. et Pollet, G. (2005), « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant (s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*,

- vol. 55, n° 1, p. 133-154.
- Phillips, D. (1975), « Paradigms and Incommensurability », *Theory and Society*, vol. 2, n° 1, p. 37-61.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Oxford, Princeton University Press.
- Rose, R. (1990), « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 3, p. 263-291.
- Rose, R. et Davies, P. (1994), *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press.
- Sabatier, P. et Jenkins-Smith, H. (dir.) (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview Press.
- Sfez, L. (1992), *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 4<sup>e</sup> éd.
- Shepsle, K. (1979), « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, vol. 23, p. 23-57
- Simon, H. (1957), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, MacMillan.
- Simon, H. (1983), *Administration et processus de décision*, Paris, Economica.
- Smelser, N. (1976), *Comparative Methods in Social Sciences*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Steinmo, S. (2004), « Néo-institutionnalismes », in Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 290-298.
- Streeck, W. et Thelen, K. (dir.) (2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.