

YVES SUREL

IDÉES, INTÉRÊTS, INSTITUTIONS DANS L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Un courant de plus en plus important de l'analyse des politiques publiques tend à mettre l'accent sur le poids des idées, de préceptes généraux et de représentations sur l'évolution sociale et l'action publique. Il repose pour l'essentiel sur la conviction que les éléments cognitifs et normatifs jouent un rôle important dans la compréhension et l'explication, ce qui a pu alimenter une multiplicité de travaux, eux-mêmes déterminés par des approches différentes. Ces dernières ont cependant toutes pour point commun, de manière inégalement explicite d'ailleurs, d'établir l'importance des dynamiques de construction sociale de la réalité dans la détermination des cadres et des pratiques socialement légitimes à un instant précis¹.

Pour l'analyse des politiques publiques, une telle perspective s'est avérée un postulat de recherche fructueux. De manière précoce, Murray Edelman put ainsi établir l'importance des éléments symboliques et rhétoriques dans la détermination des politiques et des usages de la politique². D'autres auteurs, notamment Giandomenico Majone, s'intéressèrent également aux dynamiques intrinsèques de l'argumentation et des échanges symboliques autour de pratiques étatiques³. De manière connexe, plusieurs travaux débouchèrent sur la mise à jour de dynamiques cognitives d'apprentissage dans la détermination de l'extension et de l'évolution des dispositifs d'action publique⁴. Ils contribuèrent à développer, au sein de

161

1. Peter Berger et Thomas Luckmann, *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

2. Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1976.

3. Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.

4. Hugh Hecl, *Modern Social Politics in Britain and Sweden : From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974 ; Richard Rose, « Inheritance Before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 1990, p. 263-291, et « What is Lesson-Drawing ? », *Journal of Public Policy*, 11, 1, 1991, p. 55-78 ; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1979.

l'analyse des politiques publiques, une perspective de recherche concurrente de celles qui avaient prévalu jusque-là, orientées par un postulat rationnel valorisant les intérêts, et par une vision scientifique, perceptible notamment dans les premiers travaux d'évaluation.

162 Cette orientation de recherche, valorisant les éléments cognitifs et/ou normatifs, a fait l'objet par la suite de modélisations qui entreprirent d'analyser le rôle de ces logiques de construction sociale de la connaissance et du sens dans l'action de l'État. Parmi de nombreux travaux, trois approches peuvent être identifiées comme directement orientées par les présupposés et les perspectives qu'implique l'importance accordée aux valeurs, aux idées et aux représentations dans l'étude des politiques publiques. Formulés séparément au cours des années 1980, en fonction de logiques de positionnement d'ailleurs différentes, ces modèles conceptuels reposent pour l'essentiel sur les notions de paradigme⁵, d'*advocacy coalition*⁶, ou encore sur la notion de référentiel définie par Bruno Jobert et Pierre Muller⁷. Malgré des différences parfois importantes, ces conceptualisations présentent le point commun d'inclure un questionnement au niveau macro, qui

visent à éclairer l'influence exercée par des normes sociales globales sur les comportements sociaux et sur les politiques publiques, et d'intégrer dans l'analyse des variables normatives parfois négligées auparavant (cf. notamment l'abondante littérature qui ne traite « que » de la cognition et de l'expertise⁸). De telles conceptualisations établissent en particulier l'existence, et la pertinence en tant qu'objets de recherche, de « cartes mentales » globales qui alimentent des mécanismes collectifs de (re)connaissance et qui définissent des axes d'évolution et d'action souhaitables.

Par matrices cognitives et normatives, expression générique qui intègre les paradigmes (Hall), les systèmes de croyance (Sabatier) et les référentiels (Jobert, Muller), on entendra ainsi des systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des « visions du monde », des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice. De manière générale, ces matrices constituent des instruments conceptuels, mobilisables pour l'analyse des changements de politiques publiques et pour l'explication des évolutions des relations entre acteurs publics et privés

5. Peter Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296. Voir aussi François-Xavier Merrien, « Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses », in CRESAL, *Raisons de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 87-100.

6. Hans Jenkins-Smith et Paul Sabatier, « The Study of Public Policy Process », in Paul Sabatier et Hans Jenkins-Smith (sous la dir. de), *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 1-9 ; Paul Sabatier, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, 1998, p. 98-130.

7. Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987 ; Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (sous la dir. de), *La Construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

8. Claudio Radaelli, « The Role of Knowledge in the Policy Process », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 2, 1995, p. 159-183.

Tableau 1. Les composantes des matrices cognitives et normatives

	Paradigme	ACF	Référentiel
Principes métaphysiques	<i>policy paradigm</i>	<i>deep core</i>	valeurs, images
Principes spécifiques		<i>policy core</i>	normes
Modes d'action	choix des instruments		algorithmes
Instruments	spécification des instruments	<i>secondary aspects</i>	

qui interviennent dans un champ particulier. L'objet de cet article sera pour l'essentiel de proposer une revue critique de ces différents modèles, d'en isoler les caractéristiques internes ainsi que les dynamiques évolutives et de voir quel type d'orientation de recherche elles alimentent, explicitement ou implicitement, dans l'analyse des politiques publiques.

LES COMPOSANTES DES MATRICES COGNITIVES ET NORMATIVES

Les trois notions recouvrent des éléments analogues, même si ces derniers se prêtent à des découpages différents, au sein desquels on pourra distinguer analytiquement trois ou quatre composantes majeures, hiérarchisables selon une grille (cf. *tableau 1*) établie par référence à la définition originelle de la notion de paradigme⁹. Ces différents éléments, qui forment système au sein d'une même matrice paradigmatique, recouvrent 1) des principes métaphysiques, 2) des principes spécifiques, 3) des modes d'action et 4) des instruments.

Des principes métaphysiques

Les différents modèles évoqués reposent tout d'abord sur la conviction qu'il existe des valeurs et des principes métaphysiques, qui définissent ce qui est parfois qualifié de « vision du monde ». Il s'agit en l'occurrence de préceptes abstraits, définissant le champ des possibles dans une société donnée, identifiant et justifiant l'existence de différences entre individus et/ou groupes, hiérarchisant un certain nombre de dynamiques sociales, le *deep core* du modèle de Paul Sabatier comportant par exemple « des croyances ontologiques et normatives fondamentales, telles que la valorisation relative de la liberté individuelle *versus* l'égalité sociale¹⁰ ». Ce premier ensemble de composants s'apparente à une strate normative, où figurent également des éléments de condensation des valeurs particulières à une matrice donnée sous la forme de représentations, de croyances ou d'images...

Isolant de telles variables dans son étude des politiques macro-économiques en Grande-Bretagne dans les années 1970

9. Thomas Kuhn, *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983 ; Alan Chalmers, *Qu'est-ce que la science ?*, Paris, La Découverte, 1987 ; Yves Surel, « Les politiques publiques comme paradigmes », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (sous la dir. de), *La Construction du sens dans les politiques publiques*, op. cit., p. 125-151.

10. Paul Sabatier, « The Advocacy... », loc. cit., p. 103.

et 1980, Peter Hall a pu identifier ainsi un basculement entre des principes d'inspiration keynésienne et des principes « néolibéraux » ou « monétaristes ». De manière implicite, fonctionnait en arrière-plan une vision du monde chaque fois différente, mettant l'individu rationnel et responsable au premier plan dans le second modèle, associé à une forme de darwinisme social simpliste (« les meilleurs l'emporteront par l'effet bénéfique du marché et tireront ainsi la prospérité de la communauté tout entière »), le paradigme keynésien reconnaissant à l'inverse le devoir de la collectivité dans la correction des maux inhérents aux sociétés modernes, à partir d'une vision des dynamiques économiques récusant le caractère nécessaire et bénéfique des libres ajustements du marché¹¹.

Des principes spécifiques

Ces matrices cognitives comportent en second lieu des principes spécifiques, qui déclinent, de manière variable, les principes les plus généraux et les plus abstraits. Par analogie avec le schéma analytique proposé par Thomas Kuhn, cette deuxième strate comporte des éléments, notamment des énoncés hypothético-déductifs, qui permettent d'opérationnaliser les valeurs dans un domaine et /ou une politique précise et/ou un sous-système de politique publique dans l'acception qu'en donne Sabatier, à savoir un ensemble d'acteurs « issus d'une variété d'organisations publiques ou privées qui sont attachés de manière active à un enjeu ou un problème de politique publique, tel que l'agriculture, et qui cherchent régulièrement à

influencer la politique publique dans ce domaine¹² ».

C'est sans doute à ce niveau que les différences sont les plus profondes d'un modèle à l'autre. Alors que les travaux de Hall se fondent implicitement sur une hiérarchisation par degré d'abstraction (même si les composantes normatives et cognitives sont rassemblées sous la notion générique de *policy paradigm*), le principe de distinction s'arrime à des différences d'ancrage social chez Sabatier. Pour ce dernier, en effet, il existe, entre le noyau dur et le *policy core*, une différence qui ne tient pas seulement à une hiérarchisation du degré d'abstraction (les croyances les plus profondes et les plus générales figurant dans le *deep core*), mais également au fait que le *deep core* concerne la société en son ensemble (ou, tout du moins, une communauté relativement vaste), tandis que le *policy core* ne caractérise qu'un sous-système de politique publique.

Si l'on veut généraliser, en reprenant la conceptualisation originelle de Kuhn, il s'agit surtout ici d'une composante cognitive qui définit des stratégies légitimes au regard des objectifs plus ou moins explicitement tracés par les principes généraux. Hall montre ainsi que les différences entre les paradigmes keynésien et monétariste s'articulent sur des objectifs de politiques macro-économiques distincts (lutte contre le chômage dans le premier cas, contre l'inflation dans le second).

Des modes d'action

Les éléments cognitifs et normatifs précités sont attachés à des considéra-

11. Peter Hall (sous la dir. de), *The Politic Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

12. Paul Sabatier, « The Advocacy... », *op. cit.*, p. 99.

tions pratiques sur les méthodes et les moyens les plus appropriés pour réaliser les valeurs et les objectifs définis. Les matrices cognitives et normatives ne font donc pas que dresser des « cartes mentales », mais déterminent également des pratiques et des comportements. Hall, sur le même exemple des politiques macro-économiques, montre ainsi que les techniques employées varient fortement selon le paradigme adopté, les dispositifs de relance de la consommation par le biais d'une politique budgétaire expansive, caractéristiques des orientations keynésiennes, s'opposant aux contrôles des taux dans le cadre monétariste. La mobilisation d'un certain nombre d'instruments ne se fait donc pas de manière neutre, mais répond au contraire à certains impératifs normatifs et pratiques dessinés/définis par les éléments précédents.

Des instruments

Dernier niveau, enfin, la matrice implique la détermination de spécifications instrumentales, qui vise à animer les instruments choisis dans une direction précise et cohérente avec les indications déduites des autres éléments. Analysant le rôle des aspects secondaires au sein des systèmes de croyance caractéristiques d'une « coalition de cause », Sabatier y inclut par exemple les décisions mineures qui peuvent porter, au sein d'un programme particulier, sur les allocations budgétaires, les règles administratives, les interprétations statutaires... La matrice cognitive et normative ne fait donc pas que circonscrire l'espace des instruments mobilisables nécessaires, elle dresse aussi le dosage (dispositions législatives ou réglementaires, niveau des taux d'intérêt...) adéquat dans l'usage de ces mêmes instruments.

Au total, c'est donc l'ensemble de ces éléments, faisant système, qui dresse des cartes mentales particulières. Au-delà de leurs différences, ces conceptualisations postulent toutes l'existence d'un ensemble de principes généraux et de valeurs définissant les relations et les identités des acteurs, en particulier par le biais de schèmes de pensée qui visent à délimiter, à hiérarchiser et à légitimer les différences sociales, tout en fixant les priorités d'action dans une communauté donnée. Par là même, les éléments de ces matrices cognitives et normatives sociétales ont pour conséquence de légitimer des groupes plutôt que d'autres, de tracer les repères de l'action publique, ainsi que de dresser quelques tendances d'évolution souhaitables. Elles déterminent aussi bien des « visions du monde » que les pratiques qui en découlent.

Ces différentes composantes ressortissent de ce point de vue à un « genre » couramment usité dans les recherches extrêmement diverses qui s'interrogent sur l'articulation pensée/action. En caricaturant, on pourra constater dans chacun des modèles évoqués ici que les strates « supérieures » dessinent le cadre normatif et cognitif dans lequel s'inscrivent les actions et les pratiques des acteurs qui partagent une même matrice. L'intérêt heuristique de distinguer ces différentes composantes n'est pas négligeable dans la mesure où elles permettent de déconstruire analytiquement les processus par lesquels sont produites et légitimées des représentations, des croyances, des pratiques..., notamment sous la forme de politiques publiques particulières dans le cas de l'État.

Au-delà des questions générales qui seront évoquées plus loin, on remarquera cependant dès à présent que de tels modèles soulèvent différents problèmes

liés à leur découpage des éléments constitutifs d'une matrice cognitive et normative. Ainsi, l'articulation entre les différentes strates est parfois ambiguë ou, à l'inverse, univoque. En effet, loin de toujours préciser les relations existant entre les principes métaphysiques, les principes d'action et les éléments pratiques, ces modèles postulent le plus souvent une cohérence interne et une hiérarchisation de fait valorisant les éléments normatifs. Par là même, les modèles comportent peu d'indications sur les modifications éventuelles de la matrice qui pourrait résulter d'anomalies au niveau des strates inférieures. Par ailleurs, les liens entre ces variables cognitives et normatives et le contexte institutionnel sont rarement explicités, le problème étant encore aggravé par les dérives sémantiques introduites parfois par les différents courants du néo-institutionnalisme (les idées forment une variable explicative des institutions chez les uns, sont elles-mêmes des institutions chez les autres...) ¹³. De tels problèmes apparaissent notamment lorsqu'on examine les dynamiques (pour ne pas dire « fonctions ») attachées à ces matrices cognitives et normatives, ainsi que les conditions et modalités de leur évolution.

LES DYNAMIQUES ESSENTIELLES DES MATRICES COGNITIVES

Certains auteurs ¹⁴ ont souligné l'optique fonctionnaliste plus ou moins explicite présente dans ces différentes approches,

les matrices cognitives alimentant en effet, semble-t-il, plusieurs dynamiques essentielles, qui s'apparentent à des fonctions sociales d'intégration dans une communauté donnée. En dressant une vision du monde et en déterminant des pratiques légitimes, elles semblent en particulier orientées 1) par la production de mécanismes identitaires et de distribution du pouvoir, ainsi que 2) par leur capacité à gérer des tensions sociales.

La production d'une identité et l'allocation du pouvoir

L'une des principales « fonctions » d'une matrice cognitive et normative partagée par un certain nombre d'acteurs semble en effet d'alimenter chez eux une « conscience collective », autrement dit un sentiment subjectif d'appartenance producteur d'une identité spécifique. En circonscrivant un espace d'échange, en permettant de conférer une signification aux logiques et aux dynamiques sociales et en déterminant des axes d'action possibles, les matrices cognitives et normatives font sens pour les acteurs et leur permettent de se situer dans une communauté donnée et d'y évoluer. Elles participent par là même de la constitution des individus ou des groupes en acteurs sociaux dans un champ restreint.

Derrière un paradigme ou un référentiel se trouve toujours, notamment, la gestion du lien entre les valeurs, les représentations, les normes globales... et leurs « équivalents » au niveau d'un sous-système (c'est la gestion du rapport

13. Peter Hall et Rosemary Taylor, « Political Science and the Three New Institutionisms », *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 936-957 ; Alec Stone, « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n° 20, 1992, p. 156-168.

14. Voir notamment Olivier Mériaux, « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (sous la dir. de), *La Construction du sens dans les politiques publiques*, op. cit., p. 49-68.

global/sectoriel dans la terminologie de Jobert et Muller), dont l'articulation réussie est productrice d'identité. L'existence d'une matrice cognitive et normative est donc source de frontières, qui constituent un groupe et/ou une organisation et/ou un sous-système en soi, mais elle est également à l'origine de modes d'articulation et de passage de ces « clôtures » qui permettent aux tenants du paradigme ou du référentiel de se penser par rapport à un ensemble plus vaste. La configuration de la profession médicale est à cet égard tout à fait caractéristique par la mise en place de normes et de principes de constitution qui définissent les limites légitimes du milieu professionnel, ainsi que la nature des relations avec les autres acteurs, patients, État, organismes de sécurité sociale¹⁵...

De manière symétrique, les matrices cognitives et normatives sont indissociablement constituées et modifiées par le jeu des acteurs. Loin d'être de simples « révélations », les paradigmes sont au contraire le produit, tout autant que le déterminant, des échanges entre des individus, des groupes et l'État dans une société donnée. De ce point de vue, Sabatier ainsi que Jobert et Muller soulignent le rôle privilégié que joueraient dans l'espace des politiques publiques un certain nombre d'acteurs, à la fois comme producteurs et comme diffuseurs des matrices cognitives et normatives. Ainsi, la notion de *policy broker* chez Sabatier recouvre une catégorie d'acteurs caractérisés par leur capacité

à faire le lien entre un sous-système et un autre, et à faciliter l'intégration de sous-systèmes de politiques publiques à l'espace public global.

Au-delà de l'aspect identitaire, les matrices cognitives et normatives semblent dès lors alimenter également des dynamiques de pouvoir, Muller rappelant d'ailleurs qu'une telle approche nécessite de considérer tout à la fois « un processus de *prise de parole* (production du sens) et un processus de *prise de pouvoir* (structuration d'un champ de forces)¹⁶ ». Dans ces différents schémas d'analyse, en effet, les matrices cognitives confèrent une légitimité aux acteurs qui en sont à l'origine et/ou qui s'y reconnaissent. Lors de la réforme des professions agricoles intervenue en France dans les années 1960, on pourra considérer que l'influence acquise ultérieurement par les jeunes agriculteurs reposait sans doute en partie sur leur capacité à produire des représentations et des principes d'action adaptés au référentiel modernisateur¹⁷.

Plus qu'un mécanisme de substitution d'une élite à une autre, une modification d'un tel paradigme ou d'un tel référentiel global provoque cependant plus volontiers un décentrement des lieux de pouvoir. Le champ de forces se modifiant, c'est la nature des échanges et leur équilibre qui se transforment avec une configuration différente de l'allocation du pouvoir. Dans le cas des politiques macro-économiques analysé par

167

15. Patrick Hassenteufel, *Les Médecins face à l'État*, Paris, Presses de la FNSP, 1997.

16. Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (sous la dir. de), *La Construction du sens dans les politiques publiques*, op. cit., p. 164.

17. Id., *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994, et « La mutation des politiques publiques européennes », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 63-75.

Hall, l'avènement du paradigme monétariste, s'il a pu reposer sur un changement des élites politiques avec le retour au pouvoir des conservateurs sous la direction de Margaret Thatcher, a surtout provoqué (de manière plus durable et plus significative sur la conduite des politiques publiques) une transformation des liens existant entre le Trésor et d'autres segments de l'administration¹⁸.

168 Toutefois, de telles approches marginalisent d'autres variables essentielles, qui tiennent pour l'essentiel aux intérêts des acteurs. Même si les logiques de pouvoir sont présentes dans la plupart de ces travaux, elles sont de fait subordonnées à l'identification des acteurs partageant une même matrice cognitive et normative. L'articulation entre intérêt et variables cognitives et normatives est apparue de ce point de vue plus clairement au travers d'une réponse récente de Paul Sabatier à certaines critiques de son modèle de *advocacy coalition framework*. Plus ou moins « sommé » de se positionner par rapport au courant du *rational choice*, dominant dans la science politique contemporaine aux États-Unis (cf. les numéros 40 et 41 de la revue *Politics*, consacrés à la science politique aux États-Unis), Sabatier précisa ainsi que, de son point de vue, les acteurs ne sont rationnels que sur un plan instrumental, maximisant seulement à ce niveau « inférieur » les ressources disponibles en fonction des objectifs définis. Mais, pour ce qui concerne ces derniers, leur détermination reste fondamentalement attachée aux matrices cognitives et normatives propres à un sous-système donné, Sabatier considérant que « les acteurs

perçoivent toujours le monde au travers d'un prisme formé de leurs croyances préexistantes¹⁹ ».

Or, même si l'on accepte ce postulat (ce que beaucoup ne font pas) d'un rapport de détermination valeurs/intérêt, cette dernière variable peut servir à éclairer certains processus importants. Comment la structure des intérêts peut-elle par exemple influencer les opérations de production des matrices cognitives et normatives ? Ne peut-on pas identifier une asymétrie des ressources et des positions qui expliquerait pourquoi une catégorie particulière d'acteurs parvient à se poser en médiateur ou en *policy broker* ? Par ailleurs, quel est le degré d'homogénéité interne d'un sous-système identifié par le partage d'une même matrice cognitive et normative ? Quels sont les conflits internes et externes à un sous-système ? Quelle en est la source ? Le mode de résolution ? Enfin, comment expliquer qu'un même système de croyances global puisse donner lieu à une multiplicité de déclinaisons, ainsi qu'on le verra plus loin ?

La gestion des tensions et des conflits

Répondre à ces différentes questions est lié pour partie à l'étude de la deuxième dynamique fondamentale isolée pour décrire le « fonctionnement » des matrices cognitives et normatives, qui recouvre les processus par lesquels une matrice est susceptible de gérer des tensions sociales et de circonscrire un espace de conflits au travers d'un double processus (décodage/recodage). Les facteurs cognitifs et normatifs identifiés et qui font système dans une même matrice se caractérisent en effet successivement

18. Peter Hall, « Policy Paradigm... », *loc. cit.*

19. Paul Sabatier, « The Advocacy... », *loc. cit.*, p. 109.

Tableau 2. Les dynamiques des matrices cognitives et normatives

Matrice cognitive et normative		
Identité	Gestion des tensions	
Constitution du champ, du secteur, du sous-système	Décodage Compréhension	Recodage Action

par la mise en place d'une explication causale des processus en cours²⁰, puis par la définition de principes et de pratiques d'action particuliers. D'une certaine manière, il s'agit le plus souvent de gérer par ce biais les tensions inhérentes à des « anomalies » perçues dans le corps social, en cherchant non pas tant le moyen de les résoudre (l'activité politique n'est pas la recherche de solutions à des énigmes), que d'en gérer les effets et les conséquences. Chaque sous-système parvient ainsi, au travers de la matrice cognitive et normative qui le caractérise, à gérer les conflits et tensions qui découlent de sa place dans la société.

La gestion des tensions sociales ne signifie cependant pas la disparition de toute forme de conflit en raison de la pluralité des paradigmes dans chaque sous-système. La plupart des modèles évoqués reconnaissent en effet qu'il existe, dans toute communauté, plusieurs paradigmes concurrents, eux-mêmes portés par des configurations d'acteurs distinctes. Plutôt que d'unifier l'espace social où il « fonctionne », le paradigme dominant opère dès lors plutôt comme un espace délimité de conflits entre le sous-système et la communauté globale comme au sein même du sous-système. Une matrice cognitive et normative légitime balise les échanges sociaux et les désaccords, plutôt que d'être le simple

support d'un consensus improbable. Ce qui explique également que certains acteurs politiques et/ou sociaux, plus ou moins identifiés à un secteur spécifique, puissent toujours revendiquer, avec plus ou moins de succès et de manière inégalement durable, leur identité, et justifier leurs pratiques au nom d'un paradigme relativement dévalorisé au niveau global (cf. les acteurs traditionnellement attachés aux logiques et aux structures de la sécurité sociale aujourd'hui).

169

A examiner la logique simplifiée de ces matrices cognitives et normatives (cf. *tableau 2*), on comprend dès lors que de telles conceptualisations aient pu être considérées comme particulièrement adaptées pour penser des phases transitoires, où se révèlent des tensions sociales qui nécessitent la découverte de modes d'ajustement fondés sur de nouveaux principes. Des processus généraux tels que la division progressive du travail social générèrent par exemple des tensions sur les structures et les valeurs sociales consacrées, suscitant la définition de principes et de comportements adaptatifs qui impliquaient une nouvelle conception de l'individu comme producteur et l'ajustement des différents espaces sociaux (cf., par exemple, la nécessité qu'il y avait à gérer l'exode rural induit par la révolution industrielle).

20. Deborah Stone, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Scott, Foresman, 1988.

LES CHANGEMENTS DE PARADIGME

Au-delà de leurs composantes et de leurs dynamiques, de tels processus suscitent dès lors des interrogations sur les éléments de rupture qui caractérisent le passage d'une matrice à une autre. De manière plus précise, ces différents modèles s'appliquent pour l'essentiel à expliquer les processus par lesquels se produisent des changements de politique publique et, avec eux, l'évolution de l'état des rapports de forces dans un sous-système d'action publique donné. Ils ont contribué de la sorte à relativiser les approches classiques fondées sur la rationalité des acteurs, tant du point de vue théorique qu'au niveau interprétatif, en nuancant certaines conclusions traditionnelles dressées par l'incrémentalisme²¹. Centrées sur le changement de paradigme comme vecteur des changements « extraordinaires » des politiques publiques, de telles approches s'intéressent par conséquent à un ensemble complexe de processus sociaux, obligeant la plupart des acteurs sociaux à procéder à des ajustement normatifs et cognitifs qui dépassent le simple (ré)aménagement marginal postulé par l'incrémentalisme.

Ces modalités d'évolution centrées sur les notions d'incrémentalisme et d'apprentissage²² sont cependant toujours considérées comme pertinentes par les différentes approches des politiques publiques évoquées ici. C'est par-

ticulièrement vrai pour le modèle de l'*advocacy coalition framework* qui, tout en admettant *a priori* la possibilité de changement du « noyau dur » des systèmes de croyance, n'en considère pas moins l'occurrence comme extrêmement rare, Sabatier parlant même à ce propos de « conversion religieuse ». De manière plus systématique, le thème de l'apprentissage recouvre également deux des modalités de changement des politiques publiques isolées par Hall. Pour ce dernier, en effet, l'apprentissage reste une notion pertinente pour désigner les ajustements ponctuels qui peuvent affecter les strates « inférieures » des matrices cognitives et normatives. Parlant de changements de premier et de second ordre, Hall montre qu'il s'agit là de dynamiques qui modifient les stipulations instrumentales pour les premiers, tandis que les changements de second ordre portent essentiellement sur « le développement de nouveaux instruments de politique publique²³ ».

Cependant, à ces mécanismes traditionnels, il ajoute la possibilité de changements de troisième ordre (*third-order change*), processus par lesquels « non seulement les cadres de la politique changent, mais également la hiérarchie des objectifs et l'ensemble des instruments employés pour conduire la politique²⁴ ». De manière analogue à la conceptualisation de la crise de paradigme proposée par Kuhn, de telles

21. Charles Lindblom, « The Science of Muddling-Through », *Public Administration Review*, 19, 1959, p. 79-83 ; Pierre Muller et Yves Surel, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, chap. 6.

22. Pour une revue de la littérature sur l'apprentissage, cf. Colin Bennett et Michael Howlett, « The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy Sciences*, 25, 3, 1992, p. 275-294.

23. Peter Hall, « Policy Paradigm... », *loc. cit.*, p. 280.

24. *Ibid.*, p. 283-284.

dynamiques renvoient ainsi à l'incapacité croissante, ressentie par les acteurs, à penser les relations sociales changeantes en fonction des matrices antérieures, situation que connaissent par exemple actuellement certains groupes sociaux (syndicats notamment), voire des segments de l'État (Plan, Datar...), face au poids croissant des normes de marché.

Au niveau des programmes d'action publique, il peut dès lors en découler une crise de politique, caractérisée par « une phase de l'action publique au cours de laquelle les représentations dominantes ne parviennent plus à interpréter l'évolution d'un champ social de manière satisfaisante pour les acteurs concernés et, par là même, ne peuvent plus structurer et légitimer avec succès l'action de l'État. Une "crise de politique" est en ce sens productrice de problèmes [...]»²⁵. Par cette dernière notion, on rejoint la notion d'« anomalie » utilisée par Hall en référence aux travaux de Kuhn, notion qui décrit l'inaptitude croissante d'un paradigme donné à gérer des tensions sociales ou à délivrer des solutions de politique publique satisfaisantes et/ou légitimées, ouvrant ainsi à terme une « conjoncture critique »²⁶ propice à des réévaluations plus ou moins substantielles des principes généraux ou spécifiques au sous-système considéré. Prenant l'exemple des politiques macro-économiques appliquées par le gouvernement britannique dans les années 1970, en réponse

aux chocs pétroliers, Hall montre ainsi que des dispositifs éprouvés de relance contracyclique dans une optique keynésienne (relance de la demande pour l'essentiel) produisirent alors des effets pervers, confrontés à la conjonction de l'inflation et du chômage. Il en résulta une perte de confiance dans le paradigme keynésien comme référence dominante des politiques macro-économiques, qui devait ouvrir la voie à l'avènement du paradigme néolibéral²⁷.

LA DÉCLINAISON DES MATRICES COGNITIVES ET NORMATIVES

171

Ces différents éléments, relatifs aux composantes, aux « fonctions » comme aux modalités de changement des matrices cognitives et normatives, constituent les traits principaux de ces différentes conceptualisations, parfois rassemblées sous le terme générique d'« approche cognitive des politiques publiques ». Leur succès, attesté par un nombre croissant de recherches empiriques s'appuyant sur ces modèles, s'explique sans doute essentiellement par leur capacité à intégrer dans le champ disciplinaire de l'analyse des politiques publiques certaines problématiques traditionnelles de la science politique. C'est le cas notamment de leur volonté de trouver une articulation au couple antagoniste conflit/coopération qui constitue, selon Jean Leca, le visage de Janus de la science poli-

25. Pierre Muller et Yves Surel, « Crises de politiques et régulations cognitives : l'exemple des politiques du livre », *Pôle Sud*, n° 4, 1996, p. 93.

26. David Collier et Ruth Collier, *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

27. Peter Hall, « The Movement from Keynesianism to Monetarism : Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s », in Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth (sous la dir. de), *Structuring Politics*, New York, Cambridge University Press, 1992, p. 90-113, et « Policy Paradigm... », *loc. cit.*

tique²⁸. De la même manière, de telles modélisations ont tenté, plus ou moins explicitement, de construire certaines dynamiques attachées aux oppositions dialectiques pensée/action, passé/présent, continuité/rupture, ordre/désordre, unité/division... Enfin, du point de vue de l'analyse des politiques publiques, elles ont permis, comme on l'a vu, l'élaboration de modélisations détachées du postulat rationaliste et capables d'expliquer les processus d'ajustement « extraordinaire » des politiques publiques.

172 Un certain nombre de critiques n'en sont pas moins apparues récemment pour dénoncer les dérives que de telles conceptualisations ont pu entraîner. La valorisation excessive des variables cognitives et normatives, outre les problèmes méthodologiques qu'elles posent (comment identifier les matrices cognitives et normatives ? Jusqu'à quel point sont-elles pertinentes pour décrire les pratiques des acteurs et l'évolution des politiques publiques ?...), a parfois conduit à des usages purement rhétoriques de telles notions, méconnaissant les modes de mobilisation, de diffusion voire d'instrumentalisation dont ces matrices peuvent parfois faire l'objet. Isoler le rôle de macromatrices cognitives et normatives pose en effet un problème d'identification et d'explication des modes de déclinaison de ces principes, de ces valeurs et de ces représentations globales au sein d'unités d'analyse différentes, ainsi que de la coexistence hiérarchisée de paradigmes sociétaux plus ou moins anciens. Plutôt que de s'arrêter à la constatation faussement naïve selon laquelle une même

matrice produit des usages sociaux variés, on préférera donc interroger ici ces différences en construisant des comparaisons spatiales, temporelles, voire intersectorielles, avec la volonté d'intégrer à ces approches certaines variables négligées ou minorées jusque-là, les intérêts des acteurs et les institutions.

Construire un prisme comparatif

Si l'on postule par exemple qu'une nation puisse être considérée comme un sous-système, et en estimant que chaque pays puisse être soumis à une métanorme comparable (le néolibéralisme dans une période récente), il paraît en effet possible d'isoler des décalages dans la diffusion de ces paradigmes sociétaux. Liées à des modes de déclinaison particuliers à chaque pays, ces réceptions variables d'un même paradigme sociétal permettraient dès lors d'identifier et de comparer les dynamiques d'opérationnalisation de cet ensemble de normes d'un pays à l'autre, qui tiennent pour partie à des structures d'intérêts et à des configurations institutionnelles spécifiques.

Le sens attaché à l'idéologie néolibérale n'a, par exemple, pas été le même en France, en Grande-Bretagne, aux États-Unis ou en Allemagne tout au long des années 1980, dans le sens où les degrés d'instrumentalisation et d'usage de ces inputs normatifs analogues n'ont pas produit les mêmes matrices cognitives et normatives particulières à un pays ou à un autre. Si l'on voulait simplifier à l'extrême, on pourrait dire que l'absorption s'est faite de manière relativement facile et complète dans le cas des États-Unis et de la Grande-Bretagne, tandis

28. Jean Leca, « The Enduring Dialogue of Conflict and Order in a Changing World : Political Science at the Turn of the Century », manuscrit non publié, 1997.

que la norme néolibérale s'est vue plus contestée en France et en Allemagne²⁹. De la même façon, les représentations de l'Europe varient d'un pays à l'autre, au-delà de l'unité présumée de la thématique formulée par les instances communautaires. L'usage de « l'Europe », notamment dans les discours gouvernementaux qui cherchent à légitimer les réformes actuelles des politiques monétaires, varie ainsi fortement d'un État membre à l'autre, les uns s'en servant de repoussoir ambigu (Grande-Bretagne), les autres en faisant le fondement des modifications importantes des politiques publiques (Italie).

De manière connexe, on pourra également appliquer ce type d'hypothèses aux recherches comparatives axées sur la dimension temporelle³⁰. En prenant les pays comme unité de base, on pourra s'attacher à construire des indicateurs relativement simples (nombre de privatisations, réformes des marchés financiers...) dont les variations pourraient montrer les mécanismes de décalage qui se sont produits d'un pays à un autre au cours des années 1970 et 1980. Aux modes de déclinaison variables d'un pays à l'autre s'ajouteraient alors des phénomènes d'anticipation ou de « retard », ainsi que des rythmes de diffusion et de maturation propres à chaque pays. Muni d'un tel faisceau d'hypothèses, on pourrait par exemple mettre en lumière le caractère relativement précoce de la pénétration des idées néolibérales aux États-Unis par rapport aux autres pays, et tenter d'isoler les variables pertinentes qui expliquent des

modes et des séquences d'adoption différents. Les points de bascule, périodes au cours desquelles un mouvement semble s'accélérer, pourraient également être mis en corrélation avec certains facteurs déclenchants, tels qu'une élection d'alternance, une aggravation « objective » et/ou « subjective » d'une crise, des pressions extérieures...

Ce prisme d'analyse peut enfin être utilisé pour initier une comparaison intersectorielle, en montrant comment des variations sectorielles peuvent apparaître en réponse à des dynamiques globales analogues. Au sein d'un même pays, on pourra constater que certains espaces socio-économiques se trouvent ainsi plus ou moins en phase avec de nouvelles matrices cognitives et normatives. Il en résulte des processus différents, qui peuvent tenir aussi bien à une stratégie d'enfermement et/ou de résistance qu'à une adaptation partielle aux logiques globales, ou encore à une conversion totale du secteur aux nouveaux préceptes, aux nouvelles modalités d'action et aux nouveaux instruments induits par le nouveau référentiel global.

Pour ce qui concerne seulement la diffusion progressive des normes de marché, on pourra se borner dans l'immédiat au constat que certains secteurs socio-économiques se sont faits les relais, les adeptes ou les diffuseurs des idées néolibérales de manière tout à la fois précoce et fidèle. Le secteur financier, par la valorisation que le paradigme monétariste contient pour tout ce qui concerne les flux et les échanges monétaires, s'est notamment trouvé au centre des mou-

173

29. Bruno Jobert (sous la dir. de), *Le Tourmant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

30. Stefano Bartolini, « On Time and Comparative Research », *Journal of Theoretical Politics*, 5 (2), 1993, p. 131-167.

vements de dérégulation et de libéralisation. Véritable moteur des transformations induites par ce nouveau paradigme sociétal, cet espace social est même devenu le producteur/consommateur des nouvelles représentations de l'individu, tout en alimentant la diffusion de la nouvelle matrice cognitive et normative auprès des autres champs sociaux, y compris au sein de l'État³¹. À l'inverse, des secteurs et/ou sous-systèmes entiers se sont vus contraints et marginalisés par cette nouvelle matrice globale, alimentant leur déclin progressif (cf. industries traditionnelles) ou des réflexes défensifs (agriculteurs, services publics...).

La modification des hiérarchies de valeur oblige ainsi certains groupes ou individus, en particulier ceux qui semblent les plus éloignés des attendus de la nouvelle matrice, à modifier leurs référents particuliers (référentiel sectoriel pour Jobert et Muller) pour les rendre congruents, sinon compatibles, avec les éléments du paradigme global. L'exemple des éditeurs français, conscients de la crise du livre dans les années 1970 et des pressions que faisait naître la diffusion progressive des principes de marché, est symptomatique de tels mécanismes, ces acteurs éprouvant alors la nécessité de (re)formuler leurs schèmes identitaires pour les rendre compatibles avec cette norme de marché. D'objet culturel, intimement lié aux canaux de production et de diffusion qui s'étaient forgés dès le XIX^e siècle, le livre devint un produit, inséré à une logique

de marché, mais un « produit pas comme les autres », justifiant la permanence des acteurs traditionnels (éditeurs littéraires et petits libraires) grâce à l'action protectrice de l'État. Gérant le décalage né de la progression de la norme de marché, les acteurs du livre réussirent par là même à trouver des mécanismes compensateurs, formalisés et légitimés par un paradigme de l'exception du livre³².

On pourra, de la même façon, envisager de tels processus adaptatifs sur une échelle régionale. Ainsi, les bouleversements nés du choc pétrolier et de la modification des équilibres industriels internationaux, provoquèrent une crise socio-économique dans des régions entières, dont les structures sociales s'étaient définies, pour partie, par référence à un type particulier d'industrie³³. L'exemple des changements identitaires et sociaux associés à la crise sidérurgique dans des régions comme le Nord de la France ou la Lorraine est particulièrement éclairant à cet égard, pour ce qu'il montre des nécessités d'adaptation nées de cette crise des référents traditionnels.

Un certain nombre d'études comparatives, inspirées par cette perspective de recherche, ont déjà pu être entreprises, notamment pour l'étude des transformations récentes des dispositifs de l'État-providence. L'ouvrage de Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*³⁴, consacré à l'étude du processus de réforme de l'État-providence dans plusieurs pays occidentaux

31. Peter Hall, « The Movement from Keynesianism to Monetarism... », *loc. cit.*

32. Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 2, 1997, p. 147-172.

33. Yves Mény et Vincent Wright (sous la dir. de), *The Politics of Steel. Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*, Berlin, De Gruyter, 1987.

34. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

(États-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne), montre ainsi comment un même ensemble de principes normatifs et de modalités d'action a pu rencontrer des succès beaucoup plus limités que l'on pourrait le penser, tout en faisant l'objet de déclinaisons et de « traductions » différentes au sein de chaque pays. Loin de provoquer un démantèlement complet des dispositifs de protection sociale, les réformes entreprises par les gouvernements s'inspirant de préceptes néolibéraux ont plus volontiers conduit à des réaménagements parfois substantiels, mais qui modifièrent peu en définitive, au moins dans l'immédiat, les caractères généraux des États-providence. Plus intéressant peut-être, les réformes entreprises suivirent des voies et des temporalités propres à chaque pays³⁵.

De telles études permettent ainsi d'éclairer les dynamiques du paradigme dans son acception sociopolitique, en montrant que la diffusion de nouvelles idées, de nouveaux principes d'action et de nouvelles méthodes ne se fait pas sur le mode « révolutionnaire » du développement scientifique, mais donne plutôt lieu à des réévaluations plus ou moins radicales des modes de légitimation des groupes et des échanges sociaux, ainsi que des modifications plus ou moins substantielles des cadres légitimes et des modalités des politiques publiques. En l'occurrence, la pénétration des idéaux néolibéraux a pu provoquer de vives résistances au sein des dispositifs de sécu-

rité sociale, en particulier du fait de la mobilisation des groupes d'intérêts qui s'identifient et/ou bénéficient des principales politiques attachées au *Welfare State*. Par ailleurs, une telle analyse permet également de montrer l'existence de prismes institutionnels et normatifs propres à chaque pays, qui contribuent à modifier la substance des matrices cognitives et normatives dominantes pour les rendre compatibles avec l'état antérieur des structures d'échange et d'action caractéristiques d'un pays donné.

En cherchant à comprendre les facteurs explicatifs de ces déclinaisons et de ces résistances variables aux mêmes principes généraux dans des pays différents, Pierson en vient d'ailleurs à montrer l'importance du poids du passé dans la structuration des configurations institutionnelles et normatives particulières à chaque pays. Utilisant une conceptualisation déjà proposée par Arthur Stinchcombe avec la notion de « causalité historique³⁶ », il met ainsi en lumière l'existence d'une logique de « dépendance au sentier » (*path dependence*) qui recouvre des processus de sédimentation progressive des cadres normatifs et institutionnels des échanges sociaux et de l'action publique, sédimentation qui est susceptible par la suite de déterminer des mécanismes de résistance et/ou de « traduction »³⁷. L'enracinement d'habitudes au sein des bureaucraties, l'intrication des intérêts et des valeurs entre groupes concernés et segments adminis-

175

35. John Myles et Paul Pierson, « Friedman's Revenge : The Reform of "Liberal" Welfare States in Canada and the United States », EUI Working Papers, Robert Schuman Centre, n° 97/30, 1997.

36. Arthur Stinchcombe, *Constructing Social Theories*, New York, Harcourt, Brace and World, 1968.

37. Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », EUI/RSC, Jean Monnet Chair Paper, n° 44, 1997.

tratifs figurent à ce titre parmi les facteurs constitutifs de prismes institutionnels, relationnels et cognitifs, qui pèsent sur la pénétration de nouvelles matrices cognitives et normatives globales. De ce point de vue, Patrick Hassenteufel a pu montrer dans une étude comparée des réformes récentes des politiques sociales en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne, combien les modes de structuration des professions médicales dans ces différents pays avaient pu conduire à des transformations, chaque fois particulières, de l'action publique³⁸.

176 *Quelques facteurs de déclinaison*

On pourra dès lors tenter d'isoler certains éléments d'explication des différences spatiales et/ou temporelles et/ou sectorielles qui apparaissent lorsque se produisent des mécanismes de déclinaison d'une matrice cognitive et normative globale similaire. Plusieurs facteurs peuvent être évoqués, à savoir 1) l'importance et les caractères propres au paradigme antérieur, ou encore 2) les configurations institutionnelles spécifiques de chaque pays, qui opèrent comme des filtres sur le paradigme dominant.

L'importance du paradigme sociétal antérieur. L'émergence d'une nouvelle matrice ne se fait pas sur le mode de la substitution d'un paradigme à l'autre, ainsi que le postule Kuhn dans le champ scientifique, mais plutôt par le biais d'associations et de hiérarchisations nouvelles d'éléments qui peuvent être, pour partie, préexistants. Loin de faire « table rase », un nouveau paradigme sociétal doit en effet composer avec les structures cognitives et normatives anté-

rieures, ce qui explique tout à la fois les retraductions possibles des éléments de la matrice, de possibles « retards » d'un sous-système à un autre dans l'adoption de ces nouveaux éléments et, surtout, les mécanismes de résistance que peut susciter une nouvelle matrice. Par là même, un paradigme dominant ne « détruit » pas les matrices antérieurement légitimes, mais constitue plutôt le point de référence par rapport auquel ces structures plus anciennes doivent s'adapter.

Dès lors, la diffusion d'un nouveau paradigme donne lieu à des mécanismes adaptatifs complexes et parfois contradictoires. Les « logiques de l'exception » déjà évoquées, en constituent peut-être l'illustration la plus évidente, dans la mesure où elles décrivent l'existence de dynamiques d'intégration de nouveaux schèmes normatifs et cognitifs, qui tentent malgré tout de conserver aux représentations et valeurs traditionnelles leur légitimité. Le cas de la loi Lang du 10 août 1981 sur le prix unique du livre est encore une fois emblématique ici, ayant abouti à la production d'une croyance, « le livre n'est pas un produit comme les autres », qui tentait d'associer à la fois la conception traditionnelle du secteur, centrée sur l'image de l'éditeur comme homme de l'art et homme d'affaires, et l'influence croissante des logiques commerciales sur les modes de fonctionnement du secteur³⁹. De la même façon, les négociations du Gatt, qui virent se forger l'idée d'une « exception culturelle » européenne, eurent pour caractéristique de légitimer l'intégration de nouvelles contraintes commerciales induites par la libéralisation du marché, tout en cherchant à préserver

38. Patrick Hassenteufel, *Les Médecins face à l'État*, op. cit.

39. Yves Surel, « Quand la politique change les politiques... », loc. cit.

et/ou construire une spécificité européenne et culturelle.

Les configurations institutionnelles spécifiques. Par cette expression générique qui vise à intégrer les intérêts et les institutions dans l'analyse des matrices cognitives et normatives, on pourra rassembler les structures politico-administratives particulières à un pays ou à un secteur donné, les modalités d'organisation des échanges sociaux dans un espace déterminé, ou encore le cadre juridique fixant des règles de jeu et des hiérarchies entre les acteurs, les instruments... Les modes de structuration des échanges sociaux, parfois institutionnalisés au sein même de segments politico-administratifs, constituent par exemple un ensemble de facteurs susceptibles d'expliquer les variations dans la traduction comme dans le rythme de diffusion d'une matrice cognitive et normative spécifique. Plusieurs auteurs ont souligné à cet effet l'importance de coalitions, d'arènes et de forums, caractéristiques de politiques publiques précises qui constituent des foyers de résistance et/ou des prismes modifiant le contenu comme le déroulement d'un nouvel ensemble de schèmes cognitifs et normatifs spécifiques⁴⁰.

Définissant l'arène comme un ensemble d'acteurs partageant un « ordre de compréhension » particulier (représentant sur ce point l'analyse d'Andrew

Dunsire⁴¹), Geoffrey Dudley et Jeremy Richardson ont pu montrer ainsi, pour les politiques de développement des équipements autoroutiers en Grande-Bretagne, que leur structuration autour d'un certain nombre de dispositifs maîtrisés et légitimés par le département des transports, des ingénieurs et des représentants des syndicats de routiers permit d'instaurer une forme d'imperméabilité à toute influence extérieure pendant de longues années⁴². L'intrication entre les structures normatives et cognitives dominantes, l'institutionnalisation des échanges sociaux dans un cadre spécifique et un certain nombre de programmes publics opérait comme autant de sas par lesquels devaient passer de nouveaux paradigmes, à moins que ces « institutions » ne fussent elles-mêmes remises en cause. Dans ce cas précis des équipements autoroutiers britanniques, il apparaît ainsi qu'une transformation des valeurs dominantes (valorisation progressive de la protection de l'environnement), associée à la crise économique (renchérissement du coût des carburants, révision à la baisse des investissements publics...), contribua à fragiliser la coalition existante en déplaçant tout à la fois les logiques d'échange (intégration de nouveaux acteurs, notamment les associations écologistes) et les schèmes cognitifs et normatifs légitimes. Un tel exemple montre la succession pos-

177

40. Frank Baumgartner et Bryan Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993 ; Paul Sabatier, « Policy Change over a Decade or More », in Paul Sabatier et Hans Jenkins-Smith (sous la dir. de), *Policy Change and Learning*, op. cit. ; Bruno Jobert (sous la dir. de), *Le Tourmant néolibéral en Europe*, op. cit. ; Claudio Radaelli, *The Politics of Corporate Taxation in the European Union*, Londres, Routledge, 1998.

41. Andrew Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy*, Oxford, Martin Robertson, 1978.

42. Geoffrey Dudley et Jeremy Richardson, « Why Does Policy Change over Time ? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-95 », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 1, 1996, p. 63-83.

sible de deux modes de changement : une logique incrémentale, lorsque les prismes institutionnels et normatifs consacrés fonctionnent encore ; un changement de paradigme, lié à la déstabilisation interne et/ou externe de ces mêmes prismes légitimes.

178 D'une manière générale, ces notions résultent de la volonté d'isoler les lieux de mobilisation des matrices cognitives et normatives. Elles montrent en effet comment les intérêts des acteurs et l'institutionnalisation variable de leurs rapports tendent à modifier le contenu et l'extension d'un paradigme sociétal. Il ne s'agit pourtant là que d'aménagements ponctuels de théorisations originelles, essentiellement centrés sur les dynamiques de diffusion, et qui laissent encore de côté la question des modes de production des matrices cognitives et normatives. Comment surgissent-elles dans un champ donné ? En fonction de quels rapports de forces et de quels équilibres institutionnels ? Les matrices cognitives et normatives ne constituent-elles pas parfois des rationalisations postérieures à des transformations institutionnelles ou à une modification des rapports de force⁴³ ?

Ces quelques problématiques sont sans doute moins un vecteur de rejet des schémas d'analyse évoqués ici qu'un axe de recherche complémentaire et une mise en garde contre une utilisation parfois excessivement caricaturale de ces approches cognitives. Dans certains cas, en effet, singulièrement en France, de telles notions ont parfois eu tendance à alimenter un envahissement du discours savant (à l'exemple d'autres notions connexes, comme la « construction sociale de la réalité⁴⁴ ») qui a parfois donné l'illusion d'une hégémonie conceptuelle⁴⁵. Cela tient encore une fois sans doute à leur aptitude à interroger les processus qui fondent les dialectiques structure/agent, micro/macro ou continuité/changement... Cependant, il est peut-être temps d'utiliser à présent une production pléthorique d'études de cas pour arriver à une certaine précision conceptuelle et à plus de rigueur méthodologique, en intégrant des variables parfois négligées jusque-là, ce que certains auteurs ont d'ailleurs entrepris, en modifiant et en précisant le contenu et la portée de leurs propres conceptualisations⁴⁶.

43. Giandomenico Majone, « Ideas, Interests and Policy Change », EUI Working Papers, SPS n° 92/21, 1992.

44. Philippe de Lara, « Un miracle sociologique. La "construction sociale de la réalité" », *Le Débat*, n° 97, 1997, p. 114-129.

45. Joseph Fontaine, « Public Policy Analysis in France : Transformation and Theory », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 3, 1996, p. 481-498.

46. Paul Sabatier, « The Advocacy... », *loc. cit.* ; surtout, Peter Hall, « The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Mark Lichbach et Alan Zuckerman (éd.), *Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, et « The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence », in Herbert Kitschelt et al. (éd.), *Change and Continuity in Contemporary Capitalism*, New York, Cambridge University Press, 1998.