



HAL
open science

Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement

Marc Smyrl

► **To cite this version:**

Marc Smyrl. Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement. *Revue Française de Science Politique*, 2002, Les approches nationales des politiques publiques, 52 (1), pp.37-52. 10.3406/rfsp.2002.403694 . halshs-02525016

HAL Id: halshs-02525016

<https://shs.hal.science/halshs-02525016>

Submitted on 4 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement
Monsieur Marc Smyrl

Citer ce document / Cite this document :

Smyrl Marc. *Politics et policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement. In: Revue française de science politique, 52^e année, n°1, 2002. pp. 37-52;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.2002.403694>

https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2002_num_52_1_403694

Fichier pdf généré le 26/04/2018

Résumé

Plutôt que de dresser un tableau exhaustif de la recherche américaine sur l'analyse des politiques publiques, l'objet de cet article consiste à entamer une réflexion autour d'un des programmes de recherches actuellement le plus en vue, celui du « nouvel institutionnalisme ». Plus précisément, en ciblant un aspect particulièrement problématique de ce programme — la relation entre les institutions, les politiques publiques, et le changement — nous soulignons le chemin conceptuel qui reste à parcourir avant d'en arriver à une approche réellement intégrée de l'action politique. En effet, c'est justement cette ambition théorique qui justifie la mise en relations d'approches des institutions et des politiques publiques pratiquées en France avec celles utilisées le plus souvent aux États-Unis.

Abstract

Politics and policy in the american approaches to public policy : institutional effects and the dynamics of change

Rather than set out to summarize all the American approaches to public policy analysis, this article's objective is limited to opening up reflection about one of the most important research programmes that have emerged in the United States over recent years, that of « new institutionalism ». More precisely, by identifying one of the most problematical dimensions of this programme — the relationship between institutions, public policies and change — we underline the conceptual road that still needs travelling before new institutionalists achieve a genuinely integrated approach to political action. Indeed, this theoretical ambition is precisely what justifies attempts to bring together approaches to institutions and public policies developed in France and those mostly used in the United States.

POLITICS ET POLICY DANS LES APPROCHES AMÉRICAINES DES POLITIQUES PUBLIQUES : EFFETS INSTITUTIONNELS ET DYNAMIQUES DU CHANGEMENT

MARC SMYRL

Le but de cet article n'est certes pas de dresser un tableau exhaustif de la recherche américaine sur les politiques publiques au cours des vingt dernières années. Nous cherchons plutôt à développer quelques réflexions sur un des programmes de recherches actuellement le plus en vue, celui du « nouvel institutionnalisme », et surtout sur un aspect particulièrement problématique de ce programme, à savoir la relation entre les institutions, les politiques publiques, et le changement. L'adoption de cet angle d'approche a, entre autres, l'avantage de permettre une discussion sur l'évolution de la relation entre la science politique américaine dans son ensemble et l'analyse des politiques publiques.

Une des particularités de la science politique aux États-Unis dans les années 1980 et 1990 a été, le « retour » en force de l'étude de l'État et des politiques publiques dans les programmes de recherches de la profession. Non pas, bien sûr, que ces thèmes aient jamais été entièrement absents des débats, mais leur marginalisation relative avait marqué la période précédente. Leur retour n'en est que plus remarquable. Il est dû, en grande partie, aux efforts de chercheurs en politique comparée, qui, pour la plupart, se reconnaissent justement dans l'une ou l'autre des mouvances du « nouvel institutionnalisme ». Mouvances au pluriel car, comme il est maintenant bien connu, il existe plusieurs « nouveaux-institutionnalismes »¹. Après avoir évoqué les grands traits de la période précédente, nous nous emploierons à considérer les apports des divers « institutionnalismes » à l'étude des politiques publiques, ainsi que leur contribution à l'évolution de la science politique dans son ensemble.

Cette approche nous permet de procéder de manière à la fois chronologique et conceptuelle. Nous évoquerons dans un premier temps les cheminements parallèles, et largement indépendants, de l'étude de la politique proprement dite (*politics*) et de celle des politiques publiques (*policy*) dans les années 1960 et 1970. Une analyse plus détaillée des approches « institutionnalistes » des années 1980 et 1990 suivra, afin de montrer comment ces deux dimensions ont été progressivement pensées ensemble.

1. Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalisme », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997. Nous préférons ici la locution « nouvel institutionnalisme » à celle de « néo-institutionnalisme » pour insister sur l'indépendance et l'originalité de ce programme de recherche. Il ne s'agit ni d'une évolution directe ni d'un retour à un « paléo-institutionnalisme » – que la plupart des nouveaux institutionnalistes ignorent totalement – mais bien d'un nouveau départ (cf. Kathleen Thelen, Sven Steinmo, « Historical Institutionalism in Comparative Politics », dans Sven Steinmo *et al.* (eds), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pour une discussion des relations entre l'ancien et les nouveaux institutionnalismes).

Nous concluons avec les limites de ces approches, en insistant sur le chemin conceptuel qui reste à parcourir avant d'en arriver à une approche réellement intégrée de l'action politique.

UNE MISE EN CONTEXTE HISTORIQUE

Les différences entre les points de départ de l'étude des politiques publiques en France et aux États-Unis peuvent être mise en évidence en comparant deux livres clefs, à peu près contemporains, *L'État en action* et *Governing the Economy*¹. Ces deux ouvrages se positionnent clairement par rapport à leurs environnements nationaux respectifs. Pour Jobert et Muller, en effet, le problème est « trop d'État » ou, tout au moins, une vision excessivement monolithique de l'État. Il s'agit pour eux de se distinguer de « l'étatisme » des approches structurelles en insistant sur « l'hétérogénéité et les contradictions incontestables de l'État en action » (p. 17). Pour Hall, en revanche, le problème est l'inverse : s'opposant au pluralisme ainsi qu'aux approches systémiques et culturelles, il cherche à reconsidérer le rôle de l'État en tant qu'institution jouissant d'une certaine autonomie vis-à-vis de la société.

L'ARTICULATION ENTRE *POLICY* ET *POLITICS*

L'étude des politiques publiques (*public policy*) et de l'administration (*public administration*) était pourtant tout sauf embryonnaire aux États-Unis à cette époque. Au contraire, il existait une riche tradition de réflexion et d'analyse sur ce sujet. Au fil des années, cette littérature a évolué d'une approche « linéaire », symbolisée par les études, aussi bien pratiques que théoriques, sur le système « PPBS » et sur les modèles « cybernétiques » de la décision, vers des approches marquées, soit par la sociologie des organisations, soit par une vision économique de la rationalité individuelle².

Les travaux les plus « sociologiques » étaient centrés sur la notion de rationalité limitée (*bounded rationality*), développée par H. Simon. On peut mentionner ici les travaux de Lindblom, le modèle bien connu dit de « la poubelle » de Cohen, March et Olsen ainsi que, dans un registre beaucoup plus empirique, ceux de A. Wildavsky sur la procédure budgétaire ou de G. Allison sur la « politique bureaucratique »³.

Dans ce contexte, ce n'est pas entièrement un hasard, si ces références « classiques » sont de nos jours mieux connues et plus fréquemment citées par des socio-

1. Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1986 ; Peter Hall, *Governing the Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

2. Pour une revue systématique de ces travaux, cf. J.-C. Thoening, « L'analyse des politiques publiques », dans M. Grawitz, J. Leca, (dir.) *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985. Pour une approche critique, cf. L. Sfez, *Critique de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992 (4^e éd.).

3. Charles Lindblom, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19, 1959 ; Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 1965 ; M. Cohen *et al.*, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1972 ; Allison Graham, *Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971 ; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1974. Les contributions théoriques de March et Simon sont résumées dans James March, Herbert Simon, *Organizations*, Cambridge, Blackwell, 1993 (2^e éd.).

logues français que par des politologues américains. Des divergences de méthode aussi bien que d'objet séparent le travail des spécialistes de *public policy* de ceux de la *political science*. Ceci est particulièrement vrai des travaux partant, de manière directe ou indirecte, des postulats d'H. Simon. Ceux-ci, en effet, sont explicitement rejetés par la grande majorité des politologues ; même par ceux qui recherchent des limites à la rationalité absolue ; ils vont les chercher ailleurs, dans des modèles empruntés à l'économie plutôt qu'à la sociologie comme nous le verrons plus loin ¹.

Si certains travaux échappent à ce cloisonnement, c'est surtout du fait de leur richesse empirique. Le livre de J. Kingdon sur la mise sur agenda (*agenda setting*) ou celui de Pressman et Wildavsky sur la mise en œuvre, tous les deux bien connus des étudiants mais de faible portée théorique, en sont de bons exemples ². Il n'est pas surprenant de ce fait que Peter Hall, dans sa prise de position évoquée ci-dessus, ne ressent pas la nécessité d'établir une filiation théorique en référence (positive ou négative) à cette tradition ³.

Cette ignorance volontaire de la majorité des politologues vis-à-vis des travaux de politiques publiques et de science administrative s'explique, en effet, directement par un parti pris théorique que l'on retrouve aussi bien pour le pluralisme, hégémonique dans les années 1960 et 1970, que pour la théorie des « choix rationnels », qui le remplace progressivement.

Pour les pluralistes, l'État est avant tout une arène où s'affrontent des intérêts divers. Les politiques publiques, dans ce schéma, ne sont que les enjeux de cette compétition. Une fois trouvée la réponse à la question fondamentale « qui gouverne ? », la question subsidiaire « pour quoi faire ? » trouve d'elle-même sa réponse ⁴. Il en est de même pour les partisans de l'approche « élitiste ». Dans les deux cas, les politiques publiques sont considérées comme une traduction fidèle des relations de pouvoir qui les produisent. Comme l'a formulé très clairement Paul Pierson, les politologues traitent dans ce cadre d'analyse les politiques publiques comme une des conséquences des rapports de forces politiques (c'est-à-dire comme variable dépendante) mais beaucoup plus rarement comme un des déterminants de ces rapports de forces (c'est-à-dire comme variable indépendante) ⁵. L'étude directe des politiques publiques ne présente pour ces auteurs qu'un intérêt mineur.

L'ascendant de la théorie des choix rationnels aux États-Unis depuis la fin des années 1970, et en particulier le modèle dit des « choix publics » a marginalisé les

1. Pour une discussion de cette distinction et une argumentation en faveur de l'alternative « économiste », cf. Terry Moe, « The New Economics of Organization », *American Journal of Political Science*, 28 (4), 1984. Une exception à cette règle se trouve dans Robert Keohane, *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, qui retrouve les notions de Simon.

2. John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984 ; Jeffrey Pressman, Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

3. Le cas de G. Almond est tout aussi frappant. Sa charge polémique contre le nouveau modèle « stato-centré » se limite à une défense farouche de la proposition selon laquelle les pluralistes n'auraient, en fait, jamais « oublié » l'État. Gabriel Almond, « The Return to the State », *American Political Science Review*, 82 (3), 1988 (cf. aussi les réponses de Nordlinger, Lowi, et Fabrinini dans le même numéro de cette revue). Almond, tout comme Hall, ne s'occupe que du débat entre politologues, les analystes des politiques publiques ne le concernent pas.

4. « Qui gouverne ? » est, bien sûr, le titre de l'étude pluraliste de Dahl sur la structure du pouvoir dans la ville de New Haven. Robert Dahl, *Who Governs ?*, New Haven, Yale University Press, 1961.

5. Paul Pierson, « When Effects Become Causes », *World Politics*, 45 (4), 1993, p. 595.

politiques publiques de façon encore plus directe, en niant globalement leur efficacité et donc leur intérêt en tant qu'objet de recherche. Dans ce cadre, le citoyen « rationnel », qui calcule son intérêt personnel, ne se laisse pas « piéger » pas les efforts des pouvoirs publics pour l'en détourner. De plus, ces efforts gouvernementaux sont fréquemment décrits de façon nettement péjorative comme étant une « recherche d'une rente économique » (*rent-seeking*) de la part des agents de l'État. Quand des chercheurs de cette école s'intéressent directement aux politiques publiques, c'est pour démontrer leur impuissance et aboutir à la conclusion qu'il en faudrait le moins possible. E. Bardach, par exemple, termine son étude rationaliste de la mise en œuvre par la recommandation que, dans l'avenir, « il est essentiel de devenir plus modeste concernant ce que nous demandons, et ce que nous croyons pouvoir obtenir, des institutions d'un gouvernement représentatif »¹.

Une exception importante doit cependant être signalée. S'il est « oublié » par les spécialistes de politique américaine, l'État et son rôle autonome l'est moins par les comparatistes². On peut mentionner, entre autres, les travaux de H. Ehrman sur la France, de D. Ashford sur la France et le Royaume-Uni, et de S. Huntington sur la modernisation. L'auteur le plus important est toutefois Hugh Heclø car, avec son ouvrage sur la genèse des politiques sociales en Suède et au Royaume-Uni³, il a inspiré directement de nombreux travaux de politiques publiques comparées. Pour Heclø, la politique n'est pas simplement une question de pouvoir mais aussi de recherche de solutions aux problèmes de la société. Dans ce cadre, les agents publics cherchent à anticiper toute « demande » sociale organisée, que celle-ci émane de groupes d'intérêts ou de partis politiques.

LA « REDÉCOUVERTE » DE L'ÉTAT

Le « retour » de l'État dans le noyau dur des problématiques de science politique des années 1980 se fait d'abord à travers l'étude comparée des moments de « crises », politiques ou économiques. Nous renvoyons ici en particulier aux travaux de T. Skocpol sur les révolutions et de P. Gourevitch sur les crises économiques⁴. À l'encontre des théories « sociologiques » des révolutions, que l'on peut illustrer par le principe de « déprivation relative » de T. Gurr ou l'approche néo-marxiste de B. Moore, T. Skocpol défend l'idée que la condition nécessaire (bien que par elle-même insuffisante) à toute révolution « sociale » est l'affaiblissement préalable de l'État. Dans l'absence de cette cause « endogène » aucune combinaison de forces,

1. Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, 1977, p. 283.

2. La lutte des comparatistes pour se réinsérer au cœur du dispositif de recherche de la science politique américaine, entamée il y a maintenant un quart de siècle, continue de nos jours. La campagne dite « perestroïka », menée actuellement par Sven Stienmo et ses collègues pour rouvrir les pages de la *American Political Science Review* aux études comparatives et qualitatives, en témoigne. Elle illustre aussi sa difficulté face à l'hégémonie persistante de l'école des « choix rationnels » et des approches purement quantitatives.

3. Hugh Heclø, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.

4. Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, New York, Cambridge University Press, 1979 ; Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press, 1986. D'autres exemples pourraient, bien sûr, être cités. Parmi les plus importants : Peter Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978 et Stephen Krasner, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

sociales ou économiques, n'est en mesure de renverser un État moderne. C'est donc à l'intérieur de l'appareil de l'État qu'il faut rechercher, selon elle, les causes immédiates des révolutions, que ce soit pour la Révolution française de 1789 ou la révolution russe de 1917. L'étude de Gourevitch, quant à elle, prend pour objet des situations moins dramatiques mais toujours exceptionnelles, en particulier les crises économiques des années 1870, 1930 et 1970. En s'opposant à l'analyse pluraliste des « coalitions », il soutient la thèse que les crises économiques doivent être comprises et analysées comme des moments d'autonomie particulièrement importante des institutions de l'État, où celles-ci sont relativement libres de choisir entre les différentes politiques possibles pour réagir à la conjoncture économique¹. De ce fait, l'étude de Gourevitch se rapproche plus que celle de Skocpol de l'analyse des politiques publiques proprement dites. Il ne s'agit plus de changement révolutionnaire mais bien plus de « l'État en action ». Néanmoins, l'analyse « institutionnelle » de l'État en tant que telle reste schématique dans ce cadre.

Cette « redécouverte » de l'État se trouve consacrée par le livre collectif, *Bringing the State Back In*². Dans l'introduction théorique de cet ouvrage, T. Skocpol explique qu'il s'agit d'inverser totalement la perspective de l'État adoptée à la fois par les pluralistes et les néo-marxistes³. L'État n'est plus considéré comme une « arène » où s'affrontent des intérêts divergents, ou comme un instrument au service objectif d'une classe sociale. T. Skocpol met, au contraire, en avant une perspective « continentale », inspirée de Tocqueville, Weber et Hinze, dans le cadre de laquelle l'État jouit non seulement d'une certaine autonomie vis-à-vis des forces sociales, mais aussi peut, par ses actions, transformer la société elle-même⁴.

Avec *Governing the Economy*, de P. Hall⁵, plusieurs nouveaux pas sont franchis. L'objet n'est plus seulement la gestion de crises économiques ou politiques mais bien plus la « gouvernance de l'économie » au quotidien. Les acteurs sociaux et les conjonctures internationales ne sont certes pas absents de l'analyse, mais l'étude détaillée des structures internes de l'État, en France et au Royaume-Uni, passe au premier plan. Pour Hall, comme pour Gourevitch, la méthode comparative joue un rôle central. Il s'agit de comprendre pourquoi « les nations choisissent des chemins différents et des stratégies économiques divergentes pour faire face à des problèmes économiques semblables » (p. 4). Cependant, beaucoup plus que Gourevitch, Hall met en évidence les contradictions et les incohérences internes des deux appareils étatiques nationaux. Nous sommes loin ici à la fois de l'État wébérien rationnel et monolithique et de l'État quasi invisible des pluralistes. La filiation avec l'œuvre de H. Heclou est claire. Pour Hall, comme pour Heclou, les fonctionnaires étatiques ne sont ni de simples pions dans un jeu contrôlé par les intérêts sociaux (ce qui correspond à la vision pluraliste) ni des opportunistes plus ou moins cyniques à la recherche de « rentes

1. Pour un exemple de l'analyse de « coalitions », cf. Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions : How Trade Affects Domestic Political Arrangements*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

2. Peter B. Evans *et al.* (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

3. Il ne faut pas oublier que Skocpol est à l'origine de formation sociologique, et a cherché à se démarquer autant de la sociologie historique néo-marxiste de P. Anderson que du pluralisme de Dahl ou Almond.

4. Ces propositions doivent, bien sûr, être nuancées. Il s'agit, pour les auteurs de *Bringing the State Back In*, de déterminer dans quelles conditions et par quels moyens l'autonomie de l'État se fait ressentir.

5. Peter Hall, *Governing the Economy*, *op. cit.*

économiques » (ce qui correspond à la vision de l'école des choix publics). Ils sont plutôt considérés comme des innovateurs à la recherche de solutions à des problèmes de gestion économique et guidés par des principes qu'ils ont établis eux mêmes (au moins en partie) : la planification et la modernisation en France, le construction de l'État providence en Grande-Bretagne.

INSTITUTIONS ET INSTITUTIONNALISME(S)

En 1986, P. Hall s'était lui-même qualifié d'« institutionnaliste » afin de distinguer sa méthode d'analyse de celle de ces prédécesseurs. Pourtant, l'essentiel du vocabulaire et des outils théoriques de ce qui est devenu depuis le nouvel institutionnalisme, ne se trouve pas dans *Governing the Economy*. C'est en dehors de la science politique proprement dite qu'il faut en rechercher les origines.

DES EMPRUNTS STRATÉGIQUES

Le passage du modèle « stato-centré » (*state centered*) à l'approche institutionnelle n'a pas ses origines dans la science politique. Il est plutôt le résultat d'emprunts stratégiques auprès de disciplines voisines, l'économie et la sociologie.

Du côté de l'économie, la redécouverte des institutions et leur insertion dans le débat central de la discipline est l'œuvre essentielle de la « nouvelle histoire économique » dans le sillage de D. North. Son but central est de réconcilier le modèle économique « néo-classique » avec certains faits aussi encombrants qu'incontournables. La logique du marché devrait, en principe, encourager la convergence de toute activité économique autour des techniques et des principes d'organisation les plus efficaces. Comment expliquer alors que le « retard » de certains agents économiques (qu'il s'agisse de pays, d'entreprises ou d'individus) persiste ? La réponse de North consiste à mettre en avant deux obstacles à l'adaptation à l'innovation : les « coûts de transactions » (*transaction costs*) et la « dépendance au sentier » (*path dependence*), et une solution partielle : les institutions. Ces dernières reçoivent ici une définition particulièrement étroite dans la mesure où North opère une distinction rigide entre les institutions, comme « *humanly devised constraints that shape human interaction* » (North, 1990 : 3) et les organisations, comme règles du jeu qui ne doivent pas se confondre avec les équipes de joueurs.

Dans un monde où, contrairement aux modèles de l'économie « néo-classique », les agents ne disposent pas d'information parfaite – l'acquisition d'information étant l'une des « transactions » dont il faut calculer le prix, tous les échanges, en principe désirables, ne se réalisent pas. En introduisant des éléments de régularité dans l'environnement, les institutions permettent néanmoins aux agents économiques d'agir de manière « rationnelle ». Certaines de ces règles, celles qui régissent les droits de propriété par exemple, ont, pour North, une influence particulièrement directe sur l'évolution économique des sociétés humaines. Ce sont elles avant tout qui déterminent le potentiel d'innovation, et donc de croissance, d'une société. Mais les institutions ne sont jamais parfaitement adaptées à une situation donnée. Issues de situations et de décisions antérieures, les institutions doivent faire face à des changements exo-

gènes¹. Le principe de « dépendance au sentier » assure que cette adaptation ne sera ni instantanée ni complète. Nécessaires pour toute activité économique, les institutions sont donc également des variables qui peuvent ralentir le changement.

Son titre mis à part, le modèle sociologique de « l'institutionnalisme » n'a que très peu de choses en commun avec son homologue économique². Une différence évidente est la définition de la notion centrale d'« institution ». Pour les « institutionnalistes » sociologiques, le terme « institution » peut avoir des définitions variées. Certaines d'entre elles recouvrent également ce qui, pour North, serait considéré comme une « organisation »³. D'autres auteurs, en revanche, sont encore plus restrictifs, et réservent le terme d'« institution » à des comportements sociaux réguliers et reproductibles⁴.

Le rôle joué par les institutions est également très différent dans les modèles sociologiques et économiques. La différence essentielle, et peut-être insuffisamment soulignée, est que pour les sociologues « institutionnalistes » américains, les institutions déterminent en grande partie les préférences des acteurs. Cette endogénéité institutionnelle des préférences est en opposition complète avec la position des économistes institutionnalistes, pour qui les préférences ne peuvent être que préexistantes, stables et totalement exogènes vis-à-vis des institutions. Pour les économistes institutionnalistes, seules les stratégies des acteurs, et jamais leurs préférences, peuvent éventuellement être influencées par le cadre institutionnel. Cette distinction, nous le verrons, est essentielle quand on aborde le problème du changement.

LES PREMIÈRES FORMES D'INSTITUTIONNALISME DANS LE CADRE DE LA SCIENCE POLITIQUE

Un tableau magistral des « nouveaux institutionnalismes » en science politique ayant déjà été réalisé par P. Hall et R. Taylor, il n'est pas nécessaire de répéter cet exercice ici. Nous pouvons donc procéder directement à la discussion des deux questions centrales : la relation entre institutions et politiques publiques ainsi qu'entre institutions et changement.

L'institutionnalisme sociologique semblerait, au moins en première analyse, bien adapté à l'étude des politiques publiques. L'action des agents de l'État, et leurs interactions avec les forces sociales, est un objet d'attention fréquent de la part des cher-

1. Dans la version la plus dépouillée de son modèle, North réduit ces changements à une seule variable : l'évolution démographique (North et Thamas, 1973).

2. Les « classiques » de cette littérature sont relativement bien connus en France. Il s'agit essentiellement de Paul DiMaggio, Walter Powell (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, et James March, Johan Olsen, *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.

3. On est ici proche de l'usage courant du terme dans la science politique et le droit administratif français, pour lesquels les organes de gouvernement (le Sénat, la présidence de la République, etc.) sont habituellement des « institutions ».

4. Cette définition est de Jepperson, qui entend par là distinguer les régularités dues à la « nature humaine » (qui ne relèvent donc pas d'un processus de reproduction sociale) et celles imposées de l'extérieur par le recours à une contrainte de type politique. Ronald Jepperson, « Institutions, Institutional Effects and Institutionalism », dans DiMaggio, Powell, *The New Institutionalism...*, op. cit., p. 145.

cheurs s'inscrivant dans cette perspective. Il n'est donc pas surprenant que certains politologues aient choisi d'appliquer directement les méthodes sociologiques. En effet, les travaux de March et Olsen pourraient être situés presque indifféremment d'un côté ou de l'autre d'une frontière interdisciplinaire, dans ce cas tout à fait artificielle. Il en est de même pour l'étude comparative de F. Dobbin sur le développement de la politique des chemins de fer au 19^e siècle ¹.

L'approche sociologique s'avère moins utile, par contre, dès lors qu'il est question d'analyser et d'expliquer le changement, qu'il s'agisse de changements dans les politiques publiques ou dans les institutions elles-mêmes. Le problème, comme nous l'avons indiqué plus haut, vient de l'endogénéité des préférences. Si nous supposons que les préférences de l'acteur sont largement déterminées par le contexte institutionnel dans lequel il se trouve, il devient en effet difficile d'imaginer pourquoi et comment ces préférences changeraient.

Nous observons sans surprise que les chercheurs employant cette méthode ont tendance à expliquer les continuités plutôt que le changement. Ainsi, March et Olsen, dans un livre qui prétend porter sur les réformes, en arrivent à la conclusion que celles-ci sont pratiquement impossibles. Ils mettent plutôt en avant une oscillation permanente entre une vision du rôle gouvernemental centrée sur « l'agrégation » et une autre, centrée sur « l'intégration ». Tout se passe comme si le temps linéaire était remplacé par un éternel retour, et, de ce fait, le « problème » du changement éliminé par la négation de son existence.

Dans un registre plus empirique, l'étude de Dobbin cherche à démontrer que, contrairement aux attentes d'un déterminisme technologique qui aurait supposé qu'une nouvelle technologie (le chemin de fer) amène partout la même forme d'organisation, les politiques ferroviaires française, américaine et britannique sont et restent très différentes les unes des autres. En revanche, elles ressemblent fortement à la politique antérieure des transports fluviaux dans chacun de ces pays. Les différenciations nationales sont donc liées à de fortes continuités dans le temps.

Un autre exemple de ce type de continuité est fourni par le travail de R. Putnam sur la « performance » politique et administrative des régions italiennes ². Dans un premier temps, Putnam établit un lien déterminant entre la performance institutionnelle des régions et la présence ou l'absence de « culture civique ». Dans la seconde partie de son analyse, il en arrive à la conclusion que la carte géographique du « civisme » est d'une très grande stabilité au fil non seulement des années mais des siècles. L'alliance diversité territoriale/stabilité temporelle, déjà observée chez Dobbin, se retrouve ici encore plus clairement.

Cette appréhension de la temporalité conduit en fin de compte à une négation de toute autonomie de la part de l'État et de ses agents. Ceux-ci sont bien présents dans l'analyse, mais leurs « choix » se trouvent illusoire parce que prédéterminés. Une fois le cadre institutionnel établi, il ne reste pas grand-chose à ajouter pour comprendre

1. Frank Dobbin, *Forging Industrial Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

2. Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Il est intéressant de noter que Putnam, qui se réclame de Tocqueville (p. 11 et p. 12), tire de celui-ci un enseignement exactement opposé à celui de Skocpol. S'inspirant essentiellement de *L'Ancien Régime et la Révolution*, Skocpol part du principe que l'État peut influencer les structures sociales et jusqu'aux attitudes et l'opinion des individus. Citant *La démocratie en Amérique*, Putnam, par contre, attribue à Tocqueville la proposition selon laquelle les mœurs sociales déterminent en grande partie les possibilités d'action des autorités publiques.

aussi bien les orientations d'une politique publique que ses chances de réussite. Prometteuse en apparence, la méthode sociologique se révèle donc d'une utilité limitée pour l'analyse concrète des politiques publiques. Il faut donc chercher ailleurs un modèle qui permette l'analyse du changement et de l'innovation.

Pour l'institutionnalisme des choix rationnels, par contre, le changement n'est pas, *a priori*, problématique. Comme pour la « nouvelle histoire économique » de North, le changement est le résultat de chocs ou d'évolutions du monde extérieur, qui ne sont pas théorisés. Le rôle des institutions est d'assurer un minimum de stabilité. Il est donc relativement facile aux modèles rationalistes d'échapper au danger de circularité qui pèse sur les modèles sociologiques¹. Le prix analytique de cette flexibilité est que les origines du changement ne peuvent pas elles-mêmes être problématisées. Elles doivent être traitées de manière *ad hoc*, au mieux par une observation empirique, et au pire par des modifications théoriques *ex-post*.

L'usage du terme « institutions » dans ces modèles, est limité aux règles explicites qui ordonnent la vie politique². Le rôle essentiel de ces règles est de permettre aux acteurs de résoudre les problèmes d'action collective et d'approcher (sinon d'atteindre) une situation d'équilibre. Sans structures de ce genre, qui ordonnent et limitent les choix possibles, l'incertitude liée à l'imperfection de l'information rendrait la coordination entre acteurs quasiment impossible. La présence de règlements structurants, en revanche, donne à chaque acteur une connaissance partielle mais utile des actions probables des autres. Ceci lui permet de traduire ses propres préférences en stratégie d'action adaptée à la situation.

L'inconvénient de cette méthode pour l'analyse des politiques publiques est évident. Une des conclusions fondamentales, et peu contestée, de la sociologie des organisations est justement que les règlements officiels d'une organisation bureaucratique n'expliquent jamais à eux seuls le comportement des individus qui en font partie. Un problème plus important réside dans la notion de « rationalité » elle-même. Comme les économistes néo-classiques, les institutionnalistes du choix rationnel emploient implicitement une définition de principe dérivée des théories de Pareto³. Être rationnel, dans ce sens, veut dire avoir des préférences stables et agir selon une stratégie cohérente et efficace visant à les maximiser. Pour juger de la rationalité d'un acteur, il est donc essentiel d'avoir une connaissance préalable de ses préférences, de savoir ce qu'il cherche à maximiser. Pour les agents économiques, le modèle néo-classique de base a, à cette question, une réponse trouvée d'avance : l'*homo economicus*

1. Hall et Taylor ne tiennent pas compte du rôle des effets exogènes dans leur critique de l'institutionnalisme des choix rationnels, et sont donc amenés à la conclusion « qu'il n'est pas du tout évident que les acteurs devraient se mettre d'accord pour changer les institutions existantes » (« La science politique et les trois néo-institutionnalisme », art. cité, p. 489). En fait, tout comme dans les modèles de l'économie néo-classique, les changements institutionnels représentent un effort de retour à une situation « d'équilibre » après la perturbation de l'ancien équilibre.

2. Notons que ces règles formelles sont précisément celles qui sont exclues par la définition de Jepperson (*op. cit.*), puisqu'elles sont sanctionnées par le recours à la contrainte politique. Les rationalistes, quant à eux, excluent aussi bien les « régularités socialement reproduites » que les organisations de leur vision des institutions. Ces définitions contradictoires sont une source de confusion très fréquente, et un piège dangereux pour le lecteur non averti.

3. Pour une analyse de la rationalité selon Pareto, et une comparaison avec la formulation très différente de Weber, cf. Raymond Aron, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967.

s'emploie bien évidemment à acquérir le maximum de ressources économiques. Mais que recherche l'*homo politicus* ? Deux sortes de réponses sont possibles.

Dans un premier cas, la solution se trouve dans l'identification d'un équivalent politique au profit économique. Pour de nombreux politologues, le succès électoral joue ce rôle pour le personnel politique dans les États démocratiques. Partant de ce principe, les adeptes de l'institutionnalisme des choix rationnels ont abondamment analysé certains aspects très limités de la vie politique : le fonctionnement des assemblées législatives et des partis politiques notamment. Ces objets de recherche ont l'avantage de présenter des cas où il semble raisonnable d'estimer que les règlements formels seront justement d'une importance prédominante. Les études sur l'effet des règlements intérieurs des assemblées législatives, des partis politiques ou de l'Union européenne se sont donc multipliés ¹.

Une seconde possibilité est d'élargir le champ d'analyse en s'appuyant sur une vision plus réaliste, ou au moins plus psychologique, des acteurs en leur attribuant des préférences et des buts plus variés. Cette démarche s'avère indispensable pour l'analyse des politiques publiques. Après tout, la plupart des acteurs ne sont pas des élus, et il est clair qu'ils poursuivent « rationnellement » des buts différents les uns des autres. Mais comment déterminer à l'avance le but, ou les préférences des acteurs, une fois abandonnées les simplifications de l'économie (ou de « l'économie politique ») ? Il est en principe possible de reconstruire les buts d'un acteur par induction en observant son comportement, mais seulement si sa rationalité est prise d'avance pour une donnée ². Ce serait une erreur logique grave, en revanche, de prétendre démontrer en même temps la rationalité et les buts d'un acteur de cette façon.

Bien que cette seconde variante du modèle rationaliste permette, en principe, d'aborder les complexités de la production et de la mise en œuvre des politiques publiques, son utilité est en fait assez limitée. Si les buts et les préférences des acteurs doivent être déterminés à l'extérieur du modèle, les questions les plus intéressantes se retrouvent par là même exclues sur un plan théorique. Si, par contre, nous « lisons » les buts à partir des actions, nous devons alors prendre la rationalité comme une donnée axiomatique, et il devient impossible de juger la mesure dans laquelle les acteurs réussissent à atteindre leurs vrais buts ; nous ne pouvons observer que ce qu'ils font et ce qu'ils obtiennent, et non pas ce qu'ils auraient voulu faire ou obtenir.

1. Parmi les textes essentiels de l'institutionnalisme des choix rationnels, on peut mentionner William Riker, « Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions », *American Political Science Review*, 74, 1980 ; Kenneth Shepsle, Barry Weingast, « The Institutional Foundations of Committee Power », *American Political Science Review*, 81, 1987 ; George Tsebelis, *Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990 ; George Tsebelis, « The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter », *American Political Science Review*, 88 (1), 1994.

2. Cette méthode a notamment été utilisée par Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa : The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley, University of California Press, 1981. Partant du principe que les acteurs économique et politiques africains sont aussi « rationnels » que leurs homologues européens, mais qu'ils agissent dans des conditions différentes, Bates réussit, à force d'observations détaillées, à former des hypothèses inductives sur la nature réelle de leurs préférences et de leurs stratégies. Robert Bates *et al.* (« The Politics of Interpretation : Rationality, Culture and Transitions », *Politics and Society*, 26 (2), 1998) emploient cette méthode pour analyser la violence politique en Zambie et en ex-Yougoslavie. Pour une tentative récente visant à systématiser cette approche, on se reportera à Robert Bates *et al.*, *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press, 1998. La limite principale de cette méthode est, selon nous, qu'elle ne peut s'appliquer qu'*ex post*. Cette démarche (mais avec une autre théorie de la rationalité, celle de Simon) est également celle du CSO.

Plus problématique encore est l'idée que les acteurs n'aient pas une connaissance exacte et ordonnée de leurs propres préférences face à un problème donné. Dans ce cas, toute analyse rationaliste devient impossible. La recherche empirique sur la formation des politiques publiques, en particulier la littérature sur la « mise sur agenda », nous permet de penser que, loin d'être exceptionnelle, cette situation d'incertitude sur ses propres préférences est tout à fait normale¹. Une fois de plus, donc, la question la plus intéressante – comment se forment les préférences face à une nouvelle situation ? – se retrouve exclue théoriquement de l'approche rationaliste.

UNE SECONDE GÉNÉRATION : L'INSTITUTIONNALISME « HISTORIQUE »

C'est justement pour se distinguer de l'institutionnalisme des choix rationnels que K. Thelen et S. Steinmo ont inventé le terme « d'institutionnalisme historique » pour décrire l'approche des contributeurs au livre collectif *Structuring Politics*². Ce label a été repris depuis par de nombreux chercheurs. Le résultat est le plus éclectique, et donc le plus difficile à saisir, parmi les nouveaux institutionnalismes. Pour cette raison, il n'existe pas de texte « définitif » qui établirait une fois pour toute le programme de l'institutionnalisme historique. Le cadre théorique proposé par Thelen et Steinmo n'en est qu'un parmi tant d'autres, et ce n'est pas forcément le plus représentatif.

Dans leur introduction générale au livre, ces auteurs vont très loin dans la direction du modèle sociologique, en acceptant la notion de rationalité limitée ainsi que l'endogénéité des préférences. Cet aspect est d'ailleurs présenté comme la différence essentielle les séparant du modèle rationaliste (p. 9). La plupart des chapitres empiriques de ce même livre, en revanche, traitent, d'une manière ou d'une autre, du changement. Il ne s'agit donc pas d'un simple retour au modèle sociologique, mais bien d'un effort pour trouver une nouvelle voie.

Pour expliquer le changement dans un monde où les préférences sont, au moins en partie, endogènes, certains évoquent le rôle indépendant des idées, d'autres la relation entre différentes institutions. Le chapitre de P. Hall sur le triomphe du monétarisme au Royaume-Uni est exemplaire du premier choix. Pour Hall, les vecteurs de ce changement fondamental sont d'abord des intellectuels, essentiellement des professeurs et journalistes, qui forment ce qu'il qualifie de « marché extérieur d'idées économiques » (p. 104) ; « extérieur » parce qu'en dehors des circuits traditionnels des fonctionnaires de la finance publique ; « marché » parce que les théoriciens du monétarisme ne peuvent qu'offrir leur marchandise intellectuelle. Il leur faut trouver un acheteur. Cet acheteur, ils le trouveront avec M. Thatcher, qui se servira du monétarisme comme arme absolue dans le triple combat qu'elle mènera, dans un premier temps, contre la vieille garde de son propre parti, puis, une fois son autorité établie, contre ses ennemis politiques et sociaux : le parti travailliste et les syndicats.

Les chapitres de M. Weir sur la politique du plein-emploi et de H. Immergut sur la politique de santé mettent en évidence l'importance du contexte institutionnel et font ressortir, par comparaison, la nature exceptionnelle du cas britannique analysé par

1. Nous retrouvons ici le problème de « l'hyperchoix » évoqué par Jobert et Muller, *L'État en action*, *op. cit.*

2. Kathleen Thelen, Sven Steinmo, « Historical Institutionalism in Comparative Politics », dans Sven Steinmo *et al.* (eds), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Hall. Weir observe qu'aux États-Unis, ni l'exécutif ni les partis politiques n'avaient de pouvoir institutionnel suffisant pour imposer pleinement une politique keynésienne de plein emploi dans les années 1940 et 1950. De plus, les représentants des intérêts économiques et politiques opposés à cette innovation pouvaient faire appel à certaines « idées » fondamentales de la culture politique américaine : l'individualisme et la méfiance envers l'État. Dans ce contexte, le succès des nouvelles idées keynésiennes ne pouvait être que limité. L'approche comparative d'Immergut permet de renforcer cette conclusion. Elle observe que les représentants de la profession médicale en France, en Suisse et en Suède avaient des idées semblables (en général fort libérales) sur ce que devrait être la politique de santé de leurs pays respectifs. En offrant de nombreuses possibilités de blocage (*veto points*), les institutions politiques de la Suisse et celles de la France sous la Quatrième République ont permis à des groupes d'intérêt politiquement minoritaires mais fortement organisés de combattre de manière très efficace les initiatives « socialisantes » de leurs gouvernements. En Suède et dans la France d'après 1958, par contre, la situation institutionnelle a favorisé le pouvoir politique, et donc la réforme.

Plusieurs éléments ressortent clairement de ces études. Tout d'abord le fait qu'une vision endogène des préférences n'empêche pas nécessairement le changement. La compétition pour le pouvoir entre acteurs politiques les incite à rechercher de nouvelles idées aptes à devenir des armes dans ce combat. Le succès des efforts innovateurs n'en est pas pour autant assuré, puisqu'il dépend en grande partie du cadre institutionnel dans lequel se déroule la compétition politique. Ces premières conclusions doivent toutefois être nuancées.

On peut s'appuyer pour cela sur un second livre collectif : *Do Institutions Matter ?* dirigé par B. Rockman et K. Weaver¹. La question posée par les auteurs de ce livre est précisément celle d'Immergut : quel est l'effet du cadre institutionnel sur les possibilités d'innovation en politique publique ? À l'appui de travaux empiriques extrêmement détaillés, ils en arrivent à la conclusion, peut-être surprenante, que l'influence du cadre institutionnel, bien qu'indéniable, est très ambiguë. La concentration de pouvoir dans l'exécutif peut, par exemple, faciliter l'innovation mais peut aussi l'empêcher, puisque le risque politique pour l'exécutif, qui ne pourra pas échapper à la responsabilité en cas d'échec, est accru. En accumulant les observations de ce genre, les auteurs de ce volume rendent un service fort utile. La relation entre idées, intérêts et institutions, nous rappellent-ils, ne peut pas se réduire à une conception quasi mécanique susceptible d'aboutir à des « solutions » générales. Il s'agit là d'un avertissement important à ceux qui penseraient trouver dans l'institutionnalisme historique un modèle « clefs en main » permettant de déduire des résultats politiques à partir d'une grille de lecture institutionnelle.

L'aspect « historique » de l'institutionnalisme historique est poussé beaucoup plus loin dans les recherches récentes de P. Pierson, T. Skocpol et P. Katzenstein. Avec ces chercheurs, nous arrivons aux frontières actuelles du développement théorique de l'institutionnalisme aux États-Unis.

L'apport essentiel de Pierson est une considération détaillée des mécanismes de la « dépendance au sentier » (*path dependence*)². Tout comme North, Pierson part du

1. Bert Rockman, Kent R. Weaver, *Do Institutions Matter ?*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

2. Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », Florence, European University Institute, 1997.

principe économique de la dynamique des activités caractérisée par la « croissance des effets en retour » (*increasing returns*). Pour des activités de ce type, le point de départ et les choix initiaux ont une influence prépondérante sur les résultats éventuels¹. En effet, parmi leurs caractéristiques on trouve des coûts initiaux importants, l'effet d'apprentissage, l'importance de la coordination entre acteurs, et, finalement, le sentiment de la part des acteurs que ceux qui font le « mauvais » choix seront définitivement exclus (p. 7). Pierson se distingue de North avant tout par une application systématique de ce modèle au problème de la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce domaine, où les effets de marché sont largement absents, la dynamique du « sentier parcouru » devrait avoir encore plus de force que pour les activités économiques ou les choix technologiques². Par un cheminement très différent, qui s'appuie presque entièrement sur des travaux économiques, Pierson en arrive à une conclusion fort semblable à celles des institutionnalistes sociologiques. Son modèle de politique publique explique fort bien la continuité, et la difficulté de mener à bien un programme de réforme important³. Ceci n'est pas, bien sûr, sans utilité. L'essentiel, néanmoins, nous semble être ailleurs. Si nous prenons pour acquis le principe que la continuité est la condition normale d'une politique publique, il n'en reste pas moins que ce sont les épisodes exceptionnels de changement qui retiennent l'attention du chercheur scientifique comme du citoyen.

Une façon possible de sortir de cette impasse peut être trouvée dans les travaux récents de T. Skocpol sur la « préhistoire » de l'État providence aux États-Unis⁴. En suivant le cheminement de la politique d'assistance aux anciens combattants de la guerre de sécession, Skocpol met en valeur une dynamique beaucoup plus complexe du changement, et des relations entre la politique publique et les intérêts sociaux. En partant d'un cas à l'origine très limité, l'assistance aux soldats grièvement blessés, cette politique a créé non seulement une clientèle parmi les anciens combattants et leurs familles (par extension quasiment une génération entière de la population américaine) mais aussi un « lobby » d'avocats spécialisés. Le résultat en a été une expansion continue du programme dans les années 1870 et 1880, jusqu'à en faire un système d'assurance vieillesse généralisé, mais uniquement pour la génération de la guerre de Sécession. Pourquoi ce programme, une fois établi, ne s'est-il pas perpétué,

1. Le choix d'une solution technologique (le moteur à combustion interne pour les automobiles, par exemple), même s'il est en partie dû au hasard, a toute les chances d'être maintenu même si d'autres solutions, supérieures du point de vue technique, émergent plus tard. Sur ce sujet, cf. Brian W. Arthur, « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », dans Christopher Freeman (ed.), *The Economics of Innovation*, Aldershot, Edward Elgar, 1990.

2. Deux effets du marché doivent être considérés : la « discipline » résultant de l'élimination d'entreprises non viables, et l'information transmise par les prix. Tous les deux sont absents dans le domaine politique.

3. L'échec des réformes du système de financement médical proposées par le président Clinton au début de son mandat offre un bon exemple. Par ailleurs, Pierson avait démontré les limites des effets des politiques suivies par les gouvernements Thatcher et Reagan pour réformer la politique sociale de leurs pays respectifs. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

4. Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992. Ce livre traite également de la politique familiale américaine du début du 20^e siècle et d'un cas négatif : l'échec des premières tentatives pour développer une politique générale de protection des travailleurs. Le titre présente bien le problème : pourquoi les (anciens) soldats et les mères de famille – et eux seuls – ont-ils eu « droit » à une protection sociale dans l'Amérique d'avant 1930 ?

jetant ainsi les bases d'un système moderne d'assistance sociale ? Skocpol trouve la réponse dans le succès même du programme, qui lui devint néfaste à une époque ultérieure, lorsque le combat contre le « clientélisme », identifié avec la corruption, a pris le dessus. Loin de devenir l'ancêtre d'un « État providence à l'américaine » le système de paiement aux anciens combattants fut un des obstacles majeurs empêchant pour une génération supplémentaire toute avancée dans cette direction ¹. Skocpol n'offre pas de modèle général comparable à celui de Pierson, mais nous pouvons repérer dans ses travaux un correctif important aux tendances unidirectionnelles de ce dernier. En s'appuyant sur de multiples exemples, Skocpol démontre que les atouts, aussi bien politiques (lobby, réseaux d'alliances) qu'idéologiques à une période donnée, peuvent devenir des handicaps majeurs dans la période suivante. L'enchaînement des effets de *path dependence* peut mener à la faillite aussi bien qu'au succès.

La question de l'idéologie, son importance mais aussi sa production, est au centre des derniers travaux de P. Katzenstein ². Prenant l'exemple de la reconstruction politique de l'Allemagne et du Japon après la seconde guerre mondiale, Katzenstein observe la mise en place par les élites politiques de ces deux pays de nouvelles bases idéologiques adaptées à la situation de leurs pays. Dans les deux cas, il montre que le choix de la nouvelle idéologie dominante n'a pas été imposé de l'extérieur (ni par les alliés ni par les conditions « objectives » de la nouvelle situation). Au contraire, il a été l'enjeu d'un combat politique acharné à l'intérieur de l'élite allemande et japonaise. D'autres résultats étaient envisageables.

Ces travaux sont d'une grande importance. L'idéologie, variable exogène non théorisée dans les modèles des choix rationnels, est ici rattachée directement à la politique. Les idées ne sont plus simplement des « sentiments partagés » dont les origines sont floues, comme dans beaucoup de modèles sociologiques, mais bien des produits directs des luttes de pouvoir et d'influence. Il resterait à faire dans ce domaine des travaux équivalents à ceux de Skocpol, pour explorer non seulement la genèse mais aussi la transformation et la mort des idéologies.

**

LA POLITIQUE PERDUE DE VUE ?

Le programme « institutionnaliste » est donc en pleine évolution ; son potentiel est loin d'être épuisé. L'intérêt que lui portent un nombre croissant de chercheurs français se comprend aisément. Nous estimons néanmoins que des échanges mutuellement enrichissants peuvent se faire dans les deux directions. Dans les travaux de B. Jobert, P. Muller et leurs anciens étudiants, encore quasiment inconnus Outre-Atlantique, se trouvent des éléments pouvant apporter un complément essentiel à l'institutionnalisme anglo-saxon.

1. Nous ne pouvons offrir ici qu'une version extrêmement simplifiée de l'argumentation d'une grande richesse de Skocpol. Parmi les mécanismes qu'elle met en évidence, on peut mentionner le rôle des partis politiques et de la compétition électorale, ainsi que l'alliance objective entre le lobby des anciens combattants et celui du protectionnisme en commerce extérieur. Le rôle quasi autonome des idées (l'idéologie « progressiste » ou la glorification de la maternité, par exemple) font aussi partie de son explication.

2. Peter Katzenstein, *Cultural Norms and National Security Policy and Military in Post-War Japan*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

Il serait prématuré, en effet, de conclure que la redécouverte des politiques publiques par les chercheurs américains de la *political science* à été entièrement menée à bien. Paradoxalement ayant redécouvert l'intérêt de la *policy* les chercheurs du nouvel institutionnalisme risquent fort d'oublier l'importance des *politics*. Par là nous entendons les choix réels, non déterminés à l'avance par la structure des institutions ou par une vision étroite de la rationalité, portant non seulement sur les moyens mais aussi les buts des politiques publiques.

La politique dans ce sens, nous l'avons démontré plus haut, est absente aussi bien de l'école des choix rationnels que de l'institutionnalisme « sociologique ». La tendance excessive au structuralisme nous semble en effet présente dans l'une et l'autre de ces approches. Il reste à voir si l'évolution de l'institutionnalisme « historique » apportera une correction à cette tendance. Jusqu'à présent, la réponse à cette question nous semble, au mieux, être un « oui » fort mitigé. Tout comme les modèles d'inspiration sociologique de Putnam ou de Dobbin, le modèle de Pierson nous semble minimiser le rôle des acteurs politiques. Prisonniers du « sentier parcouru » ces derniers n'ont que des choix fort restreints. Les politiques publiques de demain sont déterminées avant tout par celles d'hier. Les travaux récents de Hall, de Skocpol ou de Katzenstein, en revanche, laissent entrevoir des choix réels, mais ceux-ci ne sont traités que de manière *ad hoc*. Il manque à ces chercheurs un traitement systématique des acteurs politiques et de leurs choix « pré-stratégiques ». C'est sur ce point, justement, qu'un véritable dialogue transatlantique serait peut-être le plus utile

L'apport essentiel de « l'école française » des politiques publiques est un traitement proprement politique et dynamique du rôle des idées et de leur relation avec le pouvoir politique. Avec la notion de référentiel, ces chercheurs ont mis en place de manière systématique un modèle de relation entre idées, intérêts et pouvoir que Hall (1992) et Katzenstein ont cherché de manière *ad hoc* à décrire dans les cas empiriques qu'ils ont traités. En insistant sur la problématisation des relations entre le référentiel global et les référentiels sectoriels, et en proposant un vocabulaire et un cadre théorique pour leur analyse, Jobert et Muller offrent un outil qui serait fort utile pour expliquer le décalage croissant, mis en évidence par Skocpol¹, entre le système des paiements aux anciens combattants et la nouvelle idéologie « progressiste » du début du 20^e siècle. Une plus grande familiarité avec ces outils théoriques et méthodologiques faciliterait la tâche de beaucoup de chercheurs institutionnalistes américains.

Dans l'autre sens, la grande leçon de l'institutionnalisme historique est, à notre avis, de souligner l'importance des travaux comparatifs. Ce n'est qu'en confrontant des théories et des modèles de politique dans les cas les plus variés qu'il devient possible de juger de leur utilité réelle². Aussi longtemps que l'étude des politiques publiques en France se cantonnera dans un cadre strictement national, non seulement l'intérêt que lui portent les chercheurs étrangers mais aussi son propre développement théorique resteront regrettablement limités.

1. Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers...*, *op. cit.*

2. Le livre collectif de Bruno Jobert (ed.), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, est un premier pas dans cette direction, mais il semble nécessaire de dépasser le stade de la description parallèle des cas nationaux pour en arriver à des travaux comparatifs systématiques et détaillés.

Marc Smyrl est docteur en science politique de l'université de Harvard. Spécialiste de l'intégration européenne et de la politique comparée, il a notamment publié « Did EC Regional Policy Empower the Regions ? », *Governance*, 10 (3), 1997, p. 287-309 et « When (and How) Do the Commission's Preferences Matter ? », *Journal of Common Market Studies*, 36 (1), 1988, p. 81-101. Il a dirigé (avec Jeanie Bukowski, Simona Piattoni), *Between Global Economy and Local Society : Political Actors and Territorial Governance*, Lanham, Rowman and Littlefield (à paraître en 2002). Il travaille également sur la théorie de l'analyse de l'action publique : « Toward an Institutionalist Synthesis », *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Koeln, 23 novembre 1999. Dans cette perspective, ses travaux actuels portent sur les questions liées à l'évolution des institutions et à la relation entre institutions et philosophies politiques (Denver International School, 1101 S. Race St., Denver, CO 80210, États-Unis <smyrl@dischool.org>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

POLITICS ET POLICY DANS LES APPROCHES AMÉRICAINES DES POLITIQUES PUBLIQUES : EFFETS INSTITUTIONNELS ET DYNAMIQUES DU CHANGEMENT

Plutôt que de dresser un tableau exhaustif de la recherche américaine sur l'analyse des politiques publiques, l'objet de cet article consiste à entamer une réflexion autour d'un des programmes de recherches actuellement le plus en vue, celui du « nouvel institutionnalisme ». Plus précisément, en ciblant un aspect particulièrement problématique de ce programme – la relation entre les institutions, les politiques publiques, et le changement – nous soulignons le chemin conceptuel qui reste à parcourir avant d'en arriver à une approche réellement intégrée de l'action politique. En effet, c'est justement cette ambition théorique qui justifie la mise en relations d'approches des institutions et des politiques publiques pratiquées en France avec celles utilisées le plus souvent aux États-Unis.

POLITICS AND POLICY IN THE AMERICAN APPROACHES TO PUBLIC POLICY : INSTITUTIONAL EFFECTS AND THE DYNAMICS OF CHANGE

Rather than set out to summarize all the American approaches to public policy analysis, this article's objective is limited to opening up reflection about one of the most important research programmes that have emerged in the United States over recent years, that of « new institutionalism ». More precisely, by identifying one of the most problematical dimensions of this programme – the relationship between institutions, public policies and change – we underline the conceptual road that still needs travelling before new institutionalists achieve a genuinely integrated approach to political action. Indeed, this theoretical ambition is precisely what justifies attempts to bring together approaches to institutions and public policies developed in France and those mostly used in the United States.