L'analyse du risque politique : le cas des réformes de politiques publiques en France

Boris Walbaum

▶ **To cite this version:**

Boris Walbaum. L'analyse du risque politique : le cas des réformes de politiques publiques en France. Gestion et management. Conservatoire national des arts et metiers - CNAM, 2014. Français. NNT : . tel-00989597v1

HAL Id: tel-00989597

https://theses.hal.science/tel-00989597v1

Submitted on 12 May 2014 (v1), last revised 30 Oct 2014 (v2)

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.

le cnam

ÉCOLE DOCTORALE ABBE GREGOIRE

Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche en Sciences de l'Action

THÈSE présentée par :

Boris WALBAUM

soutenue le : **11 mars 2014**

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers**

Discipline/ Spécialité : Sciences de gestion

L'analyse du risque politique dans les décisions stratégiques

Le cas des réformes publiques en France

THÈSE dirigée par :

Mme Chatelain-Ponroy, Stéphanie	Professeure, Conservatoire National des Arts et Métiers

RAPPORTEURS :

Mme Chanut Véronique	Professeure, Université Panthéon-Assas, directrice du LARGEPA (EA 3386)
M. Dumez Hervé	Directeur de recherche au CNRS, directeur du PREG (UMR 7176)

JURY :

M. Hetzel Patrick	Professeur, Université Panthéon-Assas, député
M. Garel Gilles	Professeur du Conservatoire National des Arts et métiers, directeur du LIRSA (EA 4603)

Le conservatoire national des arts et métiers n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur

Remerciements

À Bernard Ramanantsoa, Directeur général d'HEC, qui m'a suggéré, un jour de 2011, de m'engager dans cette aventure académique,

À Jean-Marc Monteil, Professeur du CNAM, Bernard Dizambourg, Président de l'Université Paris-Est, Eric Cornuel, Directeur général de la *European Foundation for Management Development*, Bernard Saint-Girons, Professeur, et Caroline Ollivier-Yanniv, Professeure à l'université Paris Est Créteil, pour leurs encouragements et leurs remarques aux premiers temps de ce projet,

À Alain Burlaud, Professeur du CNAM, pour ses remarques et mon introduction auprès de Stéphanie Chatelain-Ponroy,

À Stéphanie Chatelain, Professeure au CNAM, qui a bien voulu prendre le « risque académique » de diriger cette thèse avec patience, disponibilité et bienveillance. Je lui sais gré de m'avoir initié avec rigueur aux méthodes scientifiques,

À Patrick Hetzel, Professeur à l'université Paris Panthéon-Assas et Député, qui a bien voulu participer à ce jury et me prodiguer ses conseils au cours de ce travail,

À Véronique Chanut, Professeure à l'université Paris Panthéon-Assas, et Hervé Dumez, Directeur de recherche au CNRS, qui ont bien voulu examiner ce travail et en être les rapporteurs,

À Gilles Garel, Professeur du CNAM qui m'a accueilli comme doctorant dans le Laboratoire Interdisciplinaire en Sciences de l'Action et a accepté de relire ce travail et de participer au jury,

À Laurent Cappelletti, Professeur du CNAM, pour ses encouragements, ses conseils et sa relecture attentive de ce travail,

À Philippe Dujardin et Heye Scheftel pour leur concours à la réalisation des études de cas, le codage de ces mêmes études de cas et leur relecture.

Résumé

La conduite de réformes présente un risque élevé pour les décideurs publics. Près d'un quart des projets de réformes de politiques publiques initiés par les gouvernements français ces quinze dernières années n'ont pas été adoptés ou l'ont été dans des formes très éloignées des objectifs initialement affichés[1]. L'existence d'un risque politique lié à la conduite des réformes est d'ailleurs un fait largement reconnu par les décideurs publics, en France comme à l'étranger (Althaus, 2009). Les praticiens l'analysent comme le risque qu'une réforme ne soit pas adoptée fait peser sur la politique publique visée (*policy risk*) et la réputation des responsables politiques qui la portent (*political risk*). Ces échecs sont souvent lourds de conséquences : chutes de ministres, perte de leadership du gouvernement, révision de l'agenda gouvernemental, évolutions dans l'équilibre politique du pays, mais également conséquence économiques, sociales et financières.

Cette recherche vise à mieux comprendre pourquoi certaines réformes échouent et d'autres réussissent à être adoptées. Il s'agit d'explorer le déroulement des processus de réforme pour identifier dans quelle mesure les risques qui s'y manifestent peuvent être anticipés. Plus précisément, peut-on construire et opérationnaliser un concept de risque politique qui permette de décrypter *ex ante* les facteurs qui influeront sur le cheminement d'un projet de réforme gouvernemental ? Peut-on appliquer des méthodologies de *risk management* pour éclairer l'élaboration d'une stratégie de réforme ?

Cette recherche suit une approche abductive.

Une première phase vise à construire et opérationnaliser le concept de risque politique. Cette phase s'est appuyée sur l'analyse comparative de trois matériaux. Une revue de la littérature portant sur les modèles de prise de décision, la réforme relevant de la décision stratégique appliquée aux politiques publiques. Cette revue de littérature a été complétée par quatorze entretiens exploratoires semi-directifs avec des décideurs publics ayant piloté un projet de réforme en France au cours des quinze dernières années (directeurs de cabinet et conseillers de ministres, de Premiers ministres et de présidents de la République). Enfin, un matériau empirique a été constitué parallèlement au travers de 42 études de cas de réformes menées en France, ces quinze dernières années.

[1] Estimation basée sur un échantillon de 42 études de cas réalisées pour la présente recherche

Cette phase a débouché sur la définition du risque politique comme la combinaison de 6 facteurs de risque (les caractéristiques intrinsèques de la réforme, l'opinion publique, les parties prenantes, l'environnement politique et le contexte socio-économique), d'événements perturbateurs qui surviennent au cours de la réforme (polémiques médiatiques, perturbations liées aux parties prenantes, perturbations du processus parlementaire) et d'un impact estimé au travers du degré d'adoption de la réforme telle qu'annoncée. Le risque politique est opérationnalisé au travers d'une grille de scores des facteurs du risque politique articulant les 6 facteurs du risque cités plus haut.

La seconde phase a consisté à tester la pertinence de cette grille des facteurs de risque en analysant les relations, pour les 42 études de cas constituées, entre facteurs de risque, événements perturbateurs et degré d'adoption de la réforme. Cette phase de test a permis de montrer qu'il existe des relations stables entre les facteurs de risque estimés *ex ante*, les événements perturbateurs constatés et le degré d'adoption de la réforme in fine.

En outre, il ressort des résultats de cette phase de test que ces relations sont d'autant plus stables que les scores sont agrégés par composante du risque politique (i. e. facteurs de risque, événements perturbateurs et degré d'adoption). Ces résultats suggèrent que les facteurs de risque, comme les événements perturbateurs, forment un système et ne peuvent être appréhendés indépendamment les uns des autres.

Enfin, les relations entre les facteurs de risque et les événements perturbateurs apparaissent plus nettement que les relations entre les événements perturbateurs et le degré d'adoption de la réforme. Si les facteurs de risque permettent d'anticiper les événements perturbateurs lors du déroulement d'une réforme, le degré d'adoption des réformes doit intégrer d'autres facteurs explicatifs. La principale explication rivale relève de ce que l'on appelle communément la volonté politique.

Au total, cette phase contribue à renforcer nettement la capacité prédictive de la grille des facteurs du risque politique. Elle appelle des travaux complémentaires pour mieux comprendre et intégrer le concept de volonté politique. Ces recherches futures pourront, notamment, s'inspirer des travaux menés sur le responsable politique comme entrepreneur dans une approche qui combine capital et risque politiques.

Mots clés : décision stratégique, réforme, risque politique, grille de scores, modèles de prise de décision, parties prenantes, processus de décision, politique publique, décision politique, stratégie politique, modèle de décision, risk management, gestion des risques

Abstract

Carrying out reforms always entails a high level of risk for policy makers. Nearly one fourth of the reform initiatives launched by the French Government during the last fifteen years have not been enacted, or have only been so after widely departing from their initial objectives. Besides, the existence of a political risk intrinsic to reforms is is widely acknowledged by policy makers, in France as well as abroad (Althaus 2009). Practitioners analyze it as a combination of a "policy risk", i.e. the risk that reform failure has consequences on the public policy concerned, and a "political risk" in a stricter sense, i.e. the potential negative impact of a failure on the reputation of the political leaders who are pushing for the reform. Such failures often have far-reaching consequences: fall of ministers, reduced governmental leadership, delayed Government agenda, shifts in the political balance as well as social, economic and financial consequences in terms of public policy.

This research aims to develop a better understanding of the reasons why some reform initiatives fail while others succeed. It aims at shedding new light on how the strategic decision-making process of reforming works, from preparation to enactment, and to what extent risks of reform failure may be anticipated. More specifically, is it possible to construct and operationalize a concept of political risk which allows for an *ex ante* assessment of the risk factors which will influence the fate of a reform project? Can risk management methods be used to develop better reform strategies?

This research follows an abductive approach. The first stage consists in constructing and operationalizing the concept of political risk. It is based on three sources. First, as reforms are regarded as strategic decisions in the field of public policy, we reviewed the literature on decision-making models. This literature review is supported by fourteen semi-structured exploratory interviews with policy makers who have been in charge of a reform initiative within the past fifteen years (ministerial, Prime-ministerial or Presidential advisors and chief advisors). Empirical material is put together through forty-two reform case-studies. This stage leads to the characterization of political risk as the combination of six risk factors (intrinsic characteristics of the reform, public opinion, stakeholders, political context and socio-economic context), of three categories of disruptive events which happen in the course of the reform process (media related, stake-holder related, Parliament related), and of an outcome

which is estimated by comparing the enacted text with its initial objectives. The concept of political risk is operationalized by adopting a structural approach to risk, through the use of a risk factor scorecard which combines the 6 risk factors, the 3 disruptive events and the outcome mentioned above.

The second stage consists in testing the relevance of this risk factor scorecard, by analyzing, for each of the 42 reform case-studies, the relationships between risk factors, disruptive events and enactment scorecards. This testing stage confirms the existence of strong links between risk factors, disruptive events and the reform's enactment.

It also finds that correlations are stronger when the scores are aggregated on each component of the political risk (risk factors, disruptive events and enactment). This suggests risk factors, like disruptive events, interact intensely and should not be analyzed independently from each other. Political risk is systemic by nature.

Finally, relationships between risk factors and disruptive events appear to be stronger than relationships between disruptive events and enactment. This suggests that the level of enactment of a reform should also be accounted for by rival explanations. The case studies show the main rival explanation is the political will displayed by the Government to push forward the reform.

This calls for future research to analyze the nature of political will and to understand how it interacts with political risk. Such future research could be based on previous work on politicians as political entrepreneurs.

Key words : strategic decision, political decision, reform, political risk, political strategy, score card, stakeholder analysis, decision making, public policy, decision models, risk management, public risk

Table des matières

Résumé....4
Abstract....6
Table des matières....8
Liste des tableaux....12
Liste des schémas....15
Liste des graphiques....16
Liste des annexes....19
Introduction....20
Premier chapitre Définitions et revue de littérature....30
Introduction....31
1. Qu'est-ce qu'une réforme ?....33
1.1. Essai de définition....33
1.2. Les composantes d'une réforme publique et les cas limites....39
1.3. Conclusion....50
2. La réforme à l'épreuve des modèles de prise de décision....52
2.1. Les acteurs de la décision....60
2.2. Le mode de résolution de la décision....80
2.3. Le scénario : le processus de décision....100
2.4. L'approche cognitive et l'enjeu des représentations dans la prise de décision ..113
2.5. Les approches inductives....115
2.6. Conclusions....123
3. Les apports de la gestion des risques pour la décision de réforme....130
3.1. Qu'est-ce qu'un risque politique ?....130
3.2. La convergence entre les paradigmes publics et privés du *risk management* 149
3.3. Le *risk management* dans le secteur public n'a que très imparfaitement relevé le défi du risque politique....153
3.4. Les approches développées pour l'analyse du risque politique pesant sur l'économie....178
3.5. Conclusions....190

4. Conclusion 193
Deuxième chapitre Approche et méthodologies 195
1. Approche et posture du chercheur 197
1.1. Approche retenue 197
1.2. Posture du chercheur 199
2. *Design* du projet de recherche 203
2.1. Phase d'exploration : élaboration de la structure de la grille 203
2.2. Phase de test 237
2.3. Conclusion 243
Troisième chapitre Présentation de la grille des facteurs du risque politique 244
1. Présentation synthétique de la grille des facteurs de risque 245
1.1. Structure de la grille des facteurs du risque politique 245
1.2. Évolution de la grille 255
2. Nature de la réforme 258
2.1. Domaine de la réforme 261
2.2. Nature de l'objectif 265
2.3. Impact sur le budget des administrations publiques 270
2.4. Degré d'évolution par rapport à la politique publique en cours 273
3. Opinion et réforme 277
3.1. Intérêt de l'opinion 283
3.2. Degré de complexité des enjeux 286
3.3. Adhésion de l'opinion 289
4. Contexte socio-économique 292
4.1. Qualité du contexte économique 299
4.2. Qualité du contexte social 300
5. Environnement politique 302
5.1. Dynamique électorale – élections passées 304
5.2. Élections à venir 308
5.3. Position du gouvernement dans l'opinion 311
5.4. Soutien parlementaire sur la réforme 314
5.5. Mandat électoral pour la réforme 320
5.6. Proximité de l'opposition avec les parties prenantes 323
6. Maîtrise du processus de décision 326

6.1. Maîtrise de la décision par l'État 329
6.2. Alignement au sein de l'exécutif 331
7. Parties prenantes de la réforme 334
7.1. Puissance de feu 340
7.2. Impact 348
7.3. Positionnement par rapport au gouvernement 351
Conclusion 353
Quatrième chapitre Analyse des résultats 355
1. Plan et méthodes d'analyse des données 357
1.1. Plan d'analyse des résultats 357
1.2. Méthodologies d'analyse 362
2. Présentation et analyse des résultats 385
2.1. Test des interdépendances entre les facteurs du risque politique 385
2.2. Les hypothèses concernant les relations entre facteurs de risque *ex ante* et événements perturbateurs se déroulant au cours de la réforme 385
2.3. Les hypothèses concernant les relations entre événements perturbateurs et impact de la réforme 395
2.4. Les hypothèses concernant les relations entre facteurs de risque et impact de la réforme 397
Conclusion 400
Cinquième chapitre Discussion 402
1. Essai de typologies des réformes au regard du risque politique 404
1.1. Typologie des réformes au regard du risque politique 404
1.2. Typologie risque / volonté politiques 418
1.3. Conclusion 421
2. Interprétation et apports des résultats de la présente recherche au regard des trois modèles de prise de décision 423
2.1. Risque politique et rationalité des décideurs politiques 423
2.2. Le risque politique et les *streams* 425
2.3. Le risque politique et le rapport de force 427
3. Analyse de la validité de la démarche et du statut des résultats 431
3.1. La validité du construit 432
3.2. La validité interne 435

3.3. La validité externe 439
3.4. Réplicabilité 440
Conclusion 442
Conclusion 444
1. Apports de cette recherche 445
1.1. Une approche interdisciplinaire 445
1.2. Un apport à la compréhension des relations entre politique et stratégie dans la décision politique 447
1.3. Une avancée conceptuelle sur le risque politique 450
1.4. Des apports managériaux pour éclairer la prise de décision et l'élaboration des stratégies de réforme 453
1.5. Limites de la recherche 454
2. Perspectives 458
2.1. Approfondir l'exploitation des résultats obtenus dans la présente recherche 458
2.2. Utiliser la grille dans une perspective diachronique pour comprendre l'évolution d'une politique publique 459
2.3. Intégrer les ressources du réformateur dans l'analyse du risque politique 460
2.4. La réforme comme investissement en capital politique 461
2.5. Stratégie et politique 462
Bibliographie 465

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des variables de la grille des facteurs du risque politique selon le modèle de décision dont elles relèvent 26
Tableau 2: Synthèse sur les modèles de prise de décision.....57
Tableau 3 : les étapes du risk management dans les administrations publiques.....161
Tableau 4 : Typologie des facteurs du risque politique du PRS Group 180
Tableau 5 : Tableau de synthèse sur les caractéristiques des trois écoles de la scénarisation (Anglais).....188
Tableau 6 : Liste des entretiens exploratoires.....203
Tableau 7 : Synthèse sur les différentes approches des recherches basées sur des études de cas en fonction de leur nombre.....211
Tableau 8 : Tableau comparatif des études de cas réalisé par Laarson (Larsson 1993).....216
Tableau 9 : Liste des études de cas réalisées dans le cadre de cette recherche.....219
Tableau 10 : Liste des décideurs interviewés sur les études de cas 223
Tableau 11 : Répartition des variables de la grille selon les trois modèles de prise de décision 254
Tableau 12 : Scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « nature de la réforme » 259
Tableau 13 : Scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Opinion » 281
Tableau 14 – Valeurs nominales et numériques de la variable « intérêt de l'opinion ».....285
Tableau 15 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « degré de complexité des enjeux » 288
Tableau 16 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « adhésion de l'opinion » 290
Tableau 17 : Scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Contexte socio-économique » 296
Tableau 18 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « qualité du contexte économique » 299
Tableau 19 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « qualité du contexte social » 301

Tableau 20 : Scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Environnement politique »....302
Tableau 21 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « dynamique électorale – élections passées »....307
Tableau 22 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « élections à venir »....310
Tableau 23 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « position du gouvernement dans l'opinion »....313
Tableau 24 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « soutien parlementaire sur la réforme »....319
Tableau 25 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « mandat électoral pour la réforme »....322
Tableau 26 – Valeurs nominales et valeur codées de la variable « Proximité de l'opposition avec les parties prenantes....324
Tableau 27 : Scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Environnement politique »....326
Tableau 28 – Valeurs nominales et valeurs codées sur la variable « maîtrise de la décision par l'État »....330
Tableau 29 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « alignement au sein de l'exécutif »....332
Tableau 30 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « nombre de personnes physiques concernées »....341
Tableau 31 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « qualité de la représentation »....343
Tableau 32 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « influence auprès des décideurs et des médias »....345
Tableau 33 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « capacité de blocage »....346
Tableau 34 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « capital sympathie dans l'opinion »....347
Tableau 35 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « nature de l'impact »....350
Tableau 36 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « intensité de l'impact »....351
Tableau 37 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « positionnement par rapport au gouvernement »....352

Tableau 38 : Scores obtenus par les études de cas sur la variable de déroulement : activité des parties prenantes 363
Tableau 39 : Scores obtenus par les études de cas sur la variable de déroulement : débat parlementaire 365
Tableau 40 : Scores obtenus par les études de cas sur la variable : degré d'adoption de la réforme 370
Tableau 41 : Résultat de l'intercodage de la grille des facteur du risque politique 372
Tableau 42 : Résultat de l'intercodage des variables la grille des facteurs du risque politique relatives aux parties prenantes (cf. annexe 2).....373
Tableau 43 : Résultat des analyses d'influence de l'intercodage (variables hors parties prenantes, Cf. Annexe 2).....374
Tableau 44 : Résultat des analyses d'influence de l'intercodage sur les variables relatives aux parties prenantes 374
Tableau 45 : Pondérations retenues sur les variables de la grille des facteurs du risque politique 377
Tableau 46 : Formules d'agrégation des variables par facteur de risque 379
Tableau 47 : Intercodage des variables mesurant les événements perturbateurs affectant le déroulement de la réforme 381
Tableau 48 – Résultats de l'intercodage de la réussite de la réforme 381
Tableau 49 : Les critères de la validité selon Yin 431

Liste des schémas

Schéma 1 : La stratification des niveaux d'action selon A. Giddens 126
Schéma 2 : Les facteurs de risque dans les services publics selon la Strategy Unit 146
Schéma 3 : Exemple de cartographie des risques 164
Schéma 4 : Conditions de pertinence des méthodologies d'évaluation du risque 172
Schéma 5 : Design de recherche 198
Schéma 6 : Structuration de la phase de « test » de la grille des facteurs du risque politique 237
Schéma 7 : Représentation du modèle à « tester » 238
Schéma 8 : Hexagone du risque politique 353
Schéma 9 : Représentation graphique des hypothèses « testées » 359
Schéma 10 Représentation matricielle de la typologie des réforme au regard du risque politique 408
Schéma 11 Répartition des réformes étudiées parmi les neuf catégories de la matrice 409
Schéma 12 – Typologie des réformes au regard du risque politique 417
Schéma 13 : Représentation de la typologie maîtrise des facteurs de risque / prise de risque 421

Liste des graphiques

Graphique 1 : Répartition des études de cas par domaine de politique publique (100% = 42) 218
Graphique 2 : Répartition des réformes étudiées sur la variable « domaine de la réforme » .265
Graphique 3 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « nature de l'objectif ».....269
Graphique 4 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « impact pour le budget des administrations publiques ».....273
Graphique 5 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « degré d'évolution ».....276
Graphique 6 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « intérêt de l'opinion » 286
Graphique 7 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « degré de complexité des enjeux » 288
Graphique 8 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « adhésion de l'opinion »..290
Graphique 9 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « qualité du contexte économique » 300
Graphique 10 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « qualité du contexte social » 301
Graphique 11 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « dynamique électorale – élections passées » 307
Graphique 12 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « élections à venir ».....310
Graphique 13 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « position du gouvernement dans l'opinion » 313
Graphique 14 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « soutien parlementaire sur la réforme » 319
Graphique 15 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « mandat gouvernemental pour la réforme » 323
Graphique 16 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « proximité de l'opposition avec les parties prenantes » 324
Graphique 17 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « maîtrise de la décision par l'État ».....330

Graphique 18 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « alignement au sein de l'exécutif »....333
Graphique 19 – Empreinte médiatique quantitative en fonction du niveau de risque opinion 385
Graphique 20 – Empreinte médiatique quantitative (ordonnées) en fonction du niveau de risque opinion (abscisses) 386
Graphique 21 – Qualité de l'empreinte médiatique (ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise du risque-opinion (abscisses) – nuage 387
Graphique 22 – Intensité des événements perturbateurs liés à l'activité des parties prenantes (ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise du facteur de risque partie prenante (abscisses) – nuage 388
Graphique 23 – Qualité du déroulement politique (ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise des risques « environnement politique » (abscisse) – nuage 391
Graphique 24 – Qualité du déroulement politique en fonction du niveau de risque « opinion » 392
Graphique 25 – Qualité du déroulement de la réforme (en ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise de risque global (en abscisses) 393
Graphique 26– Qualité du déroulement de la réforme y compris l'empreinte médiatique qualitative (en ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise de risque global (en abscisses)....394
Graphique 27– Degré d'adoption de la réforme (en ordonnées) en fonction du déroulement de la réforme (en abscisses) 395
Graphique 28 – Degré de réussite de la réforme en fonction du niveau de risque global 398
Graphique 30 - Degré de réussite en fonction du niveau de maîtrise des facteurs du risque global (nuage)....405
Graphique 31 Valeurs de l'agrégat facteurs du risque politique obtenues par les réformes étudiées....406
Graphique 32 Répartition des réformes sur la variable degré de réussite de la réforme 408

Liste des annexes

Compte tenu de leur volume, les annexes font l'objet de fichiers séparés.

Annexe 1 : Etudes de cas…….....Dossier Etudes de cas

Annexe 2 : Codage des facteurs du risque……Dossier Codage facteurs de risque

Annexe 3 : Codage du déroulement des réformes……..Dossier Codage déroulement

Annexe 4 : Tableau de synthèse des grilles…….Fichier Tableau de synthèse

Annexe 5 : Journal des évolutions de la grille des facteurs du risque….Fichier Journal Grille

Annexe 6 : Liste des réformateurs retenus par étude de cas…… Fichier Liste réformateurs

Annexe 7 : Analyse des interdépendances entre les facteurs de risque……Fichier Analyse des interdépendances

Introduction

Avec les campagnes électorales et la gestion de crises, les réformes[2] de politiques publiques constituent le cœur de l'action politique. Dans ce domaine, les échecs sont fréquents[3], parfois retentissants, comme l'illustrent, en France, la réforme du régime des intermittents (2003-2005), la tentative de refonte de l'administration fiscale (2000), la réforme Darcos du lycée (2008), la tentative de réforme Ferry de la gouvernance des universités (2003), ou le « contrat première embauche » (2006). Ces échecs sont lourds de conséquences pour les politiques publiques concernées, les décideurs politiques qui s'y engagent et plus largement la dynamique gouvernementale.

L'existence d'un « risque politique » lié à la conduite des réformes est un fait largement reconnu par les décideurs publics, en France[4] comme à l'étranger (Althaus, 2009). Bien que revêtant une grande importance pratique pour les ministres et, plus globalement, les gouvernements, le risque politique reste un concept flou. Comme le montre C. Althaus dans son ouvrage « *Calculating political risk* » (2009), les décideurs publics sont partagés entre deux acceptions du risque politique. Certains le voient davantage comme le risque qu'une réforme ne soit pas adoptée pour la politique publique visée (*policy risk*), d'autres comme le risque qui pèse sur la réputation et la légitimité des responsables politiques qui la portent (*political risk*). En réalité, ces deux facettes du risque politique sont étroitement liées : comme l'indiquent les exemples ci-dessus, l'échec d'une réforme est généralement mis au débit de la réputation du ministre qui la porte (cf. la démission de C. Sautter intervenue en 2000 après l'échec de la fusion DGI-DGCP) et la réussite d'une réforme à son crédit (cf. l'adoption de la loi sur la liberté et les responsabilités des universités en 2007, portée par V. Pécresse). Pourtant, dans leur grande majorité, les praticiens rencontrés et ceux interrogés dans le cadre de l'enquête de C. Althaus reconnaissent ne pas suivre une méthode particulière pour analyser ce risque.

Le concept de risque politique n'est que très marginalement exploré dans la littérature scientifique. Si l'on rencontre l'expression de « risque politique » à partir de la fin des années 1960 (Jarvis, 2008), celle-ci renvoie au risque que l'environnement politique fait peser sur

[2] Dans la suite de cette contribution, nous entendons par réforme un dispositif – juridique, administratif, financier… – mis en place par les pouvoirs publics, dans un temps politique circonscrit, pour modifier substantiellement l'ordre existant dans le champ d'une politique publique spécifique et dans le sens d'un ou plusieurs objectif(s) politique(s).

[3] Sur un échantillon de quarante-deux réformes étudiées dans le cadre de cette recherche, quinze peuvent être considérées comme des échecs.

[4] Quarante-deux praticiens de la réforme publics ont été interrogés dans le cadre de cette recherche, cf. chapitre II, 2.1.2.1.

l'activité d'une entreprise – et non au risque qu'un projet de réforme échoue ou réussisse. Aux frontières entre la gestion, les sciences politiques et les relations internationales, l'analyse du risque politique vise alors à définir les déterminants de ce risque politique et les instruments permettant aux entreprises de l'anticiper. Ces travaux nous offrent néanmoins un éclairage méthodologique utile. Compte tenu de la difficulté à anticiper l'enchaînement des faits politiques pouvant conduire à un impact important, tant l'école structurale (Green, 1974) que l'école procédurale (Robock, 1971) du risque politique, insistent sur l'importance de l'analyse des facteurs de risque qui se situent en amont du risque.

Depuis le début des années 1980, la gestion des risques a pénétré le champ des services publics, sous l'impulsion de gouvernements d'inspiration libérale et des avancées du *New Public Management* (Hood et Rothstein, 2000; Drennan et McConnell, 2007; Hunt, 2010). Les méthodes d'analyse et de gestion du risque, développées notamment dans le cadre de *l'Enterprise Risk Management* (Casualty Actuarial Society, 2003), ont renouvelé l'approche par les risques dans le secteur public. De nombreux gouvernements et ministères ont mis en place des démarches de gestion des risques (Government of Canada, 2008; PM Strategy Unit, 2002; Boston et alii, 1996). Mais la translation de méthodes de contrôle issues du secteur marchand vers le secteur non marchand pose de réelles difficultés. S. Chatelain souligne que, dans les organisations non marchandes, « coexistent, en effet, deux rationalités : la rationalité politique, qui s'exprime dans les missions de service public dévolues aux institutions et dans la volonté des élus de satisfaire leurs administrés, et la rationalité professionnelle, portée par les acteurs opérationnels, prestataires de service, qui se manifeste par des objectifs de qualité de service. » (Chatelain-Ponroy 2010, 84). Les approches du risque dans le secteur public sont, de fait, centrées sur le risque opérationnel des administrations publiques dans leurs activités quotidiennes, ce que Hood et Rothstein (Hood et Rothstein, 2000) appellent le « *business risk* », et ne prennent que très marginalement en compte sa dimension politique.

Enfin, de nombreux travaux en économie et sciences politiques ont abordé la question de l'acceptabilité ou de la faisabilité des réformes (Muller et Surel, 1998). Ces travaux d'une grande diversité, théoriques et empiriques, portent sur de nombreux aspects de l'acceptabilité : opinion publique (Haggard, Webb et Bank, 1994; Lizzeri et Persico, 2008), stratégies des parties prenantes (Olson, 1971), environnement politique (Reid, 1980), mise à l'agenda (Kingdon, 2002), processus de la décision politique (König, Tsebelis et Debus, 2010), etc. Ces travaux constituent un matériau privilégié pour élaborer une analyse du risque

politique pesant sur une réforme. Ils nous éclairent sur la diversité des réformes et les conditions de leur adoption. Pour autant, aucun de ces travaux n'aborde la faisabilité sous l'angle du risque. Nous n'avons pas trouvé de cadre d'analyse suffisamment global et précis (May, 1986) pour appréhender les différents facteurs de risque pouvant affecter la conduite d'une réforme. *A fortiori*, il n'y a pas, dans ces travaux, d'ambition de mesure de ces facteurs de risque.

Au total, si la littérature apporte des éléments de réponse partiels, elle ne propose pas de définition claire du concept de risque politique et encore moins de méthode pour l'opérationnaliser, c'est-à-dire comprendre pourquoi certaines réformes échouent et d'autres sont adoptées.

Le concept de risque politique reste ainsi très largement à construire. Le décalage entre l'enjeu pratique que recouvre une meilleure compréhension du risque politique d'une part et la faible formalisation des concepts, des méthodes et des pratiques, d'autre part, constitue le point de départ de cette recherche. Aussi, ce travail vise-t-il à répondre à la question suivante : Peut-on construire un concept de risque politique et l'opérationnaliser afin d'éclairer les décideurs publics dans l'analyse du risque qui pèse sur les réformes qu'ils sont amenés à conduire ? Il s'agit donc à la fois de définir le risque politique et de l'opérationnaliser en élaborant un outil de décryptage du risque politique susceptible d'aider les décideurs publics à élaborer une stratégie de réforme. En ce sens, l'analyse du risque est indissociable de l'analyse de la réforme comme décision stratégique (Mintzberg, Raisinghani, et Théorêt, 1976) intervenant sur le terrain des politiques publiques. Aussi, l'objectif de cette recherche peut-il être formulé de façon plus générique comme la mise au jour des critères de la décision stratégique sur le terrain des politiques publiques.

Le risque politique tel que nous l'analysons dans cette recherche s'inscrit dans le cadre des définitions retenues par les standards internationaux (Standards Australia et Standards New Zealand 2004). Il se compose classiquement (i) de facteurs de risques analysables *ex ante* tels que la confiance de l'opinion dans l'action gouvernementale, l'impact de la réforme sur les parties prenantes, etc., (ii) d'un ou plusieurs événements perturbateurs incertains se manifestant au cours de la conduite de la réforme, tels qu'une manifestation, une polémique dans les médias, des tensions au sein de la coalition gouvernementale, etc., (iii) d'un impact au travers de l'influence de ces événements sur le degré d'adoption de la réforme, (iv) enfin d'une probabilité avec laquelle cet impact survient au regard de l'analyse des facteurs de

risques. Cette dernière composante du risque politique n'a pas été intégrée à la recherche en tant que telle. La construction d'un modèle permettant de calculer la probabilité d'échec ou de réussite d'une réforme au regard d'une analyse de la situation *ex ante*[5] supposerait la constitution d'un nombre d'observations trop élevé, pour autant qu'il puisse donner des résultats satisfaisants.

Compte tenu de l'importance pratique du risque politique dans la conduite des réformes et de l'absence de corpus théorique bien établi pour en rendre compte, il a été décidé de suivre une approche abductive (cf. chapitre II). Celle-ci se définit comme : « l'opération qui, n'appartenant pas à la logique, permet d'échapper à la perception chaotique que l'on a du monde réel par un essai de conjecture sur les relations qu'entretiennent effectivement les choses […]. L'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester. » (Koenig 1993). Elle combine donc deux grandes phases qui constituent les deux objectifs majeurs de notre recherche.

Dans un premier temps, il s'agit d'explorer et construire le concept de risque politique. Le périmètre de l'exploration théorique présentée au chapitre premier est résolument interdisciplinaire[6]. Elle vise à resituer le risque politique dans le champ plus large de la prise de décision dont il est une composante. La revue de littérature analyse ainsi les points communs et les divergences des principaux modèles de prises de décision et leurs implications sur le concept de risque politique. La réforme de politique publique y est analysée comme une décision stratégique sur le terrain des politiques publiques. Ce chapitre explore également les principaux débats théoriques sur la nature du risque et leurs implications quant à la pertinence des méthodes de son analyse.

Cette exploration théorique est complétée d'une exploration empirique au travers de l'élaboration de quarante-deux études de cas de réformes récentes menées en France à partir de la documentation publique et une cinquantaine d'entretiens menés avec des décideurs. La définition du concept de risque politique résulte de la confrontation entre ces sources empiriques et théoriques (cf. section 1.1.2 du chapitre III). Le risque politique se compose de facteurs de risque susceptibles de favoriser le déclenchement d'événements perturbateurs (polémique, manifestation, pressions sur le gouvernement, tensions au Parlement…) ayant

[5] Avant le lancement de la réforme.
[6] Ces travaux s'appuient sur une analyse théorique interdisciplinaire en sciences de la décision, sciences politiques et gestion des risques.

eux-mêmes pour effet de peser sur la réussite de la réforme, à savoir l'atteinte des objectifs annoncés. Le concept de risque politique est opérationnalisé au travers d'une grille de scores dont les variables et modalités sont présentées au chapitre III. Elle a vocation à aider un décideur public à mener une analyse *ex ante* du risque politique afin, le cas échéant, de scénariser un projet de réforme. Cette grille s'articule autour de six facteurs du risque politiques :

- **La nature ou les caractéristiques intrinsèques de la réforme** (cf. partie 2 du chapitre III) : ce facteur de risque renvoie à l'hypothèse selon laquelle les réformes sont de natures hétérogènes, notamment quant à leurs objectifs, le degré de rupture qu'elles introduisent dans la politique publique ou leur impact sur les finances publiques (cf. chapitre I, sous-partie 1.1.). Elles interviennent également dans des environnements hétérogènes (système éducatif, économie, culture…). Ces caractéristiques vont vraisemblablement influer sur la façon dont la réforme va se dérouler.

- **L'opinion** (cf. partie 3 du chapitre III) : si l'influence de l'opinion représente un facteur de risque évident pour la conduite des réformes, il convient de bien en saisir les ressorts. Ce facteur de risque vise notamment à analyser l'intérêt de l'opinion, sa capacité à appréhender la réforme et son positionnement par rapport à une réforme ;

- **Le contexte socio-économique** (cf. partie 4 du chapitre III) : ce facteur de risque renvoie à l'idée selon laquelle le degré d'optimisme et de confiance des ménages et du monde économique influe sur la façon dont sera reçue la réforme. Pour autant, ce facteur de risque n'est pas sans équivoque. Le sens de son influence sur le risque politique requiert vraisemblablement une interprétation qualitative, le contexte socio-économique pouvant avoir une influence variable suivant les caractéristiques intrinsèques de la réforme ;

- **L'environnement politique** (cf. partie 5 du chapitre III) : l'analyse de l'environnement politique vise à décrypter les rapports de force sur la scène politique. Elle est particulièrement importante pour tout projet de réforme impliquant un passage au Parlement et/ou suscitant un intérêt fort de l'opinion. Elle doit être menée en gardant à l'esprit que cet environnement n'est pas isolé et est innervé par les pressions exercées notamment par les parties prenantes et l'opinion.

- **Le processus de décision** (cf. partie 6 du chapitre III) : ce facteur de risque porte sur les contraintes internes et formelles pesant sur le processus de décision. Par internes, nous entendons la dynamique interministérielle, en particulier le soutien et les marges de manœuvre dont bénéficie le ministre sur la décision gouvernementale. Par formelle, nous entendons les règles juridiques qui encadrent le processus de décision comme, par exemple, des obligations de concertation ou de validation par un pouvoir tiers comme, par exemple, la Commission européenne ;

- **Les parties prenantes** directement concernées par la réforme (cf. partie 7 du chapitre III) : ce facteur de risque porte sur les parties prenantes, c'est-à-dire les institutions (au sens large) affectées par la réforme indépendamment de leur implication formelle dans le processus. Afin d'éviter toute confusion et assurer la cohérence de la grille, les décideurs, c'est-à-dire les membres de l'exécutif et, le cas échéant, les parlementaires ne sont pas inclus dans les parties prenantes puisque leur « contribution » au risque politique est analysée au travers de l'environnement politique et du processus de décision. L'analyse des stratégies d'acteurs dans le cadre de réformes a fait l'objet de nombreux travaux de sociologie, de sciences politiques comme d'économie politiques. La plupart des travaux soulignent l'importance de deux axes d'analyse : la position de la partie prenante ainsi que sa capacité à peser sur le processus de décision.

Chacun de ces facteurs de risque est décomposé en variables ce qui permet une analyse relativement précise du risque politique. Le tableau ci-dessous présente les variables de la grille en les croisant avec les trois principaux modèles de prise de décision.

Tableau 1 : Répartition des variables de la grille des facteurs du risque politique selon le modèle de décision dont elles relèvent

Facteurs de risques	Variables	Modèle rationnel	Modèle organisationnel	Modèle politique
Nature de la réforme	Domaine de la réforme		x	X
	Nature de l'objectif	x		X
	Impact sur le budget des administrations publiques	x		
	Importance par rapport à la politique publique	x	x	X
Opinion	Intérêt de l'opinion	x	x	
	Degré de complexité des		x	

	enjeux			
	Adhésion de l'opinion	x	x	X
Environnement socio-économique	Qualité du contexte social		x	
	Qualité du contexte économique		x	
Environnement politique	Dynamique politique : élections passées		x	
	Position du gouvernement dans l'opinion			X
	Soutien parlementaire sur cette réforme	x		
	Mandat gouvernemental pour la réforme			X
	Proximité entre l'opposition et les parties prenantes	x		X
	Élections à venir		x	
Processus de décision	Maîtrise de la décision par l'Etat		x	X
	Alignement au sein de l'exécutif		x	X
Parties prenantes	Nombre de personnes physiques concernées	x		X
	Influence auprès des décideurs	x	x	X
	Accès aux médias	x		X
	Capacité de blocage (par rapport à la réforme en question)	x		X
	Capital sympathie dans opinion	x		X
	Qualité de la représentation		x	X
	Nature de l'impact	x		X
	Intensité de l'impact	x		X
	Positionnement par rapport au Gouvernement			X

Dans un second temps (chapitre IV), il s'agit d'analyser la validité de la grille de scores présentée au chapitre III en testant plusieurs hypothèses. Ces hypothèses portent sur les relations entre les résultats fournis par l'analyse rétrospective[7] des facteurs du risque politique pour les quarante-deux études de cas de réformes, le déroulement constaté de ces réformes (les événements perturbateurs) et leur degré de réussite au regard des objectifs annoncés (impact). Il s'agit principalement de savoir dans quelle mesure certains facteurs de risque analysés *ex ante* sont liés à l'occurrence de certains événements perturbateurs et, plus

généralement, si une analyse globale *ex ante* du risque politique, c'est-à-dire de l'ensemble des facteurs de risque, présente des relations stables avec le déroulement des réformes et l'atteinte des objectifs annoncés. Il en ressort que :

- A l'exception de la nature de la réforme qui représente un agrégat hétérogène et en partie dépendant des autres facteurs de risque, les cinq autres facteurs de risque présentent un bon niveau d'indépendance mutuel ;

- L'empreinte médiatique constatée, mesurée quantitativement (Chapitre IV 2.2), croît avec le potentiel de mobilisation de l'opinion sur une réforme ;

- La qualité de l'empreinte médiatique au cours du déroulement de la réforme croît avec le niveau du facteur de risque Opinion (Chapitre IV 2.2) ;

- L'occurrence et l'intensité d'événements perturbateurs liés aux parties prenantes au cours du déroulement de la réforme croît avec le niveau du facteur de risque parties prenantes (Chapitre IV 2.2) ;

- Les difficultés rencontrées par le Gouvernement lors de la procédure parlementaire croît avec niveau de risque sur l'environnement politique (Chapitre IV 2.2) ;

- Globalement, l'intensité des événements qui vont perturber le déroulement de la réforme croît avec le niveau global des facteurs du risque politique (Chapitre IV 2.2) ;

- Le degré d'échec d'une réforme croît avec l'intensité des événements perturbateurs (Chapitre IV 2.3) ;

- Le degré de réussite de la réforme croît à l'inverse du niveau agrégé des facteurs de risque (cf. chapitre IV, 2.4).

La conformité de ces résultats à l'expérience des praticiens est un élément de validation de la grille dans la mesure où celle-ci permet, si ce n'est d'objectiver, du moins de préciser les différentes dimensions du risque politique qui peuvent être utilement analysées avant de lancer une réforme.

[7] En se resituant au moment où la réforme a été lancée

Le chapitre V propose une interprétation de ces résultats au travers de deux typologies des réformes au regard du risque politique et tire des conclusions quant aux dimensions rationnelles, organisationnelles et politiques du processus de réforme et analyse la validité des résultats obtenus.

Cette recherche propose une définition du risque politique, réalité empirique incontestable de la vie politique. Ce concept est ensuite opérationnalisé et testé avec des résultats qui en démontrent la pertinence. Plus largement, cette recherche explore, au travers d'une analyse comparative des modèles de prise de décision, les liens entre sciences politiques, sciences de gestion et sciences économiques sur le terrain de la décision stratégique appliquée aux politiques publiques. Il ressort de cette recherche qu'il existe une voie pour les sciences de gestion dans la compréhension des décisions politiques. Elle se distingue du *new public management* (Hood 1991) dont la plupart des travaux ignorent l'influence des mécanismes politiques (*political*) dans la prise de décision publique (Rochet 2008). Elle dépasse la vision rationnelle de la prise de décision en intégrant les apports des modèles politique et organisationnel dont la pertinence est attestée par nos travaux.

D'un point de vue managérial, cette recherche apporte une instrumentation destinée aux décideurs publics qui considèrent le lancement d'une réforme. La grille des facteurs de risque permet un décryptage du risque politique. Elle participe de ce que V. Chanut appelle l' « agir évaluatif » (Chanut 2010) qui consiste à mieux articuler évaluation et action. Elle répond à l'enjeu d'une meilleure instrumentation des décisions publiques fondée sur des recherches qui prennent en compte leurs spécificités et ne se contentent pas de plaquer des méthodes issues du monde de l'entreprise. Au-delà de sa contribution possible à la prise de décision sur le lancement ou le contenu de la réforme, l'analyse du risque politique peut être prolongée par une démarche de scénarisation susceptible d'améliorer la préparation et le pilotage de la réforme ainsi que son déroulement.

Premier chapitre
Définitions et revue de littérature

Introduction

Ce chapitre aborde trois questions au moyen d'une exploration interdisciplinaire de la littérature.

La première porte sur notre terrain de recherche : il s'agit de préciser la définition de ce qu'est une réforme de politique publique. En quoi une réforme se distingue-t-elle du changement, d'une révolution, d'une simple évolution, d'une politique publique ? Comment rendre compte du phénomène de réforme ? Pourquoi les réformes s'accompagnent-elles de l'intense mobilisation d'une grande pluralité d'acteurs ? Pourquoi sont-elles marquées par un débat démocratique parfois dramaturgique ? Sans anticiper sur le détail des réponses à y apporter, il ressort de cette analyse que la réforme relève de la décision stratégique.

La deuxième question porte précisément sur les apports de la littérature relative aux modèles de prise de décision pour comprendre ce qui se joue dans la réforme. Cette littérature relève à la fois des sciences de gestion, des sciences politiques et de l'économie sans que tel ou tel modèle se rattache davantage à une discipline qu'à une autre. Trois modèles sont plus particulièrement explorés : les modèles rationnel, organisationnel et politique. Ces modèles sont comparés sur trois axes : qui sont les acteurs ? Quel est le mode de résolution de la décision ? Quel est le déroulement (scénario) de la prise de décision ? Cette littérature théorique est également confrontée aux résultats des études empiriques (études de cas et analyses économétriques) sur les réformes. Cette revue de littérature fait ressortir à la fois la grande diversité des paramètres de la décision de réforme et le niveau élevé d'incertitude qui caractérise son déroulement.

La troisième question porte sur la pertinence du concept et des méthodes d'analyse du risque politique pour opérationnaliser une stratégie de réforme : dans quelle mesure la gestion des risques est-elle praticable sur ce terrain et susceptible d'éclairer le décideur dans la conduite d'une réforme de politique publique ? Après un travail approfondi de définition du risque politique, cette question conduit à revoir la littérature relative à la gestion des risques. Plusieurs directions ont été explorées : d'une part les expériences et écrits scientifiques produits dans le cadre du *New Public Management* (NPM) et de ses critiques, les travaux qui

se rattachent à l'école culturelle du risque, les travaux de sciences politiques et de gestion relatifs au risque politique entendu comme le risque que les gouvernements font peser sur l'activité des entreprises.

1. Qu'est-ce qu'une réforme ?

Cette partie a pour objet de proposer une définition du concept de réforme. La première sous-partie (1.1) explore les origines de ce concept et la façon dont il se distingue de concepts voisins tels que changement, révolution, évolution et politique publique. Les distinctions opérées en première sous-partie débouchent sur une définition proposée au début de la seconde sous-partie (1.2). Les différentes composantes de cette définition sont explicitées au cours de cette même sous-partie.

1.1. Essai de définition

Malgré l'abondante littérature qui lui est consacrée, le concept même de réforme n'est que peu discuté dans la littérature scientifique. Une recherche documentaire rapide en atteste : en recherchant « *reform* » dans la base de données JSTOR, parmi les cent premiers résultats, seuls 8 abordent le concept de réforme en général – rarement comme sujet principal de recherche ; les autres sont des études de cas de réformes particulières (51 résultats) ou s'intéressent à des réformes dans un domaine et une politique publique particuliers, souvent dans une perspective comparatiste (39 résultats). De même, une recherche sur « *reform definition* » dans Google Scholar ne donne aucun titre d'article traitant de la réforme en tant que telle dans ses huit premières pages (à l'exception de quelques articles issus de la revue *Crisis Management* (Boin 2008) traitant de la réforme en général sans que le terme soit précisément défini). Un effort de définition s'impose donc.

L'étymologie et l'histoire du mot « réforme » sont à cet égard éclairantes. Le nom « réforme » est un dérivé de « réformer ». Ce verbe est apparu dès la fin du XII^{ème} siècle : il signifie alors « ramener à sa forme primitive » (emprunt au latin *reformare*)[8]. Il est notamment employé dans le domaine religieux, où la « réforme » désigne le « rétablissement de la discipline primitive dans un ordre religieux ». C'est d'ailleurs en vertu de cette acception que le mot de Réforme est employé pour désigner le mouvement qui donnera naissance au protestantisme : pour les réformateurs du XVI^{ème} siècle, il s'agit de faire retrouver à la religion chrétienne sa

[8] *Trésor de la langue française informatisé*, entrée « réformer », consulté le 8/03/2012

forme primitive, sa pureté originelle, en mettant fin à la dégénérescence spirituelle de l'Église.[9] La « réforme » n'est donc pas, à l'époque, liée à l'idée de « progrès » – idée moderne s'il en est – mais plutôt à une sorte de « mythe de l'âge d'or » : le temps est synonyme non d'amélioration mais de dégénérescence, et la réforme vise à « remonter le temps ».

L'acception moderne du mot « réforme », apparue à partir du XV^{ème} siècle, est au contraire intimement liée à l'idée de progrès. Selon le *Grand Robert de la langue française*, il s'agit d'un « changement apporté dans la forme d'une institution afin de *l'améliorer*, d'en obtenir de *meilleurs résultats* ». La réforme ne se caractérise pas seulement par l'introduction d'un changement, d'une modification : ce changement doit être *positif*, doit *améliorer* la situation présente en remédiant à ses défauts. La notion de réforme implique un jugement de valeur, la réforme devant aboutir à une situation meilleure que la situation présente.

1.1.1. Réforme et changement

Le concept de réforme est donc lié à celui de changement. De la même façon, l'OCDE, dans un rapport de 2008, définit la réforme comme un « processus structuré et délibéré de production du changement, quelle que soit son ampleur » (Huerta Melchor 2008, 10). Si les deux concepts sont proches, il convient néanmoins de les différencier. L'on peut en effet distinguer réforme et changement par au moins deux aspects :

- La réforme est un **projet**. Elle est animée par une volonté explicite et poursuit une finalité déterminée. Le changement, quant à lui, est de l'ordre du factuel – ou plutôt de sa représentation : il existe en effet plusieurs façons de « lire » le changement. Comme l'atteste le concept d'entropie, il n'a pas besoin d'une volonté pour advenir, il n'a pas de sens en tant que tel.

- La réforme est de l'ordre de la **discontinuité** : elle articule la situation actuelle, insatisfaisante, et la situation nouvelle, la cible qu'elle définit et aspire à inscrire dans les faits. Elle est le passage d'une forme à une autre forme. Comme le montre François Jullien (Jullien 2009), le changement est au contraire de l'ordre de la continuité. Le changement est ce fleuve qui charrie avec lui tout ce qui est affecté par le passage du

[9] *Grand Robert de la langue française* en ligne et *Trésor de la langue française informatisé*, entrées « réforme » et « réformer », consultés le 8/03/2012

> temps. Il se caractérise en ce sens par la continuité qui relie, par exemple, deux situations particulières. En outre, si une réforme se traduit en principe par du changement, cette relation n'est pas nécessaire : une réforme pourra ne produire aucun changement si aucun des leviers juridique, financier, administratif qu'elle mobilise ne permet d'avoir un impact sur le réel ; à l'inverse, le changement peut advenir sans réforme, du fait de l'évolution des comportements, des modes, d'une catastrophe naturelle, d'une crise financière...

Tout l'intérêt de cette distinction tient à la complémentarité pratique qui existe entre ces deux notions. Il apparaît vain de penser la réforme indépendamment de la conduite des différentes phases qui doivent l'amener à sa cible. La réforme donne du sens au changement qui, en retour, l'inscrit progressivement dans les faits : ainsi le projet de loi devra-t-il être adopté en Conseil des ministres, voté par le Parlement, non censuré par le Conseil constitutionnel, promulgué par le Président, publié au Journal officiel ; ses décrets d'application devront être également élaborés, adoptés et publiés ; l'administration devra être en mesure d'en assurer la mise en œuvre concrète (mobilisation de ressources humaines, financières, technologiques…). À chaque étape, des obstacles, réactions, inerties pourront stopper, ralentir ou dévier le changement attendu.

En articulant réforme et changement, on touche au cœur des contradictions de l'action publique comprise en tant qu'exercice du pouvoir. Car si la réforme est un moment emblématique d'exercice du pouvoir, le changement, avec ses aléas, défie son emprise sur le réel. Cette pensée, aussi évidente soit-elle, représente à la fois un totem et un tabou de la vie politique et administrative. Un tabou parce qu'elle remet en cause l'emprise du pouvoir sur le réel. Nombre de textes ne seront en effet jamais appliqués faute de financements, de contrôles, de temps, de discipline, de communication, d'interprétation, de formation, etc. En cela l'exercice du pouvoir s'avère beaucoup plus complexe, aléatoire et multiforme que la décision politique. Un totem également en ce que le responsable politique se distingue volontiers par son art de saisir et exploiter le moment. Chantal Jouanno insiste sur l'enjeu central que représente la gestion du temps dans la conduite des réformes[10]. Accélérer, ralentir, trouver les mots, mobiliser, négocier, assouplir sa position, persévérer, abandonner, menacer, contraindre, tout cela forme le cœur du savoir-faire politique. On comprend, dans ces

[10] Entretien, mars 2012

conditions, combien les connotations ambitieuses et volontaristes du terme de « réforme » se heurtent aux aléas du réel tout autant qu'à l'art de celui qui la conduit.

1.1.2. Réforme et révolution

Il peut être utile, pour préciser un peu plus la notion de réforme, de la comparer avec celle que l'usage a consacrée comme son opposé : « révolution ». Ainsi, parmi les acceptions du mot « réforme » figurant dans le *Grand Robert de la langue française*, peut-on lire : « amélioration partielle et progressive de l'ordre social (opposé à révolution). » Quant au *Trésor de la langue française*, il définit la réforme, au sens politique, de cette manière : « [P. oppos. à *révolution*] Changement profond réalisé sans violence dans le cadre institutionnel existant. » La réforme se différencie donc de la révolution par deux aspects : l'ampleur du changement qu'elle introduit, et la manière dont elle l'introduit. Tandis que la révolution vise à transformer l'ordre social en totalité, la réforme n'est qu'une « amélioration *partielle* » ; tandis que la révolution rompt, souvent violemment, avec l'ordre établi, la réforme a lieu à l'intérieur de celui-ci et conformément à ses règles. Ainsi, alors que l'on parle de « la Révolution », dans l'absolu (la Révolution française, la Révolution russe…), un tel usage du mot « réforme » n'existe-t-il quasiment pas dans le langage politique contemporain : l'on ne parle que de la réforme *de quelque chose* (de l'éducation, de la santé, voire de l'État).

Par conséquent, il est justifié d'opposer réforme et révolution. Néanmoins, il serait erroné d'en déduire qu'il existe une frontière nette et tranchée entre les deux termes. En réalité, la réforme est en « tension » entre deux pôles opposés d'un même continuum, la révolution et « l'immobilisme » :

- Si la réforme n'est qu'une amélioration *partielle*, elle est aussi un changement *profond*. Trop superficielle, elle n'est qu'une « mesurette » – terme péjoratif réservé à ce qui n'est pas digne du mot de « réforme ». Trop profonde, elle devient « refondation », voire « révolution de velours ».

- Si la réforme introduit une discontinuité, marque un « avant » et un « après » – comme nous l'avons vu plus haut – elle se définit aussi par le gradualisme. Elle modifie les règles en respectant leurs principes ; elle se distingue aussi bien de l'immobilisme que de la rupture révolutionnaire.

Le temps de la réforme se situe entre le temps long de la simple « évolution » et l'immédiateté de la révolution. La réforme n'est pas un processus diffus, permanent, sans début ni fin, mais ce n'est pas non plus un simple « moment » : elle nécessite une durée, rythmée par des étapes – de l'élaboration du projet à la mise en œuvre effective – et conditionnée par le calendrier politique.

1.1.3. Réforme et évolution

En allant plus loin, on peut confronter l'idée de réforme, marquée par la pensée européenne, à des traditions philosophiques plus éloignées, comme la tradition chinoise. Dans son ouvrage *Les Transformations silencieuses* (2009), le philosophe et sinologue François Jullien étudie ces évolutions permanentes, consubstantielles à la nature de toute chose, qui sont à la fois imperceptibles et globales, et imperceptibles parce que globales. Prenant entre autres l'exemple du vieillissement ou de l'indifférence qui se creuse entre deux amants, mais étendant aussi son propos aux transformations historiques et sociales majeures que connaissent les sociétés, François Jullien montre que les changements les plus profonds s'effectuent de manière lente mais continue, de manière progressive mais irrémédiable : « parce que c'est *tout* qui se modifie, que rien n'en est isolable, ce manifeste en devenir, et même étalé sous nos yeux, ne se voit pas. » (Jullien 2009, 3).

Ces « transformations silencieuses » (Jullien 2009) sont, pour François Jullien, un impensé, un « trou noir », de la philosophie européenne depuis Platon. Alors que Platon comme Aristote pensent en termes de formes *déterminées*, *délimitables*, ayant une *identité*, la philosophie chinoise classique est une pensée de la transformation permanente, de la nature comme « procès ». Les transformations silencieuses sont en effet non déterminables, n'ont ni début ni fin, ni point de départ ni point d'arrivée. Ces transformations ne sont pas accidentelles, mais sont de l'essence même de la nature. La transformation, écrit François Jullien, s'oppose à l'action : silencieuse, permanente, donc non saillante et non identifiable, elle ne peut faire l'objet d'un récit ; puisqu'elle n'est pas « action », il n'y a pas d'*acteur* identifiable.

Les transformations silencieuses se distinguent donc clairement des réformes. La réforme est *déterminée*, elle a un ou des objectifs, elle emploie des moyens bien identifiés pour les atteindre ; elle s'inscrit dans une temporalité bornée, avec un début – le lancement de la

réforme – et une fin – l'achèvement de la réforme (encore que cette fin ne soit pas toujours facilement identifiable). En outre, la réforme est action : elle fait intervenir des acteurs (réformateurs, parties prenantes…) qui ont une influence déterminante sur le processus. Pour François Jullien, la transformation silencieuse est la forme la plus puissante et la plus efficace du changement : « son cheminement discret mais opiniâtre ne suffirait-il pas à défier tous les coups de tonnerre, si sonores, des Révolutions ? ». Sans doute est-ce vrai ; peut-être le « théâtre » de la réforme à la française n'est-il qu'une triste comédie masquant la relative inefficacité du procédé. Efficace ou pas, c'est pourtant ce « théâtre » qui caractérise notre pratique politique, et l'on se doit d'en tenir compte, ne serait-ce que d'un point de vue phénoménologique.

1.1.4. Réforme et politique publique

Comme nous l'avons vu, le concept de réforme ne fait pas l'objet d'une littérature scientifique et théorique abondante, bien au contraire. Il est cependant possible de rapprocher la réforme d'un autre concept, bien plus utilisé en tant qu'objet de recherche : celui de politique publique, traduction du terme anglais *public policy* (Muller 2009). Notion en quelque sorte « intuitive », elle est néanmoins difficile à définir, et les définitions proposées sont nombreuses : depuis des définitions extensives, comme tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire (Howett et Ramesh, 1995) jusqu'à des définitions plus précises, comme un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique (Mény et Thoenig, 1989). Ce terme présente donc l'inconvénient d'être relativement vague et flou : comme le souligne Richard Wilson en prenant plusieurs exemples tirés d'un même document (le programme électoral du New Labour en 1997),

« il peut désigner un objectif général (« nous agirons efficacement pour combattre la menace terroriste » […]), ou un principe directeur (« nous serons fermes contre la criminalité et contre les causes de la criminalité » […]), ou une action spécifique qui sera menée pour atteindre l'objectif (« nous réduirons de moitié le temps nécessaire pour que les délinquants mineurs récidivistes soient amenés devant un tribunal » […]) » (Wilson 2006).

Le terme de *policy* recouvre ainsi plusieurs niveaux, depuis les objectifs généraux poursuivis jusqu'aux décisions concrètes prises en vue d'atteindre ces objectifs. Selon Pierre Muller et Yves Surel, la politique publique construit un *cadre normatif d'action*, regroupant un

ensemble de décisions, mesures et actions (*outputs*) et lui donnant un *sens* et une cohérence (Muller et Surel 1998). La politique publique se situe donc à un niveau d'analyse plus élevé que la réforme : alors que la réforme implique un *dispositif* concret – nous y reviendrons dans la sous-partie suivante – la politique publique est un cadre donnant un sens et une cohérence à un *ensemble* de dispositifs concrets, une mesure isolée ne constituant pas une politique publique (Muller et Surel 1998). En outre, l'idée de changement n'est pas constitutive de la notion de *policy :* une politique publique peut tout à fait avoir comme objectif la continuité. De fait, la non-décision peut représenter une politique publique en tant que telle, comme le montre la décision prise par le gouvernement français en 1983 de ne pas sortir du système monétaire européen (Muller et Surel 1998). Le champ des politiques publiques est donc beaucoup plus vaste que celui des réformes, qui en fait néanmoins partie.

1.2. Les composantes d'une réforme publique et les cas limites

Sur la base de ces distinctions nous proposons une définition de la réforme qui guidera la présente recherche : « La réforme s'entend comme un **dispositif - juridique, administratif et/ou financier –** mis en place par les **pouvoirs publics,** dans un **temps politique circonscrit,** pour **modifier substantiellement l'ordre existant** dans le **champ d'une politique publique spécifique** et dans le sens **d'un ou plusieurs objectif(s) politique(s)**. »

Les sections suivantes explicitent les différentes composantes de cette définition.

1.2.1. « Dispositif juridique, administratif et/ou financier »

La réforme ne peut être qu'une simple déclaration d'intention, un simple discours. Elle a l'ambition de modifier le réel, de déboucher sur un impact, un résultat concret sur les politiques publiques concernées. On résume souvent la réforme à son dispositif parce que c'est ce qui fait concrètement l'objet de débats, de décisions faisant grief, etc. Si le discours affecte les représentations, c'est bien le dispositif qui affecte le réel : la répartition des revenus (réforme fiscale), la structure d'un système productif (libéralisation), les peines encourues (réforme pénale), les modalités de fonctionnement d'un service public (arrêtés et directives ministériels), etc. Le dispositif, c'est la réforme mise à nu.

La réforme se caractérise donc par sa « positivité » : elle laisse une trace dans le réel, dans les textes et dans la pratique institutionnelle ; mise en œuvre par l'État, elle peut mobiliser l'un ou

plusieurs des leviers d'action de celui-ci, à savoir les leviers *juridique*, *administratif* ou *financier*. Le levier juridique consiste en l'introduction, la modification ou la suppression d'un texte, législatif ou réglementaire, permettant de modifier les règles existantes et les mécanismes juridiques de leur application (exemple : la réforme de la procédure pénale conduite de 2008 à 2010). Le levier administratif consiste en la modification de l'organisation ou du fonctionnement d'une autorité administrative, voire la création d'une telle autorité (exemple : la création de l'Hadopi décidée en 2009). Enfin, le levier financier s'exerce par la création, la modification ou la suppression d'une recette ou d'une dépense budgétaire (exemple : programme Investissements d'avenir lancé en décembre 2009). Le plus souvent, ces leviers se combinent dans une réforme.

La « positivité », caractéristique de la réforme, peut être rapprochée de l'exigence de « normativité » des lois, reconnue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 (Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école), le Conseil a été jusqu'à censurer des dispositions législatives « manifestement dépourvues de portée normative » (par exemple : « L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves »). Comme l'écrit Portalis, « [la loi] permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle punit ou elle récompense » (Portalis 1801). Une loi sans portée normative, qui se contente d'énoncer des principes généraux ou des objectifs, court le risque de n'être qu'un « bavardage » nuisible à l'intelligibilité de la loi, objectif à valeur constitutionnelle[11] : « quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite » (Conseil d'Etat 1991). La réforme exclut tout bavardage de ce type : mettant en place un dispositif concret et opérant, elle ne peut être que normative. Les lois de « reconnaissance » (comme la loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001, dont l'unique article dispose que « la France reconnaît publiquement le génocide arménien de 1915 »), bien qu'affectant les perceptions, ne rentrent donc pas dans le champ du concept de réforme.

Si la réforme se caractérise par le dispositif qu'elle met en place, il n'est pas toujours aisé de déterminer les contours exacts de ce dispositif. En effet, une réforme poursuit un ou plusieurs objectifs déterminés (cf. section 1.2.6). Or, la poursuite de ces objectifs peut passer par la mise en œuvre de plusieurs réformes, complémentaires et liées entre elles par une certaine cohérence. Ainsi, les différentes mesures d'économie et de réorganisation issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sont indissociables de la philosophie de la RGPP

dans son ensemble. De même, une mesure particulière peut participer d'un processus plus large de prise de décision visant une transformation plus ambitieuse, comme les réformes discutées et adoptées suite au « Grenelle de l'environnement » en 2007. À l'inverse, une même loi peut contenir des dispositions disparates et séparables, de sorte qu'un même texte de loi peut représenter, du point de vue de la substance, plusieurs réformes distinctes. Par exemple, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à « la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles » contient des dispositions importantes réorganisant les Chambres régionales des comptes ; ces dispositions n'ont pas grand-chose à voir avec le projet de loi de départ (qui concernait les juridictions de proximité, les tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, les procédures pénales simplifiées…), et ont été rajoutées par voie d'amendement lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

Ces questions de « *packaging* » politique peuvent être un vrai enjeu politique vis-à-vis des médias, de l'opinion et des parties prenantes. Il peut être intéressant politiquement de rattacher un dispositif controversé à une politique publique plus consensuelle, afin de faciliter son acceptation : par exemple, lorsque le Premier ministre britannique Tony Blair a introduit la possibilité pour les universités de faire payer des droits de scolarité aux étudiants, il a accompagné ce dispositif impopulaire d'une mesure plus consensuelle, à savoir l'augmentation des bourses pour les étudiants. Cependant, cette stratégie peut également s'avérer contre-productive, si le dispositif impopulaire vient, à l'inverse, « polluer » la réforme globale y compris dans ses mesures plus populaires (ce qui s'est passé avec la réforme des armées votée en 2009 suite au Livre blanc de 2008 : la question de l'extension du secret-défense est venue monopoliser le débat, au détriment des autres dispositions de la loi).

1.2.2. « Mis en place par les pouvoirs publics »

La réforme est nécessairement portée par la *puissance publique*, détentrice du « monopole de la violence légitime » (Weber 2002). En effet, la réforme est plus qu'un simple dispositif : c'est un dispositif juridiquement contraignant, qui s'impose à tous ; or, comme l'affirme Downs, *"government is that agency in the division of labor which has the power to coerce all other agents in society; it is the locus of "ultimate" power in a given area* (Downs 1957)*"*. Bien que des autorités publiques infra-étatiques (comme les collectivités locales) ou supra-

[11] Décisions n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 et n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003

étatiques (comme l'Union européenne) puissent également mettre en œuvre des réformes dans leurs domaines de compétence, la présente recherche sera circonscrite aux réformes portées par l'autorité nationale, à savoir l'État, autorité détentrice de la souveraineté.

Si la réforme telle que nous l'entendons doit nécessairement être portée par l'État, qu'en est-il des réformes issues de négociations entre partenaires sociaux ? Ces réformes sont certes le résultat d'accords conclus hors du cadre de l'État ; toutefois, c'est la sanction étatique qui vient leur donner leur force juridique. Cette sanction étatique peut tenir au fait que le résultat de la négociation est repris par le législateur, qui vote un texte matérialisant ce résultat : c'est le cas, par exemple, de la réforme de la formation professionnelle adoptée en 2009. Elle peut tenir à l'institutionnalisation *a priori* du dialogue social, comme dans le cadre des négociations de conventions collectives ou d'accords de branches : la sanction étatique est alors donnée *ex ante* au résultat d'une négociation ayant lieu selon des règles et sous des conditions préalablement déterminées par la loi.

Comme le soulignent Pierre Muller et Yves Surel, poser l'acte de réformer comme un attribut de la puissance publique ne doit pas nous amener à « [réifier] la puissance publique comme un bloc homogène et autonome » (Muller et Surel 1998, 21). L'analyse des politiques publiques comme discipline scientifique s'est d'ailleurs historiquement développée à partir d'une approche « pluraliste » de l'État, selon laquelle l'État est le résultat de processus sociaux irréductibles, à rebours de l'approche sociologique « étatiste », plus traditionnelle en Europe (dans le sillage de Hegel, Durkheim et Weber), qui tend à penser l'État comme une réalité autonome de la société (Muller et Surel 1998).

En particulier, se pose le problème de l'identification de la frontière entre espace public et privé. D'une part, sous l'influence notamment de la doctrine du *New Public Management*, l'action des pouvoirs publics fait une plus grande place que naguère à l'intervention d'acteurs privés, ce qui participe de la nature évolutive de l'État et des rapports entre espaces public et privé (Muller et Surel 1998). D'autre part, les mouvements historiques d'extension, puis de limitation, de l'action de l'État dans des domaines comme l'économie ont en partie brouillé cette frontière. De quel côté de celle-ci se situent des organisations comme la RATP ou la SNCF, entreprises publiques (EPIC) jouissant d'un monopole de fait ou de droit dans leur secteur d'activité, et au sein desquelles les représentants de l'État jouent un rôle

prépondérant ? Peut-on dire que la SNCF est capable de réformer (par exemple en modifiant ses horaires ou sa politique tarifaire) ?

Par ailleurs, ces « pouvoirs publics » ne sont pas uniquement une entité abstraite, désincarnée : ce sont des hommes et des femmes politiques, certes soucieux de l'intérêt général, mais qui poursuivent aussi des objectifs, des buts, une ambition personnels. L'intimité entre le décideur et « sa » réforme est si forte que leurs noms se confondent parfois : ne parle-t-on pas du « plan Juppé », de la « réforme Fillon », de la « loi Defferre » ou des « lois Aubry » ? La personnalité du décideur influence la couverture médiatique de la réforme, ses chances de succès, et jusqu'à son contenu. L'identification de la réforme à un responsable politique contribue à l'aspect « théâtral » de la conduite des réformes. En cela, la réforme se différencie – comme nous l'avons vu dans la sous-partie précédente (1.1) – des « transformations silencieuses » analysées par François Jullien, lesquelles ne relèvent pas de « l'action » proprement dite, et ne sont donc pas attribuables à des acteurs particuliers (Jullien 2009).

Ce phénomène découle de la nature même du pouvoir, y compris en démocratie : si "*the competitive element is of the essence of democracy*" (Schumpeter 1942), "*the leadership element is of the essence of government, whether democratic or any other variety*" (Brooker 2010). Des penseurs comme Schumpeter (1942), Downs (1957) ou Schattschneider (1975) ont montré qu'en dépit de la doctrine classique de la démocratie, qui tend à minimiser le rôle des *leaders* en les considérant comme de simples « exécutants » de la volonté générale librement exprimée par le peuple, les démocraties modernes sont caractérisées par l'importance du *leadership* dans le processus de décision politique ; Pour Schattschneider, les plus grands concepts démocratiques sont la liberté et le *leadership*. De même, le modèle de Schumpeter de la démocratie insiste fortement sur le rôle des *leaders*. Recourant à une analogie avec le fonctionnement du marché, il définit la démocratie comme « une lutte concurrentielle pour les votes du peuple […] une compétition libre pour un vote libre. » (Schumpeter 1942, 343*) Selon Schumpeter, ce sont avant tout les *leaders* qui, motivés par leur intérêt carriériste à accéder au pouvoir, définissent « l'offre » de politiques publiques : ce faisant, ils tentent de « vendre » leur offre aux électeurs, et entrent en concurrence avec d'autres vendeurs sur le marché. Il y a donc une double dimension à la notion de pouvoir public : la dimension institutionnelle et la dimension personnelle attachée à un *leader*.

1.2.3. « Dans un temps politique circonscrit »

Les réformes sont, pour filer la métaphore dramaturgique, soumises à la règle classique d'« unité de temps ». Une réforme est un objet politique temporellement borné, que l'on peut dater. Les réformes doivent s'adapter non seulement à la *durée* du mandat des réformateurs, mais également au *moment* politique où elles sont lancées. En effet, le contexte politique et électoral peut être plus ou moins favorable pour traiter tel ou tel problème politique. Ainsi, les mois qui suivent l'élection d'un président de la République sont traditionnellement qualifiés d'« état de grâce » : ces « Cent-Jours » où le Président dispose d'une très forte légitimité sont la période la plus propice pour s'attaquer à des sujets difficiles, profonds ou controversés, et pour prendre des « grandes mesures » parfois impopulaires (cf. chapitre III, 5.1). Par exemple, c'est dans les mois qui ont suivi son arrivée au pouvoir que le président Mitterrand a pris un grand nombre de mesures phares (abolition de la peine de mort, création d'un impôt sur les grandes fortunes, cinquième semaine de congés payés…) ; il en a été de même avec le président Sarkozy (loi TEPA, loi LRU, service minimum dans les transports publics…). Au contraire, la période précédant une campagne électorale est peu propice aux réformes d'envergure, le pouvoir sortant disposant de peu de légitimité, et celui-ci sera alors plutôt enclin à prendre des mesures moins ambitieuses et plus populaires, afin d'en tirer un bénéfice politique dans les urnes (Wilson 2006) (cf. chapitre III 5.2)

Enfin, indépendamment de ces contraintes politiques sur l'action réformatrice des gouvernants, la conduite d'une réforme est un processus qui prend lui-même du temps. Entre le moment où naît l'intention de réformer et le moment où cette réforme est effective, de nombreuses étapes se succèdent, mobilisant de nombreuses ressources techniques, administratives ou politiques. À chacune de ces étapes, le niveau de maturation de la réforme s'accroît ; son ambition, ses objectifs et son contenu peuvent être modifiés dans un sens ou dans l'autre ; son statut politique et médiatique diffère, et donc son exposition aux oppositions et mobilisations adverses éventuelles. L'exemple le plus révélateur est celui de la réforme du statut des intermittents du spectacle (2002-2005) : alors que la réforme, négociée par les partenaires sociaux, ne reçoit qu'une très faible exposition médiatique, elle devient un sujet politique majeur, avec une grande visibilité, à l'été 2003, notamment en raison d'un « télescopage » avec la réforme des retraites (Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005).

Le rapport qu'entretient la réforme avec le temps est fondamentalement paradoxal : si la conduite d'une réforme s'inscrit dans le temps court et circonscrit de la vie politique, l'impact qu'elle a sur la ou les politiques publiques concernées ne se mesure souvent qu'à plus long terme. Cette inadéquation entre le temps court de ce que Michel Rocard (Crépu et al. 2007) appelle la « pyramide ascendante » (*politics*) et le temps long de la « pyramide descendante » (*policy*) est une difficulté majeure pour le réformateur : le coût politique de la réforme peut être immédiat, tandis que le bénéfice politique tiré d'une réforme réussie n'est souvent qu'incertain et de long terme – peut-être sera-ce même le successeur du réformateur qui en tirera tout le bénéfice… Cette caractéristique des réformes conduit Michel Rocard à s'interroger sur les motivations d'un gouvernement à heurter tant de coutumes et d'intérêts établis (Crépu et al. 2007). Le cadre temporel des réformes est donc un élément essentiel de compréhension de celles-ci.

Quand commence, quand finit une réforme ? Comme le montre John Kingdon dans *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Kingdon 2002), un projet de réforme (une « alternative », pour reprendre sa terminologie) peut avoir été élaboré et préparé par des spécialistes ou des experts de la politique publique concernée bien longtemps avant qu'il ne s'impose à l'agenda politique et gouvernemental ; il est d'ailleurs vain et inutile de chercher à déterminer la « date de naissance » d'un projet de réforme, puisque toute idée a une histoire, et toute idée nouvelle s'alimente d'idées déjà formulées (Kingdon 2002, 72‑73). Comme nous le verrons plus en détail en section 2.3.2, pour Kingdon, l'irruption d'un projet de réforme dans l'agenda politique et gouvernemental a lieu lorsque trois « courants » – les problèmes, les propositions et la « politique politicienne » – se rejoignent, c'est-à-dire lorsqu'un problème est perçu par l'opinion publique, une ou plusieurs propositions sont disponibles pour y répondre, et le climat politique est favorable (ou, du moins, n'est pas défavorable) à l'examen de ces propositions. C'est à ce moment que l'autorité politique compétente sera amenée à porter son attention sur le sujet. Dans le cas de la présente recherche, en cohérence avec notre définition de la réforme comme projet (cf. sous-partie 1.1), nous placerons le « commencement » d'une réforme au moment de cette conjonction de courants décrite par Kingdon : nous considérerons qu'une réforme commence lorsque qu'elle entre dans l'agenda gouvernemental, lorsqu'une autorité politique compétente exprime sa volonté de mettre en œuvre cette réforme.

Déterminer la fin d'une réforme peut apparaître tout aussi problématique. En effet, il est possible qu'une réforme s'identifie, dans la présentation qui en est faite par le ministre et dans

l'esprit des citoyens, non au dispositif qu'elle met en place et aux ressources qu'elle mobilise, mais à l'objectif de politique publique qu'elle poursuit. Cette confusion, qui peut être politiquement utile – et donc entretenue à dessein – rend l'analyse de la réforme plus complexe : si l'on considère que la conduite d'une réforme se poursuit jusqu'au moment où ses objectifs sont remplis, celle-ci peut se prolonger sur une très longue période, voire ne jamais finir, puisque de nombreuses réformes adoptées et mises en œuvre échouent à atteindre leurs objectifs… Par conséquent, nous considérerons ici que la conduite d'une réforme prend fin avec son adoption, c'est-à-dire au moment où tous les textes (législatifs ou réglementaires) nécessaires à sa mise en œuvre acquièrent pleine force juridique – soit, pour les lois et les actes administratifs publiés au Journal officiel, le lendemain de leur publication (article 1er du Code civil). Dans ces conditions, la fin de la réforme ne signifie pas nécessairement que celle-ci a rempli l'objectif de politique publique dont elle était l'instrument : il est nécessaire de distinguer entre la réforme elle-même et la politique publique au sein de laquelle elle s'inscrit.

1.2.4. « Pour modifier substantiellement l'ordre existant »

Nous l'avons vu en analysant les définitions données par les dictionnaires de langue au mot « réforme » : la question de l'ampleur du changement introduit est centrale dans le concept de réforme. La réforme est un « changement profond »[12], mais c'est aussi une « amélioration partielle et progressive de l'ordre social »[13]. Elle se situe donc entre deux extrêmes opposés, le changement mineur (voire l'immobilisme) et le bouleversement complet. Toutefois, entre « réformette », réforme et bouleversement, la différence n'est pas de nature mais de degré : dans tous les cas, l'on cherche à introduire un changement, seule sa profondeur et son ambition diffèrent. Toute définition étant délimitation, est-il possible de tracer des frontières claires entre ce qui est une « réforme » et ce qui est en deçà ou au-delà de la réforme ?

Aborder objectivement cette question est d'autant plus ardu que le choix de ces termes est souvent empreint d'arrière-pensées politiques et partisanes. Il est en effet aisé de discréditer un projet de réforme en le qualifiant de « réformette », de « mesurette » ou de « demi-mesure » ; à l'inverse, un opposant à un projet de réforme a tôt fait de dramatiser l'enjeu en parlant de « bouleversement majeur », pour prendre à partie l'opinion publique. En outre, certains cas « limites » sont difficiles à classer : une simple circulaire, comme la fameuse

[12] *Grand Robert de la langue française* en ligne, entrée « réforme », consulté le 8/03/2012
[13] *Trésor de la langue française informatisé*, entrée « réforme », consulté le 8/03/2012

circulaire dite Guéant relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle du 31 mai 2011, peut-elle être considérée comme une réforme, étant donné son impact médiatique considérable ? À l'inverse, des mesures profondes et fondamentales, comme les nationalisations effectuées au sortir de la Seconde guerre mondiale, sont-elles réductibles à des « réformes » ? La délimitation du champ de ce qui est une réforme tient à la fois à l'ampleur des modifications juridiques, financières et administratives introduites par la réforme, l'intensité du débat qui entoure son adoption que l'on peut appréhender au travers de son empreinte médiatique et le niveau du texte juridique dans la hiérarchie des normes, la plupart des réformes faisant intervenir un projet ou une proposition de loi..

1.2.5. « Dans le champ d'une politique publique spécifique »

La réforme, nous l'avons vu, est une « amélioration *partielle* de l'ordre social »[14] : circonscrite dans le temps et dans l'espace, elle est aussi circonscrite dans son champ d'action (« l'unité d'action » du théâtre classique). Une réforme ne modifie pas l'action de l'État dans son ensemble et dans tous les domaines, mais se contente de modifier l'action de l'État dans un secteur particulier, une action particulière, ou vers un objectif déterminé : l'on parle ainsi de réformes de la santé, des retraites, de la procédure pénale, du lycée… Elle intervient toujours dans le champ d'une, plus rarement de plusieurs, politique(s) publique(s). Ce concept désigne « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig in Grawitz, Leca, Thoenig (dir),1985, 420). Nous avons vu plus haut que la politique publique se situe à un niveau d'analyse plus élevé que la réforme : la politique publique désigne l'action des pouvoirs publics dans un domaine où la poursuite d'un ensemble d'objectifs défini, tandis que la réforme désigne un dispositif en particulier venant modifier cette action, ses objectifs ou ses modalités.

Toutefois, il n'est pas toujours aisé de délimiter précisément une politique publique. Puisque la politique publique est un ensemble de décisions et d'actions diverses, faisant intervenir de nombreuses organisations et institutions, la question de l'unité et de la cohérence de cet ensemble est problématique (Muller et Surel 1998) : or, s'il est difficile de déterminer où s'arrête une politique publique donnée, il est logiquement aussi difficile de déterminer ce qui n'en ressortit pas, ce qui est en dehors. Comme nous l'avons vu plus haut, une politique

publique est un cadre normatif d'action, qui fonctionne comme une *structure de sens* et donne une cohérence à un ensemble de mesures et de décisions, autour d'un ensemble d'objectifs et de buts à atteindre (Muller et Surel 1998). En d'autres termes, une politique publique est une politique publique parce qu'elle se définit elle-même comme telle… Nous avons vu plus haut que les questions de *packaging* d'une réforme ont leur importance politique : cela est tout aussi vrai pour des processus réformateurs dont le champ dépasse celui d'une politique publique particulière. Le Grenelle de l'environnement, par exemple, a été un processus large et ambitieux dont l'objectif affiché était de faire entrer les préoccupations environnementales dans un grand nombre de domaines et de politiques publiques. De même, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) est un processus de grande ampleur, visant à réduire les dépenses et faire des économies dans l'ensemble des politiques publiques menées par l'État. Si dans les deux cas, ces processus sont « décomposables » en un ensemble de dispositifs particuliers s'appliquant à des politiques particulières, c'est bien dans leur ensemble qu'ils sont perçus par l'opinion, c'est bien l'ensemble qui possède une identité et une cohérence.

La politique publique, à la fois « construit social » et « construit de recherche » (Muller et Surel 1998), simple « catégorie analytique » pour Jones (Jones, 1970, cité dans Muller et Surel 1998), recouvre des réalités qui sont très différentes : une politique de rigueur budgétaire et de réduction des dépenses publiques n'a pas grand-chose à voir avec une politique de lutte contre l'insécurité, ou avec une politique d'investissement massif dans l'enseignement supérieur et la recherche. Ces différentes politiques se distinguent aussi bien par la nature des objectifs poursuivis que par les moyens et actions mis en œuvre ou par la sensibilité politique du sujet auprès des médias et de l'opinion. Par conséquent, la nature de la politique publique concernée par une réforme a une influence sur la conduite de ladite réforme, sa difficulté politique, ses chances de succès, etc. (cf. chapitre III, 2.1).

1.2.6. « Dans le sens d'un ou plusieurs objectifs politiques »

Comme nous l'avons vu, l'existence d'objectifs politiques est consubstantielle à la notion de politique publique : « toute politique gouvernementale se définira d'abord comme un ensemble de buts à atteindre » (Muller et Surel 1998). Étymologiquement, « gouverner » (*gubernare* en latin) signifie « diriger un navire », au moyen d'un *gouvernail* : or, pour gouverner un vaisseau, il est nécessaire d'avoir un cap. La réforme étant un dispositif

[14] *Grand Robert de la langue française* en ligne, entrée « réforme », consulté le 8/03/2012

s'inscrivant dans le cadre d'une politique publique, et venant la modifier dans son action ou son fonctionnement, elle est elle aussi définie par la poursuite des objectifs de la politique publique en question : soit elle cherche à rendre plus efficace ou plus efficiente la poursuite de ces objectifs (comme la réforme du système de financement des universités françaises menée en 2009), soit elle modifie les objectifs eux-mêmes de la politique publique (comme la mise en place du bouclier fiscal par la loi TEPA de 2007).

En outre, la réforme se caractérise par un ou des objectifs politiques qui lui sont propres. En effet, toute réforme comporte la mise en place d'un *dispositif* concret, qu'il soit juridique, administratif ou financier (cf. *supra*). Par conséquent, l'objectif propre à toute réforme est la mise en œuvre effective du dispositif qu'elle porte, qu'il s'agisse de l'adoption ou de la modification d'un texte de loi (révision constitutionnelle de 2008), de la création d'un organisme ou d'une institution (réforme Hadopi de 2009) ou de la naissance d'une nouvelle dépense ou recette budgétaire (mise en place du RSA en 2008). Il convient donc de distinguer entre les objectifs de la politique publique en général (par exemple, la lutte contre l'insécurité) et les objectifs spécifiques à la réforme (par exemple, l'alourdissement des peines pour certaines catégories de crimes ou délits).

Les objectifs politiques poursuivis se distinguent des effets d'une réforme. Les objectifs politiques, définis *ex ante*, sont les effets souhaités et attendus de la politique ou de la réforme. Les effets, eux, s'observent *ex post*, empiriquement, de manière objective ou subjective. Or, la politique est caractérisée par le règne de l'*incertitude* : les décisions politiques sont fondées non sur le critère du *vrai*, mais sur celui du *vraisemblable*. Les chercheurs en science politique ont d'ailleurs repris cette problématique de l'incertitude, en montrant qu'elle amène les acteurs, au lieu de chercher rationnellement à atteindre une situation optimale, à se contenter de choix et de décisions leur procurant une satisfaction suffisante (*satisficing*) : l'incertitude politique contraint et limite la rationalité des acteurs (*bounded rationality*) (Simon 1972).

Si affirmer que les effets d'une réforme peuvent être très différents de ses objectifs relève, en fin de compte, du simple bon sens, il importe d'aller plus loin et de distinguer entre objectifs *affichés* et objectifs *cachés* ou *sous-jacents*, ou, selon la distinction de Pierre Muller et Yves Surel, entre objectifs « explicites » et objectifs « implicites » (Muller et Surel 1998). Ainsi, en dehors des objectifs affichés par le réformateur – par exemple, renforcer la lutte contre la

délinquance – une réforme peut avoir des objectifs non avouables car moins « élevés » – par exemple, améliorer l'image du réformateur auprès d'une certaine frange de l'électorat, en vue de gains politiques futurs. La réforme de la taxe professionnelle, adoptée en 2009, avait pour objectif affiché de stimuler l'économie en supprimant un « impôt imbécile », mais son objectif implicite, à savoir réduire l'autonomie financière des collectivités locales – notamment des régions, majoritairement de gauche – est non moins important. En outre, comme le soulignent Pierre Muller et Yves Surel, « le sens d'une action se modifie au fur et à mesure de la mise en œuvre et les acteurs modifient rétrospectivement leurs buts en fonction des résultats de leur action qu'ils sont en mesure d'observer et d'évaluer. » (Muller et Surel 1998). En d'autres termes, une réforme qui semble n'avoir pas atteint les objectifs qui lui ont été fixés au départ peut en réalité avoir atteint ses objectifs sous-jacents ou cachés, ainsi que les objectifs qui sont apparus au cours même de la conduite de la réforme. Pour toutes ces raisons, l'analyse des objectifs d'une réforme ne peut se contenter des objectifs explicitement affichés par le réformateur, et doit s'intéresser aux objectifs implicites ou sous-jacents qui, bien que moins facilement observables, n'en sont pas moins déterminants.

1.3. Conclusion

Nous avons proposé une définition de la réforme entendue comme « **dispositif - juridique, administratif ou financier -** mis en place par les **pouvoirs publics** dans un **temps politique circonscrit** pour **modifier substantiellement l'ordre existant** dans le **champ d'une politique publique spécifique** et dans le sens **d'un ou plusieurs objectif(s) politique(s) ».** Ces différentes caractéristiques permettent de distinguer une réforme d'autres formes de changements affectant les politiques publiques. C'est un construit complexe. Derrière ces caractéristiques se cachent des acteurs et des enjeux. Les pouvoirs publics ne sont jamais isolés dans la conduite des réformes : comme il ressort des études de cas élaborées dans le cadre de cette recherche, ils sont au corps à corps avec une opinion, une opposition, des parties prenantes. En tant qu'objet politique, la réforme est essentiellement un objet de débat, voire de conflit. Ce débat ou ces conflits naissent des enjeux de la réforme : enjeux de représentations, enjeux matériels, enjeux de pouvoir… Une politique publique n'est pas un objet isolé, mais un ensemble de paramètres qui intervient dans le quotidien d'acteurs. Qu'il s'agisse de « règles du jeu », de subventions, d'impôts, de services publics, une politique publique affecte les comportements, les intérêts et les représentations. Réformer une politique

publique, c'est avant tout vouloir changer ces paramètres et ainsi modifier une certaine forme d'équilibre entre acteurs.

2. La réforme à l'épreuve des modèles de prise de décision

En tant qu'engagement formel (les réformes se traduisent par des textes signés par des autorités) qui s'impose et fait grief (aux plans juridique, administratif ou financier) dans le cadre d'un processus mobilisant des acteurs, la réforme peut être analysée comme une décision. La réforme, comme la décision, revêt une dimension dramaturgique : elle est une représentation cohérente dans laquelle des acteurs s'engagent dans un scénario, qui débute le plus souvent par une annonce gouvernementale et finit par l'adoption d'un texte et une mise en œuvre opérationnelle. Il y a un « avant » et un « après » la réforme. Comme dans les pièces de théâtre, on y trouve une certaine unité de temps, de lieu et d'action. Unité factice, certes. Les acteurs arrivent avec leur perceptions mutuelles, leurs alliances héritées d'un passé plus ou moins récent, leurs intérêts. Les acteurs ne naissent pas plus avec la réforme que les personnages d'une comédie. Leurs projections et leurs stratégies s'ancrent également dans un avenir qui dépasse le strict cadre de la réforme. La décision de réformer, pour être singulière, n'en est pas moins enracinée dans un passé et un avenir, dans un temps continu. Mais elle est singulière en ce que s'ouvre et se referme avec elle l'occasion de changer le cours des choses. En cela, elle présente une temporalité particulière, une unité de sens, parfois rétrospective, qui en fait un objet singulier, une forme de discontinuité temporelle, un événement dans l'histoire de la politique publique.

La réforme se rattache plus précisément à la notion de décision stratégique dans les différentes acceptions qui en sont données. Mintzberg, Raisinghani et Théorêt caractérisent la décision stratégique comme une décision qui implique des actions lourdes et structurantes, un niveau élevé de ressources mobilisées ou l'instauration d'un précédent structurant (1976). Une réforme satisfait ces conditions dans la mesure où elle instaure un nouvel état du droit (Etude de cas Hadopi; Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures; Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005), implique un niveau élevé de ressources administratives ou financières (Etude de cas Emplois jeunes - 1997; Etude de cas Plan Juppé - 1995; Etude de cas Grenelle de l'environnement) et implique des actions lourdes et

structurantes (Etude de cas Carte judiciaire - 2008; Etude de cas Carte militaire - 2007; Etude de cas Fin du service national; Etude de cas État local).

Pour Martinet (2006), la stratégie comporte cinq attributs fondamentaux qui se retrouvent également dans les réformes :

- Un acteur composite « capable de poser lui-même et partiellement ses normes et comportements mais non indissociable de son environnement ». Cette notion d'acteur composite fait écho aux pouvoirs publics, à la coalition au pouvoir qui, au travers du contrôle de l'exécutif et du législatif, maîtrise solidairement le processus de décision. Elle est à la fois solidaire et composite au sens où elle rassemble, comme toute coalition, diverses sensibilités idéologiques et divers intérêts.

- Un projet éthico-politique qui évolue au cours du processus : la réforme se présente toujours comme un projet ancré dans des valeurs et des objectifs politiques.

- Un univers conflictuel donc incertain, « jamais totalement compris » : la conflictualité est le propre de la réforme, tant du fait du conflit idéologique qui structure le débat politique que de la présence de parties prenantes qui résistent à une réforme qui les affecte et essaient d'en modifier le cours.

- « Un effort d'intelligence et de mise à niveau de conscience des représentations que l'acteur se fait de lui-même et du monde » : les réformes sont généralement précédées par une phase de préparation qui doit donner une vision d'ensemble du problème et proposer des pistes de solution. Elle prend la forme de commissions d'experts (Commission Balladur sur la réforme des collectivités locales, commission Attali sur les réformes économiques, commission Pébereau sur les finances publiques, rapport du Haut Conseil de l'éducation sur l'école primaire, rapport Bert-Champsaur pour la réforme de l'administration fiscale…) ou d'un processus de convergence associant largement les parties prenantes (commission Olivennes sur la propriété intellectuelle sur internet, commission du Grenelle de l'environnement…).

- Un temps multiple (imaginaire, prospective, prévision, décision, action, imaginaire…). Les réformes mobilisent à la fois des valeurs, des histoires particulières, des instruments juridiques, administratifs et financiers et des analyses économiques et

financières quant à leurs impacts. Ces différentes dimensions de la réforme interviennent au cours des différents phases de la réforme : préparation, annonce politique, conduite des discussions, annonce du dispositif, adoption par le Parlement et mise en œuvre. Ce temps est jalonné par des points d'arbitrage qui crantent les décisions au sein de la machine étatique (réunions interministérielles, réunions de ministres, présentation au Conseil des ministres puis, si elle comporte des dispositions législatives, présentation au Parlement, débat, vote et enfin promulgation par le Président de la République et publication au Journal officiel.)

On peut également qualifier de stratégique une décision qui met en jeu l'existence ou la capacité d'action de celui qui la porte. Cette acception se distingue des précédentes en ce qu'elle est relative à un sujet (individuel ou collectif) : une décision – ou une réforme – n'est pas stratégique en soi. Elle est stratégique pour ceux qu'elle expose et peut affecter : les décideurs qui la portent mais également les parties prenantes qui en subissent les conséquences négatives ou positives. Comme le montrent les cas de réformes étudiés dans la présente recherche, de nombreux décideurs publics ont été durement affectés, neutralisés, voire anéantis politiquement au cours d'une réforme dont ils avaient la responsabilité (X. Darcos et la réforme du lycée en 2009, C. Sautter et la réforme de l'administration fiscale en 1999, L. Ferry et la réforme de modernisation des universités en 2003, J.-J. Aillagon et les intermittents du spectacle en 2003-2004…). Certaines réformes ont été jusqu'à atteindre durablement la capacité d'action de gouvernements dans leur ensemble (cf. échecs du plan Juppé en 1995 et du CPE en 2006). La réforme est donc également stratégique en ce qu'elle met en jeu l'existence et/ou la capacité d'action politiques de celui ou ceux qui la mène(nt).

S'il est établi que la réforme peut être traitée comme une décision stratégique prise sur le terrain des politiques publiques, il convient alors d'analyser la pertinence des grands modèles de prise de décision pour la décrire. On distingue classiquement trois modèles de prise de décision :

- Le modèle rationnel ou modèle de l'action rationnelle (March et Simon 1958) tire son inspiration de l'économie classique. Dans ce modèle, les acteurs ont des préférences ordonnées, disposent de toute l'information nécessaire et adoptent des comportements stratégiques. Dans la prise de décision stratégique, les acteurs arbitrent entre plusieurs options en fonction de leurs préférences. Dans ce modèle, l'individu est premier (le

fait collectif n'est qu'une agrégation d'individus), la rationalité structure le processus de décision et sa résolution. Compte tenu du caractère radical de ces hypothèses, ce modèle s'est progressivement affiné pour mieux prendre en compte la réalité et les limites des mécanismes cognitifs humains (voir (Eisenhardt et Zbaracki 1992, 19‑20), pour une présentation synthétique des limitations cognitives affectant le modèle rationnel de prise de décision).

- Le modèle organisationnel qui trouve son origine dans le modèle dit « *garbage can* » ou « de la poubelle » décrit les processus de décision dans des environnements marqués par une forte ambiguïté et une faible structuration, dénommés « anarchies organisées » (Cohen, March, et Olsen 1972). Ces anarchies organisées se caractérisent par 1) des décideurs dont l'ordonnancement et/ou la clarté des préférences pose problème, 2) une technologie incertaine, c'est-à-dire une compréhension approximative de leur domaine, ce qui les conduit à progresser par expérimentations successives, 3) une participation aléatoire des décideurs aux processus de décision. Dans ces conditions, la prise de décision apparaît grandement aléatoire et dépend de la coïncidence dans le temps entre une opportunité de prise de décision, des problèmes qui sont mis sur la table, des solutions qui sont également présentées pour y répondre et des décideurs qui sont disponibles pour s'impliquer dans le processus de décision.

- Le modèle politique tire son inspiration de la science politique, en particulier de l'analyse des processus législatifs dans les années 1950. Ces travaux mettent en évidence la conflictualité qui oppose les différents partis, conflictualité qui trouve sa source à la fois dans des idéologies concurrentes et dans une compétition pour le pouvoir qui structurent des coalitions opposées. Dans ce modèle, étendu à l'ensemble des organisations privées (March 1962), les acteurs sont des coalitions dont le rapport de force détermine l'issue de la décision.

La littérature sur les trois modèles de décision présente l'intérêt d'être pluridisciplinaire en mobilisant à la fois les sciences de gestion, l'économie et les sciences politiques. La gestion des entreprises comme l'évolution des politiques publiques ont été appréhendées au travers de ces trois modèles, ce qui souligne la consistance de la notion de décision stratégique par-delà les frontières traditionnelles entre gestion privée et gestion publique, mais également entre gestion publique et conduite des politiques publiques. « Les chercheurs en science politique

ont généralement défini leur champ de façon relativement modeste, en bornant leur attention à des phénomènes qui ont lieu dans des institutions explicitement gouvernementales, ou en lien étroit avec elles. […] Cette division du travail (entre économistes et chercheurs en science politique) fonctionne mal »[15] (March 1962, 662‑663).

Les sections suivantes visent à évaluer la pertinence de ces trois modèles pour rendre compte de la réforme de politique publique comme décision stratégique. Plutôt qu'une présentation successive de ces trois modèles, il a été décidé de les faire dialoguer de façon plus resserrée autour des trois composantes « dramatiques » (cf. supra) de la décision : les *acteurs* de la décision (sous-partie 2.1.), le mode de *résolution* (sous-partie 2.2.) et le *scénario* ou processus de décision (sous-partie 2.3.). La sous-partie 2.4. fait un point sur la place des *représentations* dans ces trois modèles. Une dernière sous-partie (2.5.) présente des travaux relatifs à la prise de décision stratégique menés selon une approche inductive et ne pouvant être clairement rattachés à l'un des trois modèles de prise de décision.

Le tableau ci-dessous présente une synthèse des développements de cette partie.

[15] « *Political scientists have generally defined their field in a relatively modest way limiting their attention to phenomena that occur in, or in close conjunction with, explicitly governmental institutions.* […] *This division of labor (between economists and political scientists) is dysfunctional*. »

Tableau 2: Synthèse sur les modèles de prise de décision

	Politique	**Rationnel**	**Organisationnel (*garbage can*)**
Acteurs	Primat du collectif qui, sous forme de groupes, classes ou coalitions sont engagés dans une lutte pour la répartition de ressources limitées. Vision structurelle de la société. Les représentations des individus sont largement structurées en fonction de leurs appartenances. L'État comme partie prenante au conflit entre classes, comme instrument de légitimation d'une coalition.	Les acteurs sont rationnels au sens des hypothèses de la microéconomie classique. Le primat de l'individuel est reconnu, le collectif n'étant qu'un instrument stratégique permettant à des individus partageant le même intérêt d'accroître leur poids dans la décision. L'État comme arbitre entre des intérêts. Mais un État également traversé par des intérêts individuels ou collectifs qui peuvent influer sur le contenu des réformes.	Les acteurs sont dotés d'une rationalité limitée du fait de leurs limitations cognitives et des ressources limitées en leur possession. Le fait collectif est caractérisé comme une « anarchie organisée » dont les objectifs, contours et règles de fonctionnement demeurent flous. L'État comme organisation composite, complexe, au fonctionnement très imparfait.
Mode de résolution	Les décisions résultent du rapport de force entre les coalitions en	Les décisions sont la résultante des comportements rationnels des	Les décisions se prennent lorsque se rencontrent des problèmes, des

	conflit. Le pouvoir en est la variable clé.	acteurs individuels.	solutions pertinentes, des occasions de les traiter et les acteurs pour ce faire. L'attention des acteurs est une condition clé pour que se prennent les décisions. Plus une décision est complexe, plus les conditions de sa résolution sont restrictives.
Scénario	Le scénario de la réforme est aussi imprévisible que celui d'une bataille.	La prise de décisions s'organise autour des étapes suivantes : identification du problème, développement des options de solutions et sélection de la solution.	Les quatre éléments nécessaires à la prise de décision (cf. ci-dessus) évoluent de façon indépendante. La prise de décision résulte de leur coïncidence largement aléatoire.
Auteurs clés	Marx, March, Dahl, Luke, Pettigrew, Pfeffer	Schumpeter, Buchanan, Williamson, Alesina, Drazen, Fernandez, Mancur, Olson	Simon, Cohen, Olsen, Lindblom, Kingdon
Liens entre les modèles		Analyse des coûts de transaction et de coordination expliquant les dysfonctionnements des institutions publiques. Raffinement des hypothèses de rationalité individuelle conduisant à se rapprocher de la rationalité limitée.	
Liens entre	L'action collective est une lecture rationnelle du modèle de décision		

les modèles rationnels et politiques	politique dans laquelle les individus se regroupent pour accroître leur influence sur les décisions et ainsi leur part des ressources rares.

2.1. Les acteurs de la décision

Cette section compare la façon dont sont appréhendés les acteurs de la décision dans les modèles rationnel, organisationnel et politique. Qui sont-ils ? Comment fonctionnent-ils ? Sont-ils individuels ou collectifs ? Comment se regroupent-ils ? Quelles sont leurs caractéristiques ? À quelles conditions entrent-ils dans le jeu de la décision ?

2.1.1. L'acteur rationnel

2.1.1.1. Le primat de l'individuel

Le modèle rationnel est fondé sur un corpus d'hypothèses bien identifiées portant sur la rationalité des comportements individuels :

- L'individu a des préférences et qu'il peut ordonner (notion de transitivité) ;
- L'individu est capable de maximiser sa satisfaction en utilisant au mieux ses ressources : il maximisera son utilité ;
- L'individu se comporte stratégiquement. Autrement dit, il sait analyser et anticiper le mieux possible la situation et les événements du monde qui l'entoure afin de prendre les décisions permettant cette maximisation.

La simplicité de ces hypothèses autorise une approche théorique et déductive suivie, notamment, par les tenants de la « nouvelle économie politique » (Alesina et Drazen 1989; Fernandez et Rodrik 1991). À partir de postulats simples, ces auteurs construisent des modèles d'analyse en s'appuyant largement sur une formalisation mathématique et en testant ainsi des hypothèses selon une approche hypothético-déductive. Ces travaux insistent logiquement sur le rôle des intérêts individuels (y compris sur celui des décideurs politiques eux-mêmes) et sur le conflit qui existe entre ces différents intérêts, pour expliquer la non-adoption de réformes souhaitables ou la persistance d'une situation sous-optimale. Ainsi, pour Drazen, « c'est l'hétérogénéité des intérêts [individuels] qui est le fondement du champ de

l'économie politique »[16] (Drazen, 2000, 10). La politique et un jeu stratégique destiné à résoudre les problèmes d'action collective (dilemmes du prisonnier, tragédie des biens, etc.).

Dans ce contexte, le fait collectif, l'institution, est qualifié d'« arrangement institutionnel ». Il s'agit avant tout d'un instrument destiné à résoudre ces dilemmes. Les institutions sont des systèmes de régulation, des instruments destinés à résoudre des problèmes d'action collective lorsque des préférences individuelles entrent en conflit. Elles sont également le résultat de comportements stratégiques visant, par exemple, à faire valoir plus fortement ses intérêts ou assurer le partage optimal d'une ressource commune. Les institutions sont donc secondes par rapport aux intérêts individuels, qui les déterminent dans leur constitution et leur évolution. Leur structure porte la marque de cette visée initiale avec pour objectif de minimiser les coûts de transaction, de production ou d'influence (Williamson 1985) qui lui sont afférents. Aussi les décisions sont-elles le résultat de ces interactions régulées et sont donc fondamentalement décentralisée (Oström in Sabatier 2007). La notion de décideur est plus formelle que réelle.

L'institutionnalisme rationnel est multi-scalaire par nature dans la mesure où il part d'hypothèses sur les individus pour en déduire des comportements institutionnels à différents niveaux d'agrégation (Oström in Sabatier 2007). Hall et Taylor résument ainsi les places relatives de l'individu et de l'institution dans le processus de décision : « ils postulent en premier lieu que l'attitude d'un acteur sera probablement motivée non par des forces historiques impersonnelles, mais par un calcul stratégique et, en second lieu, que ce calcul sera profondément influencé par l'anticipation du comportement probable des autres acteurs. Les institutions structurent ces interactions en influençant la gamme et la séquence de possibilités qui sont à l'agenda, ou en fournissant des informations ou des mécanismes d'application qui réduisent l'incertitude quant à l'attitude des autres et permettent des « plus-values », conduisant ainsi les acteurs vers certains calculs particuliers et potentiellement vers un meilleur impact social. »[17] (Hall et Taylor 1996, 945).

[16] « *it is heterogeneity of [individual] interests that is the basis of the field of political economy*. »
[17] "*they postulate first, that an actor's behavior is likely to be driven, not by impersonal historic forces, but by a strategic calculus and, second, that this calculus will be deeply affected by the actor's expectation about how other actors are likely to behave as well. Institutions structure such interactions by affecting the range and sequence of alternatives on the choice-agenda of by providing information or enforcement mechanisms that reduce uncertainty about the corresponding behavior of others and allow "gains from exchanges" thereby leading actors toward particular calculations and potentially better social outcome*."

2.1.1.2. De la bureaucratie à l'institutionnalisme

Si la réforme est un processus politique avant d'être un processus administratif, le modèle bureaucratique (Weber 1921) présente une double pertinence pour analyser le système dans lequel se prend la décision.

D'une part, la réforme prend généralement la forme d'un ou de plusieurs textes juridiques, lois, décrets, arrêtés, etc. Dans un État de droit, comme en France, ces textes sont soumis à un processus de décision formel qui en conditionne l'effectivité et la légitimité. Ainsi, par exemple, l'article 34 de la Constitution définit de façon limitative les domaines de la loi par opposition aux domaines du règlement dans lesquels le gouvernement peut décider sans impliquer le Parlement. Ces règles définissent précisément le processus et les différentes parties prenantes institutionnelles de la décision. Malgré la diversité des influences qui traversent la décision politique, il convient de garder à l'esprit qu'elles ne l'influencent effectivement qu'à la condition d'atteindre les décideurs qui sont seuls investis de ce pouvoir par la hiérarchie des normes. Le processus décisionnel stratégique dans le champ politique est donc beaucoup plus proche du modèle bureaucratique que celui suivi dans les entreprises où les règles procédurales sont moins formalisées (Mintzberg, Raisinghani, et Théorêt 1976).

D'autre part, le modèle bureaucratique est pertinent dans la mesure où l'administration exerce une influence majeure sur le contenu des réformes. En France, les rapports des différents corps d'inspection ministériels ou de la Cour des comptes exercent une grande influence dans la définition des problèmes à résoudre et des dispositifs correctifs à y apporter (Kessler 1986). De même, l'influence des hauts fonctionnaires sur les décisions du gouvernement passe par leur présence massive dans les cabinets ministériels qui influencent directement les décisions (Schrameck 1995). Ainsi, si la haute administration n'apparaît pas formellement comme partie prenante à la décision, elle contribue à enraciner la décision politique dans la culture bureaucratique qu'elle incarne.

Pour autant, le système bureaucratique est loin de rendre compte de la complexité des processus de décision à l'œuvre dans le cadre des réformes. Afin de faire droit à la diversité des influences qui pèsent sur les décisions, notamment en dehors de l'appareil d'État, l'institutionnalisme rationnel a élargi la notion d'institution. Celle-ci s'entend comme des entités et « des règles [de normes et de stratégies] qui fondent des structures d'interactions au sein et à travers des organisations. » (Ostrom in Sabatier 2007, 22). La notion de structures

d'interactions (« *patterns* ») comme fondement de l'institution permet de placer l'analyse institutionnelle à de nombreux niveaux du plus micro au plus macro. Elle dépasse la définition formelle d'une organisation qui va généralement de pair avec la délimitation d'une personnalité juridique telle que l'État. Dans cette perspective, on peut non seulement identifier des institutions internes à l'administration, comme une administration ou un corps de fonctionnaires, mais également des coalitions informelles dont les usages se sont institutionnalisés par sédimentation. Ainsi, de nombreux travaux portant sur les réformes analysent l'institution au plan des *policy communities* (Atkinson et Coleman 1992). Les acteurs y sont relativement stables, ce qui facilite l'identification des structures de répétition.

l'inverse, l'institution peut être analysée au plan macro-politique. Nul doute que la place publique ou « agora » présente une certaine consistance en tant qu'institution : l'existence de règles de prise de décisions qui s'imposent de façon uniforme à l'ensemble des domaines de politiques publiques, d'un « microcosme politique » (Fritsch 2000), d'une interprétation idéologique des réformes quel que soit leur domaine d'application (Stone 1997), de structures d'arbitrage placées au-dessus des politiques publiques (Président de la République, Premier ministre, chefs de groupe au Parlement…), de grands éditorialistes qui exercent une influence transversale sur les différents domaines des politiques publiques, d'une opinion publique intéressée à l'ensemble de ces domaines, de grandes centrales syndicales qui poursuivent des stratégies confédérales dépassant le strict domaine de la politique publique à réformer (Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures).

Schumpeter (1942) a été un des premiers à proposer une lecture rationnelle des systèmes politiques. Pour lui, les systèmes politiques sont bien des arrangements institutionnels destinés à résoudre les problèmes d'action collective d'une communauté. La structuration plus ou moins formelle des pouvoirs publics (exécutif, législatif, et judiciaire, nationaux et locaux) et la formalisation de leurs processus de décision sont les instruments permettant de prendre des décisions collectives malgré la diversité des intérêts des membres d'une communauté. Parmi les différents systèmes politiques, il assimile le système démocratique à un marché dans lequel se confrontent des offres politiques portées par les élus et candidats et les demandes politiques des citoyens : « la méthode démocratique est l'arrangement institutionnel qui permet d'arriver à des décisions politiques dans lesquelles les individus acquièrent le pouvoir de décider par le biais d'une lutte concurrentielle pour les suffrages du

peuple »[18] (Schumpeter 1942, 269). Cette vision s'oppose à la représentation traditionnelle de la démocratie comme représentation dans laquelle les représentants non seulement exercent le pouvoir au nom de leurs mandataires mais en sont le reflet. Schumpeter met en avant le rôle décisif des leaders politiques pour formuler une offre politique, laquelle ne résulte donc pas de la simple demande des citoyens. À l'exception des communautés très restreintes comme la cité grecque, les citoyens ne sont pas en mesure de formuler des orientations de politiques publiques : « décider quant aux problèmes politiques [est] secondaire par rapport à l'élection des hommes chargés de ces décisions »[19] (Schumpeter 1942, 269). Il y a par conséquent une certaine autonomie des *leaders* dans la formulation de leur offre politique, mais cette autonomie est limitée par la nécessité de rassembler un nombre de votes permettant de la mettre en œuvre. Le *leadership* politique exerce ainsi une double fonction : formuler une offre politique, c'est-à-dire des orientations de politiques publiques, et y agréger une demande politique qui confère la légitimité à cette offre. Schumpeter cite ainsi un responsable politique : « ce que les hommes d'affaires ne comprennent pas, c'est que tout comme ils font affaire avec du pétrole, je fais affaire avec des votes »[20] (Schumpeter 1942, 285). Comme dans un marché, le choix de l'offre politique se fait de façon libre, en l'espèce au travers des élections. Il y a donc une libre concurrence des offres politiques portées par les leaders politiques et un vote libre des citoyens qui arbitrent entre ces différentes offres.

Schumpeter met également en évidence le fait que, comme tout marché, le système démocratique présente des imperfections. Il souligne en particulier l'asymétrie d'information entre les leaders politiques et l'électorat. Ces derniers sont incapables de décider des réformes d'une façon totalement informée et rationnelle. Ils sont ainsi soumis à l'influence des leaders politiques et des intérêts économiques, qui organisent leur influence à la façon de spécialistes du marketing et de la communication. En ce sens, si le modèle schumpétérien s'inspire du marché et relève donc du modèle rationnel, il est également marqué par une vision restrictive de la rationalité des acteurs. La qualité de la concurrence entre les offres politiques représente donc un enjeu majeur pour la démocratie. L'approche économique de la démocratie a été largement développée par la suite, notamment par Downs (Downs 1957) et (Elmer Eric Schattschneider 1960). Ces modèles, qui soulignent l'importance du *leadership* politique dans

[18] "*the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote*."
[19] "*the deciding of issues [is] secondary to the election of the men who are to do the deciding*."
[20] "*What businessmen do not understand is that exactly as they are dealing in oil so I am dealing in votes*."

le fonctionnement démocratique, sont sans doute plus pertinents pour les régimes où l'exécutif exerce une influence prépondérante sur l'agenda gouvernemental.

L'institutionnalisme rationnel a donné lieu à une abondante littérature qui met en lumière le comportement rationnel tant des acteurs au sein d'institutions que d'institutions engagées dans un processus de réforme. E. Ostrom présente une bibliographie extensive des travaux inspirés de l'institutionnalisme rationnel dans l'ouvrage collectif coordonné par P. Sabatier (Ostrom in Sabatier 2007, 55‑ 64) sur les processus de décision dans le domaine des politiques publiques. Les réformes étudiées dans le cadre de cette recherche montrent également un degré élevé de prévisibilité du positionnement des acteurs par rapport à la réforme selon la nature de l'impact – favorable ou défavorable – que la réforme aura sur eux. Ainsi, la réforme Hadopi est appuyée par la grande majorité des artistes et des producteurs de contenus qui y voient un instrument de défense de leurs droits et revenus, alors qu'elle est combattue par les associations d'internautes qui souhaitent continuer à bénéficier de la gratuité d'accès aux contenus culturels et, en sous-main, par les fournisseurs d'accès qui y voient une opportunité pour développer la demande d'Internet à très haut débit (Etude de cas Hadopi). De même la réforme de l'administration fiscale est-elle combattue par les syndicats des fonctionnaires de la Direction générale de la comptabilité publique, qui craignent une mainmise de la Direction générale des impôts jugée plus puissante, et surtout par les élus locaux qui y voient un risque élevé de rationalisation des implantations territoriales du ministère des Finances (Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts). La réforme du statut des enseignants-chercheurs, qui autorise les présidents d'université à faire varier les charges de formation et de recherche des enseignants-chercheurs et à nommer les professeurs en lieu et place du Conseil national des universités (CNU) est également âprement combattue par les syndicats représentatifs et les sections du CNU les plus homogènes et attachées au concours de l'agrégation (les juristes et, dans une moindre mesure, les médecins) (Etude de cas Statut des enseignants chercheurs). De même, la réforme des Habitats à loyer modéré (HLM) conduisant à la fin du « HLM à vie » et une forte ponction des offices les plus riches (les « dodus dormants »), s'est traduit par une forte opposition des locataires de HLM, fortement mobilisés par les élus locaux de l'opposition, et des Offices publics HLM très réticents à la ponction financière par l'État. On pourrait naturellement multiplier les exemples.

Au total, le modèle rationnel s'avère assez pertinent pour rendre compte du comportement des acteurs, du moins de leur positionnement par rapport à un projet de réforme. Sur le terrain des

réformes, il permet d'esquisser les grandes lignes d'un modèle dans lequel un leader politique – le ministre - a pour objectif l'adoption d'une réforme. Il mobilise les différentes entités du système politique (opinion publique, parties prenantes impactées, parlementaires, collègues du Gouvernement…) en exerçant une certaine forme d'influence sur eux. En retour, ces acteurs poursuivent des stratégies conformes à leur intérêt au regard du projet de réforme. Ces stratégies donnent lieu, le cas échant, à des négociations et des événements perturbateurs qui peuvent ralentir l'adoption de la réforme, en modifier le contenu ou conduire à son abandon.

2.1.2. L'acteur dans le modèle organisationnel

2.1.2.1. L'individu et l'institution

« La cité est au nombre des réalités qui existent naturellement et […] l'homme est un animal politique par nature. Et celui qui est sans cité, naturellement et non par suite des circonstances, est un être dégradé ou au-dessous de l'humanité. Il est comparable à l'homme traité ignominieusement par Homère : sans famille, sans loi, sans foyer, car en même temps que naturellement apatride, il est aussi un brandon de discorde et on peut le comparer à une pièce isolée au jeu de trictrac. […] Car c'est le caractère propre à l'homme d'avoir le sentiment du bien et du mal, du juste et de l'injuste et des autres notions morales et, c'est la communauté de ces sentiments qui engendre famille et cité. » (Aristote, 1995, I, I-2)

Cette affirmation place l'homme aux antipodes de l'*homo oeconomicus.* Les institutions ne sont pas secondes, instruments de résolution de problèmes d'actions collectives, mais naturelles et indissociables de l'humanité : "*Institutions are means of moralizing coercion*" (Theodore J. Lowi 1970, 314). La ligne de fracture entre les institutionnalismes rationnel et sociologique porte plus précisément sur l'ordonnancement des préférences. Alors qu'elle est le produit d'individus stratégiques et rationnels dans l'institutionnalisme rationnel, elle est le produit des institutions dans l'institutionnalisme sociologique. Autrement dit, les institutions sont la variable indépendante. Il y a donc basculement de point de vue (Hervier 2010; P.A. Hall et Taylor 1996). Les institutions « établissent le critère fondamental au travers duquel les acteurs découvrent leurs préférences. » (Powell 1991, 11). Cette structuration des préférences individuelles s'opère par deux canaux : des schémas formels d'origines sociale ou culturelle qui se sédimentent en routines ; des systèmes de sens et d'interprétation partagés, des matrices « cognitives et normatives » (Muller 2000a) qui permettent aux individus d'interpréter des

phénomènes sociaux. C'est en fonction de ces préférences d'origine collective ou institutionnelle que les individus choisissent les comportements qui satisfont le mieux leurs intérêts, mais également ceux qui leur paraissent le plus appropriés aux yeux de ces normes collectives (logique de justesse) (March et Olsen in Goodin 2006). Les institutions ne sont donc pas – ou du moins pas seulement – des structures permettant de résoudre des problèmes d'action collective, mais également des cadres d'interprétation *a priori*, immanents et non instrumentaux. Elles revêtent une double nature, structurelle et culturelle. Cette interprétation des institutions éclaire les dimensions non utilitaires des phénomènes sociaux : les individus ne recherchent pas uniquement leur intérêt personnel – du moins pas indépendamment des institutions dans lesquelles ils opèrent – et les institutions ne sont pas organisées de façon optimale pour la résolution des problèmes d'action collective. Leur origine et leur dimension culturelles leur confère une consistance propre qui les place, d'une certaine façon, au-dessus des problèmes collectifs qu'elles contribuent à résoudre. C'est dans cet ordre de réalité qu'intervient la politique : « En politique, comme en littérature, on ne construit rien sur la réalité, mais sur des représentations de la réalité. Elles sont le point de départ de tout. Il faut entrer dans les représentations de chacun qui sont la seule vérité tangible, tout le reste, chiffres, statistiques, ne donne que la mesure de la réalité, pas son expérience. » (Le Maire 2013, 75)

Cette vision de l'acteur explique en partie le poids des idéologies dans le positionnement des acteurs. La résistance opposée par les syndicats dans les réformes visant à la libéralisation ou à la décentralisation en constitue des illustrations privilégiées. Les libéralisations du fret et des ports (Etude de cas Libéralisation du fret - 2006; Etude de cas Libéralisation des ports - 2008) avaient vocation à remédier à un déficit de compétitivité structurel qui avait profondément fragilisé ces secteurs et, par ricochet, les emplois qui y sont affectés. D'un certain point de vue, dans un contexte de libéralisation qui était irréversible car décidé au plan communautaire, leur libéralisation allait de ce fait dans le sens des intérêts de long terme des employés. On peut considérer que les représentations de l'économie et la dialectique capital – travail expliquent en partie l'hostilité des syndicats et d'une partie importante des agents. Il en va de même de l'opposition des personnels administratifs et techniques des écoles à leur décentralisation (Etude de cas Décentralisation - 2003). La rhétorique d'atteinte au service public, voire à l'unité de la République dissimule mal l'intérêt qu'ont trouvé la plupart des agents d'État à se retrouver employés par des structures décentralisées moins bureaucratiques (Marcou 1987). Toutefois, on peut également interpréter cette rhétorique comme une stratégie

visant à mobiliser l'opinion et ainsi renforcer le pouvoir de négociation des parties prenantes et ainsi améliorer les conditions de la décentralisation des emplois. Les comparaisons internationales, par exemple avec l'Allemagne où l'éducation est historiquement décentralisée, montre bien qu'un tel positionnement résulte de représentations bien plus que d'un calcul rationnel.

2.1.2.2. Les organisations comme anarchies organisées

Le modèle organisationnel de prise de décision s'est développé dans un premier temps dans le champ des universités pour rendre compte du caractère aléatoire de la prise de décisions dans des organisations peu structurées. Si la place publique ou agora ne peut être totalement assimilée à une organisation en tant que telle, elle partage jusqu'à un certain point les principales caractéristiques de ce que Cohen dénomme les « anarchies organisées » (Cohen, March, et Olsen 1972) :

- D'une part, les préférences sont problématiques, ou les objectifs sont mal définis ou sont contradictoires (notion d'ambiguïté). Il en va ainsi de la conjonction des objectifs de formation et de recherche, mais également du contenu précis de l'objectif ou, plus précisément, de la mission de formation : quels sont les objectifs de la formation (cognitives, citoyennes, économiques, sociales) ? Quelles sont les fonctions de l'enseignant dans cette activité ? Ces préférences ou objectifs « *[…] can be described better as a loose collection of ideas than as a coherent structure*. » (Cohen, March, et Olsen 1972, 1). Ils se révèlent au cours de l'action tout en étant la base de l'action (objectifs, problèmes et solutions s'entremêlent). L'ambiguïté est une caractéristique profonde des objectifs de l'agora. S'il existe un consensus sur de grands idéaux de prospérité, de liberté, de justice sociale, consignés, par exemple, dans le préambule de la Constitution de 1946 (Gaudemet et al. 2009), ces idéaux recèlent un fort degré d'ambiguïté tant leur formulation laisse place à de multiples interprétations. De ce fait, la valeur des réformes ne peut être appréciée simplement. D. Stone (1997) met en évidence la nature profondément paradoxale de politiques pourtant fondées sur quelques idéaux (ou valeurs) consensuels. Alors qu'une réforme de réduction du temps de travail sera présentée comme un progrès du point de vue de l'efficacité économique (réduction du chômage) et de la liberté individuelle (plus grande place du loisir), elle pourra tout aussi bien être évaluée comme contraire à la

liberté (d'entreprendre) et à l'efficacité économique (en alourdissant le coût du travail). Cette ambiguïté se retrouve également dans le dualisme entre objectifs de politique publique et objectifs « politiciens ». Ainsi la suppression de la taxe professionnelle a-t-elle été présentée comme un levier de relance économique destiné à alléger les coûts de production de l'industrie ; en parallèle, il s'agissait de limiter le pouvoir fiscal des collectivités locales, en bloquant la définition du taux de prélèvement au niveau national et non plus aux niveaux des collectivités (Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle).

- La technologie, c'est-à-dire les règles selon lesquelles se prennent les décisions, est obscure : « *its own processes are not understood by its members* » (Cohen, March, et Olsen 1972). À la différence de l'institutionnalisme rationnel qui se définit d'abord à partir de règles explicites et de régularités dans le processus de décision, les anarchies organisées n'explicitent pas leur mode de fonctionnement. Du moins existe-t-il un jeu important entre ces règles explicites et la pratique. C'est également le cas du fonctionnement de l'agora. Si la décision que représente la réforme respecte un certain nombre de règles écrites qui sont en outre opposables au pouvoir politique, les allers et retours sont fréquents entre les différentes phases de ce processus (Contrat Première Embauche - CPE 2011; Réduction du temps de travail - 35 heures 2011; Hadopi 2011). Les modalités mêmes des arbitrages gouvernementaux sont également très obscures et très peu formalisées. En principe, les réunions interministérielles présidées par un conseiller du Premier ministre sont le cadre normal de l'arbitrage interministériel avant, le cas échéant, une réunion de ministres chez le Premier ministre. Pour autant, lors du quinquennat de N. Sarkozy, les réunions interministérielles étaient présidées par un conseiller du Président. Parfois, celles-ci étaient en réalité à la remorque du processus de décision qui impliquait en ligne directe le ministre, son directeur de cabinet et un proche conseiller du Président sans que le Premier ministre ou les autres ministres concernés soient associés à la prise de décision (Etude de cas Retraites - 2010). Parfois même, sur des réformes au contenu très technique mais dont la répercussion politique peut s'avérer important, l'essentiel des arbitrages est pris entre un conseiller du ministre en charge et le secrétaire général adjoint de l'Elysée (Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle) sans que les responsables politiques soient très informés des avancées du dossier. En outre, le

Premier ministre ou le président de la République prennent en compte une pluralité de facteurs pour prendre leur décision, pluralité de facteurs qui ne sont jamais explicités. De leurs côtés, les ministres exercent leur influence et développent des stratégies qui passent, par exemple, par l'appropriation d'un dossier confié initialement à un ministre délégué (Jean-Louis Borloo s'aperçoit ainsi quelques semaines après le lancement du Grenelle de l'environnement sur lequel s'investit N. Kosciusko-Morizet qu'il peut s'agir d'un exercice politique porteur, ce qui l'amène à reprendre la main[21]) ou, à l'inverse à se mettre en retrait, comme cela été à nouveau le cas de Jean-Louis Borloo à l'occasion du projet de création d'une taxe carbone, au profit de C. Jouanno (Etude de cas Taxe carbone), ou de la réforme du régime des HLM au profit de C. Boutin (Loi Boutin pour la mobilisation du logement social et contre l'exclusion 2011).

- La participation est fluide : « les participants consacrent un volume de temps et d'effort variable dans différents domaines ; le niveau d'implication varie d'une fois sur l'autre. En conséquence, les frontières sont incertaines et changeantes »[22] (Cohen, March, et Olsen 1972, 1). Ces caractéristiques s'appliquent bien à l'agora. En effet, au-delà des règles formelles de décisions, de nombreuses parties prenantes influencent la prise de décision officiellement ou officieusement. Cette influence est tellement prégnante que le décideur formel peut être vu comme un gestionnaire d'équilibres entre ces influences (Crépu et al. 2007). La réforme Hadopi est une bonne illustration de la fluidité de la participation au processus de réforme : au-delà des parties prenantes représentées et intégrées dans le processus de concertation piloté par D. Olivennes, de nombreuses associations d'utilisateurs d'Internet se sont mobilisées, voire constituées, pour défendre les droits des utilisateurs, compliquant l'adoption du projet de loi au Parlement (Etude de cas Hadopi). Au sein même du gouvernement, la participation effective d'un ministre au processus de décision varie fortement. Le Premier ministre et le président ouvrent plus ou moins le jeu de la concertation interministérielle qui peut être très restreinte et informelle (Etude de cas Retraites - 2010) ou très inclusive et formelle (Etude de cas État local).

L'anarchie organisée éclaire certaines caractéristiques de la conduite des réformes, en particulier : l'ambiguïté des objectifs, le flou qui entoure les processus officiels de prise de

[21] Cf. Entretien avec G. Gomart, 2013

décision, notamment en amont du processus parlementaire, et la participation fluide au sens où certaines parties prenantes s'invitent au processus de décision.

Les études empiriques ne permettent que partiellement de conclure à la pertinence de l'hypothèse de participation fluide des parties prenantes à la décision. Ainsi, des travaux empiriques portant sur de nombreux cas de réformes de cursus scolaires (Magjuka et Bacharach 1990) ont montré que la participation est en effet aléatoire au plan individuel. À l'inverse, la configuration des parties prenantes au plan collectif était largement prévisible grâce à une analyse des variables psychologiques et démographiques. Kreiner (in March et Olsen 1979) modère le caractère aléatoire de la participation des décideurs et met en évidence le caractère prévisible de la composition du groupe des opposants.

2.1.2.3. Le cas du « *policy entrepreneur* »

S'il est marqué par le poids des organisations et de leurs sous-entités, le modèle organisationnel n'exclut pas l'individu du processus de décision. Le cours et l'issue du processus de décision demeurent marqués par l'incertitude, mais les individus ne sont pas pour autant désarmés. Kingdon reconnaît ainsi l'existence et l'importance du rôle des "*policy entrepreneurs*" (Kingdon 2002). Ces personnalités exceptionnelles dédient leur action à une cause. On les retrouve tant dans les gouvernements qu'à l'extérieur, à la tête de groupes d'intérêts. Ils ont pour fonction de faciliter l'apparition d'une fenêtre d'opportunité (cf. section 2.3.2) pour leurs causes : « les entrepreneurs remplissent la fonction systémique du couplage des courants encore séparés. Ils accrochent des solutions aux problèmes, des propositions à une dynamique politique, et des événements politiques à des problèmes de politique publique »[23] (Kingdon 2002, 182). Pour cela, ils doivent réunir des qualités d'autorité, de négociation, d'influence, de persévérance, mais également de patience. Comme le confie un analyste politique : « selon moi, les gens qui essaient de prôner le changement sont comme des surfeurs qui attendent la grosse vague. Vous y allez, vous devez être prêt à partir, vous devez être prêt à patauger. Si vous n'êtes pas prêt à patauger quand la grosse

[22] "*Participants vary in the amount of time and effort they devote to different domains; involvement varies from one time to another. As a result, the boundaries are uncertain and changing*."
[23] "*entrepreneurs perform the function for the system of coupling the previously separate streams. They hook solutions to problems, proposals to political momentum, and political events to policy problems.*"

vague arrive, vous la manquerez »[24] (Kingdon 2002, 165). S'il reconnaît le rôle central des *policy entrepreneurs* dans un certain nombre de réformes, Kingdon souligne davantage leur capacité à les saisir que leur capacité à les provoquer : les *policy entrepreneurs* doivent formuler de très bons plaidoyers et être d'habiles négociateurs, mais ils réussissent d'abord parce qu'ils sont en veille constante, parce qu'ils essaient en permanence de faire avancer leur cause et "*by dumb luck, they happen to come along when a window is open.*" (Kingdon 2002, 183).

Brooker (Brooker 2010) propose une synthèse entre la modélisation rationnelle du système politique élaborée par Schumpeter (cf. section 2.1.1.) et le concept de « *policy entrepreneur* » mis en évidence par Kingdon. Il relie le *policy entrepreneur* à l'entrepreneur schumpétérien, c'est-à-dire un acteur mû par des mobiles irrationnels tels que le goût de l'aventure, le désir de victoire, une certaine forme de volonté de puissance, ou la joie de créer et de donner vie à des conceptions et des idées originales. Le profit est alors moins la rétribution du travail fourni que la sanction de l'initiative créatrice et des risques pris par l'entrepreneur. Il est naturellement impossible de rendre compte du comportement de tels acteurs à partir de l'*homo oeconomicus* et leur comportement ne peut être expliqué par les hypothèses néo-classiques. Pour autant, Brooker intègre le *policy entrepreneur* dans le modèle démocratique de quasi-marché tel que conçu par Schumpeter.

2.1.3. L'acteur dans le modèle politique

Si la place du hasard ou de la disponibilité ne paraissent pas pertinentes, comment expliquer les modalités de participation des acteurs à une institution ? Le modèle politique de prise de décision met en lumière l'importance du conflit dans la prise de décision.

2.1.3.1. Aux racines : le néo-institutionnalisme historique

Le néo-institutionnalisme se caractérise moins par l'originalité du concept d'institution que par ses origines. Elle y est définie comme « des procédures formelles ou informelles, des routines, des normes et des conventions enchâssées dans la structure organisationnelle du

[24] "*As I see it, people who are trying to advocate change are like surfers waiting for the big wave. You get out there, you have to be ready to go, you have to be ready to paddle. If you're not ready to paddle when the big wave comes along, you're not going to ride it in.*"

corps politique ou politico-économique »[25] (Hall et Taylor 1996, 938). Le néo-institutionnalisme historique tire ses origines des théories du conflit développées sous l'influence de Karl Marx : « L'histoire de toute société jusqu'à nos jours n'a été que l'histoire de luttes de classes. Homme libre et esclave, patricien et plébéien, baron et serf, maître de jurande et compagnon, en un mot oppresseurs et opprimés, en opposition constante, ont mené une guerre ininterrompue, tantôt ouverte, tantôt dissimulée, une guerre qui finissait toujours soit par une transformation révolutionnaire de la société tout entière, soit par la destruction des deux classes en lutte. » (Marx et Engels 1848, 35) La théorie du conflit s'est développée à partir de l'hypothèse selon laquelle l'inégalité dans la distribution des ressources et des pouvoirs conduit à la constitution de groupes ou classes. Ces inégalités et la partition du corps social qui en résulte nourrit une tension sociale et politique structurelle pour l'appropriation des ressources rares qui peut conduire à la décadence (Mills 1956). Ces auteurs montrent pour autant que les structures collectives (Marx et Engels 1848) ou la conduite de stratégies coordonnées sont de nature à renverser ces rapports de force (Sharp 1973). Dans cette perspective, l'État n'est plus « un intermédiaire neutre entre des intérêts en compétition, mais un ensemble d'institutions capables de structurer la nature et le résultat des conflits collectifs »[26] (Hall et Taylor 1996, 938).

Cette théorie apparaît relativement hétérogène. Hall et Taylor (1996) mettent en évidence différentes conceptions du rapport de l'individu à l'institution. Ils montrent ainsi l'existence d'un débat interne portant sur la rationalité des acteurs (*calculus vs. cultural approach*). Dans les travaux postulant la rationalité des acteurs (*calculus approach*), les individus envisagent l'ensemble des options possibles compte tenu de leur intérêt personnel selon des préférences exogènes aux institutions. L'institution peut être envisagée comme un instrument de pouvoir. En retour, leur stratégie individuelle sera également déterminée par les règles de l'institution, règles qui vont également déterminer les réactions des autres acteurs. La stratégie est donc en partie déterminée par la structure de l'institution à la façon d'un terrain de jeu dont les règles sont connues et autorisent des interactions stratégiques. Les travaux postulant la nature culturelle des acteurs (*cultural approach*) mettent en évidence le déterminisme cognitif et normatif que font peser les institutions sur les représentations et les calculs des individus.

[25] "*formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy*."
[26] "*a neutral broker among competing interests but a complex of institutions capable of structuring the character and outcome of the group conflict but as a complex of institutions capable of structuring the character and outcomes of group conflicts.*"

Dans cette perspective, les acteurs n'ont pas véritablement fait le choix d'appartenir à telle ou telle institution mais voient leurs choix déterminés en retour par l'institution à laquelle ils appartiennent.

2.1.3.2. La communauté politique selon D. Stone

Si elle se situe plutôt dans le courant de l'approche culturelle[27], D. Stone formule une vision libérale du modèle politique où « les individus vivent dans un réseau de dépendances, de loyautés et d'associations, et ils conçoivent et se battent pour un intérêt public aussi bien que pour leurs intérêts particuliers » (Stone 1997, X). Ainsi, les individus relèvent de différentes appartenances, certaines choisies, d'autres subies qui déterminent partiellement leur combat politique. La mise en avant de la notion d'intérêt public est également une façon de mettre en valeur la dimension transcendante de ce combat politique. Ce n'est pas la poursuite d'intérêts individuels au plan collectif qui, seule, guide le conflit, mais une certaine vision de ce que devrait être la société. Pour autant, cette vision libérale est de nature profondément politique et se distingue radicalement de l'institutionnalisme rationnel. Tout d'abord parce qu'elle situe la politique au sein d'une communauté, communauté qui s'oppose au concept de marché : la communauté porte une forme d'engagement et d'objectif collectifs quand le marché ne porte d'autre objectif que celui d'une régulation des intérêts individuels. Cet objectif, qu'elle nomme intérêt public, renvoie à la notion de « *superordinate goal* » de March. En effet, la communauté compte des membres alors que le marché est une structure de régulation ouverte qui ne laisse pas de place à la notion de membre. Pour Stone, le conflit politique vient de ce que s'affrontent différentes visions de ce qu'est l'intérêt public au sein de cette communauté. Elle se distingue également du marché en ce qu'elle fait une large place aux influences, coopérations, loyautés, pouvoirs et au conflit, autant de concepts qui sont étrangers à *l'homo oeconomicus*, prisonnier de sa position rationnelle d'acheteur ou de vendeur isolé. Elle s'en distingue enfin par le fait que l'information y est souvent ambiguë, sujette à interprétation, incomplète ou manipulée.

[27] "*This kind of analysis cannot take individual preferences as a given, as most economists do, but would instead have to account for where people get their images of the world and how these images shape their preferences*." (Stone 1997, X) ; « *Their opinions are shaped by organizations, their interests are profoundly affected by the behavior of organizations, and they depend on organizations to represent their interests*." (Stone 1997, 27)

2.1.3.3. Les coalitions politiques

En rupture avec la théorie économique de l'entreprise, March propose d'appliquer le modèle politique de prise de décision aux organisations en mettant en évidence le poids du conflit. March définit les systèmes conflictuels autour de deux caractéristiques : un système conflictuel est composé de « sous-entités » qui ont chacune des préférences ordonnées de façon homogène mais divergentes entre elles en ce qui concerne, en particulier, l'allocation des ressources dans l'entreprise. Le conflit naît de la divergence entre les préférences de ces sous-unités lorsque survient une décision portant en particulier sur l'affectation des ressources de l'entreprise, par exemple à l'occasion du processus budgétaire. En outre, March fait l'hypothèse que les parties prenantes d'une organisation – qu'il définit de façon très large[28] - négocient leur participation à l'organisation. « En résumé, nous supposons que l'entreprise est une coalition politique et que le cadre de l'entreprise est un intermédiaire politique. La composition de l'entreprise n'est pas donnée, elle est négociée. Les objectifs de l'entreprise ne sont pas donnés, ils font l'objet d'un marchandage »[29] (March 1962, 672). Autrement dit, une coalition dominante détermine largement le sens des décisions d'une organisation. Dans ces conditions, le rôle du dirigeant consiste à constituer une coalition dont les demandes ne soient pas trop coûteuses pour l'organisation et qui soit également en mesure de créer de la valeur pour l'organisation.

De nombreuses études empiriques menées dans divers types d'organisations publiques ou privées montrent la pertinence du modèle politique de prise de décision (Eisenhardt et Zbaracki 1992). Ainsi, une majorité de dirigeants considèrent que des divisions puissantes dans une entreprise peuvent emporter la décision indépendamment de l'intérêt global de l'entreprise (Stagner 1969). Baldridge développe le modèle politique de prise de décision dans le champ universitaire : à partir d'une étude approfondie du fonctionnement de New York University, il montre l'importance des lignes de conflits entre les disciplines, des groupes d'enseignants chercheurs, des cultures étudiantes entre administration et corps enseignant dans la structuration de l'organisation (Baldridge 1971).

[28] En y intégrant les investisseurs, les clients, les fournisseurs, les salariés, la direction, les syndicats, les partis politiques, les analystes financiers

[29] "*Basically we assume that a business firm is a political coalition and that the executive in the firm is a political broker. The composition of the firm is not given, it is negotiated. The goals of the firm are not given, they are bargained.*"

Au-delà de l'entreprise, le cadrage théorique de March éclaire plus globalement le mode de décision politique :

- D'une part, il présente une vision systémique de l'organisation qui ne se borne pas à ses frontières juridiques pour inclure l'ensemble des parties prenantes. De la même façon qu'il ne suffit pas de prendre en compte les actionnaires pour comprendre les décisions des entreprises, la seule prise en compte des intérêts des citoyens ne suffit pas à expliquer les décisions politiques. Il importe de prendre en compte non seulement les parties prenantes internes à l'organisation institutionnelle qui décide formellement (les membres du gouvernement, le président de la République, le premier ministre, les parlementaires), l'opinion publique mais également les parties prenantes concernés par un projet de réforme.

- D'autre part, il souligne l'importance pour un décideur, qu'il soit dirigeant d'entreprise ou ministre, de constituer les coalitions les plus pertinentes dans le contexte qui est le sien. Il existe en effet plusieurs coalitions possibles. Pour autant, les changements de coalitions sont contraints par les engagements pris envers la coalition précédente, une certaine forme d'institutionnalisation et d'« endoctrinement » des coalitions. Autrement dit, une coalition n'est pas le résultat d'une simple transaction de court terme. Elle engage des engagements de long terme, des processus d'identification et de convergence des représentations qui la rendent relativement rigide à court terme. Son évolution est le résultat d'arrangements successifs, à la marge. Dans la conduite des réformes, la constitution de coalitions est un aspect clé de la stratégie qui est néanmoins contraint par le positionnement précédent des parties prenantes vis-à-vis du gouvernement. Ainsi l'adoption au forceps des 35 heures a-t-elle conduit plusieurs syndicats patronaux et de salariés à adopter une posture de résistance face à l'action gouvernementale, ce qui a fortement entravé l'agenda social du gouvernement Jospin (Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures). À l'inverse, le marchandage entre le décideur et les membres de sa coalition peut conduire à des ruptures brutales. Ainsi, lors de la réforme des 35 heures, le gouvernement Jospin a été privé du soutien de la CFDT, initialement principal promoteur de la réforme, suite à un important différend entre le syndicat et le Premier ministre sur la gestion de la grève des chômeurs de décembre 1997 (Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures).

- Enfin, si March reconnaît l'existence d'un but suprême (« *superordinate goal* »), celui-ci n'est pas véritablement opérant dans la résolution des conflits. De même en politique, les notions d'intérêt national ou général, observe-t-il, ne sont souvent ni vraiment signifiantes, ni stables, ni valides (March 1962). Il existe cependant quelques contre-exemples : ainsi, la réforme des retraites d'EDF a permis à un gouvernement de droite de « faire affaire » avec la CGT, les deux parties se rejoignant sur la nécessité de garantir la prospérité de l'entreprise (Etude de cas Retraites EDF - 2004).

Par rapport au modèle organisationnel de prise de décision, le modèle politique présente le grand avantage d'éclairer les conditions et modalités de la participation à un processus de décision collectif. La fluidité apparente de la participation n'est pas seulement le fait du hasard, mais également le résultat d'arrangements institutionnels, d'intérêts bien compris qui déterminent les mobilisations des parties prenantes dans un conflit.

2.1.3.4. De la coalition dominante aux réseaux : comment délimiter les coalitions ?

Apparemment très structurées autour de partis politiques en concurrence ou collaborant pour l'exercice du pouvoir, les coalitions agissantes recouvrent des réalités diverses et difficiles à caractériser. Le périmètre et la consistance des groupes qui structurent le conflit dans le modèle politique fait l'objet de débats multiples.

Un premier débat porte sur ce qui rassemble une coalition. De nombreux auteurs tels que March mettent en avant la communauté d'intérêts des sous-entités coalisées. La théorie des groupes d'intérêts (Garceau 1958; Truman 1951; Lindblom 1959) participe de cette tendance. À l'inverse, la théorie de la coalition de revendication (*advocacy coalition*, Sabatier 2007) met en avant les convictions profondes comme ciment des coalitions mobilisatrices (*advocacy coalition*). Pour Stone, les idées sont également centrales dans le jeu politique : « les idées quant à la politique façonnent les alliances politiques, et les considérations stratégiques liées à la constitution et au maintien d'alliances façonnent, à leur tour, les idées que les gens adoptent et cherchent à mettre en œuvre »[30] (Stone 1997, 32). Cette dualité renvoie à la notion d'institution, dont l'origine relève de la promotion d'intérêts collectifs dans l'institutionnalisme rationnel et d'un système de valeurs et de solidarités dans l'institutionnalisme sociologique. La réalité empirique laisse une place à une telle diversité

des groupes d'intérêts, coalitions, sous-entités ou institutions que chacune trouve sa place entre ces deux conceptions. Si les groupes de pression apparus à l'occasion de la réforme Hadopi relèvent clairement de la défense des intérêts (Etude de cas Hadopi), des acteurs tels que la Ligue des droits de l'homme ou les ONG environnementales (Etude de cas Grenelle de l'environnement) relèvent clairement de l'*advocacy*.

Un second débat porte sur la stabilité des coalitions dans le temps. Comme le précise March, il existe un arbitrage entre la constitution de coalitions *ad hoc* en fonction de la décision à prendre d'une part et la nécessité pratique de constituer des coalitions stables, d'autre part. Child (1972) montre à quel point, dans les décisions stratégiques, les coalitions se structurent de façon durable. En effet, les décisions stratégiques affectent profondément l'organisation, la structure, l'environnement et le système d'évaluation d'une organisation. Les travaux de Child montrent l'importance de l'influence de la coalition dominante et de ses intérêts dans les choix stratégiques, car ces choix conditionnent à leur tour la distribution des ressources et la structuration des intérêts au sein des sous-entités. Par là même, ces choix affectent la puissance et la stabilité de la coalition dominante, globalement ou pour certains de ses membres.

Un troisième débat porte sur la granularité des acteurs à prendre en compte. Pour March, les coalitions sont d'abord composées des « *sub-units* », c'est-à-dire d'entités qui ont une existence reconnue dans l'organisation. Pour autant, le concept de coalition dominante (Cyert et March 1963) met également à jour l'importance des individus, membres de ces groupes, dans la constitution et la gestion de la coalition. Certains auteurs ont approfondi le rôle joué par les individus en mettant en avant le caractère quasi-tribal de certaines coalitions, où « *a collection of individuals […] hold power over a particular decision making period* » (Child 1972). Le rôle relatif des sous-entités et des individus qui les dirigent peut être analysée comme un problème classique d'agence, où des agents représentent leur sous-entité dans la coalition tout en poursuivant leur agenda personnel.

Mais ce concept va sans doute au-delà d'un simple problème d'agence – et c'est le quatrième débat – en ce qu'il pose la question de la visibilité des acteurs d'une coalition. Cette question fait écho aux nombreuses influences externes qui s'exercent sur les décideurs politiques. Ainsi, les « conseillers du soir », redoutés par les conseillers officiels des cabinets ministériels

[30] "*Ideas about politics shape political alliances, and strategic considerations of building and maintaining*

(Schrameck 1995), entretiennent une influence directe et pour autant officieuse auprès des décideurs tout en promouvant leurs intérêts. Ainsi en est-il du rôle d'A. Minc dans l'annonce de la réduction des plages de publicité sur les chaînes de France Télévision, ou celui de P. Bruel dans la fixation de certains paramètres de la libéralisation des jeux en ligne (Etude de cas Libéralisation des jeux en ligne). Ces ramifications conduisent à élargir le concept de coalition. L'approche par les réseaux s'appuie sur une représentation des acteurs par sous-systèmes opérant relativement indépendamment les uns des autres sur les différents domaines de politiques publiques (Adam et Kriesi in Sabatier 2007). Ces réseaux rassemblent des acteurs publics et privés qui entretiennent des relations d'interdépendance, sans pour autant que leurs intérêts soient nécessairement alignés. Ce concept, situé au carrefour des théories interorganisationnelles (Benson 1975) et du pluralisme politique (Truman 1951), s'appuie sur l'idée que ces interdépendances engendrent des relations fréquentes et une gestion de fait coordonnée des intérêts mutuels. Au-delà de ces caractéristiques, on peut distinguer trois conceptions du réseau de politique publique (Adam et Kriesi in Sabatier 2007) :

- Le réseau comme gouvernance autonome qui rassemble des acteurs selon une logique horizontale non hiérarchique (Kenis et Schneider in Marin 1991). Ce concept permet de tempérer une vision excessivement formelle et hiérarchique de la prise de décision.

- Le réseau comme mode d'interaction entre acteurs publics et privés dans un domaine de politique publique spécifique. Ces réseaux, plus ou moins centralisés, relèvent du modèle pluraliste ou corporatiste. De nombreuses études empiriques ont permis d'en éclairer les caractéristiques que ce soit au sein d'un système politique (Marsh et Rhodes 1992) ou grâce à une approche comparative (Klijn 2008).

- Le réseau comme ensemble d'acteurs interconnectés en raison de l'intensité de leurs échanges, généralement analysés quantitativement.

Le réseau se situe quelque part entre l'institution, à ceci près qu'il est plus plastique et fluide, et la coalition, à ceci près qu'il rassemble des acteurs qui sont interdépendants mais n'ont que rarement des intérêts alignés.

alliances in turn shape ideas people espouse and seek to implement."

2.2. Le mode de résolution de la décision

Le contenu des réformes est-il déterminé par des considérations principalement rationnelles, organisationnelles (attention des acteurs) ou politiques ? Il est particulièrement difficile dans cette section de séparer les trois modes de prise de décision, tant ils peuvent être conjointement voire indistinctement mobilisés pour une même décision (Dean et Sharfman 1993). C'est en particulier vrai pour les modèles politique et rationnel de prise de décision : un comportement politique peut être rationnel dans certaines organisations très politiques (Pettigrew 1973) et, inversement, un comportement rationnel peut être également politique tant la culture rationnelle est forte dans certaines organisations (Field et Janis 1990). Plus fondamentalement, la rationalité ne s'oppose pas à la politique (Dean et Sharfman 1993), ni la politique à la rationalité, ni le hasard à la rationalité. Autrement dit, plus de rationalité ne veut pas nécessairement dire moins de politique et inversement. En s'inspirant du modèle organisationnel, on pourrait représenter le modèle de choix comme une fenêtre d'opportunité dans laquelle se croiseraient trois flux plus ou moins indépendants, la rationalité, la politique et le hasard (ou l'attention). Les sections suivantes présentent les caractéristiques de ces différents modèles de choix.

2.2.1. La rationalité et ses limites

Comme déjà indiqué plus haut, la rationalité dans les choix publics découle de deux démarches scientifiques complémentaires : celle qui part de l'économie pour fonder l'école dite des choix publics et celle qui part des sciences cognitives pour fonder la théorie de la rationalité limitée. Ces deux démarches ont en commun l'ambition d'expliquer les comportements collectifs à partir des règles qui régissent les comportements individuels.

Dans une démarche fondée sur l'individualisme méthodologique, Buchanan et Tullock (Buchanan et Tullock 1962) fondent les principes du modèle du choix public. Cette démarche qui s'appuie sur les hypothèses de *l'homo oeconomicus* (cf. section 2.1.1.) vise à montrer que les choix publics découlent de l'agrégation de choix privés rationnels. Pour ces auteurs, il n'y a pas de fait collectif en tant que tel mais des problèmes d'action collective résultant des intérêts divergents des acteurs. Ces problèmes appellent la mise en place d'institutions destinées à réguler ces intérêts et atteindre un équilibre optimal au sens de Pareto. Pour être efficaces, ces institutions doivent prendre en compte non seulement les coûts externes du

choix (ce qui est imposé aux individus concernés par le choix public) mais également les coûts de transaction liés au processus de décision.

Ces travaux théoriques permettent de mieux comprendre un certain nombre de comportements et de blocages politiques affectant la conduite des réformes. Fernandez et Rodrik (1991) ont ainsi mis en évidence l'existence d'un « *status quo bias* », lié à l'incertitude qui règne concernant la distribution des gains et des coûts de la réforme. Le plus souvent, alors que les coûts d'une réforme sont facilement identifiables, et que les « perdants » ont donc clairement conscience d'être perdants, les bénéfices de la réforme sont plus diffus : les futurs gagnants n'ont pas la certitude d'être gagnants, voire ignorent qu'ils peuvent l'être. Par conséquent, il peut être tout à fait rationnel pour les futurs gagnants d'une réforme de combattre celle-ci – même si, une fois qu'elle sera appliquée et que ses bénéfices se feront sentir, ils en deviendront souvent les principaux défenseurs.

Ces conclusions sont corroborées par les analyses économiques du phénomène de *rent-seeking* (Krueger 1974; Olson 1984). Ces travaux montrent que les restrictions imposées par l'État à l'activité économique (par exemple en imposant la détention d'une licence pour une certaine activité) donnent naissance à des rentes, et que les agents économiques sont en compétition pour avoir accès à ces rentes et les conserver. L'existence de ces rentes donne naissance à des groupes d'intérêts puissants, capables d'influencer l'action du gouvernement à leur profit et au détriment de l'intérêt général – ce qui peut être un obstacle majeur à la mise en œuvre de réformes.

Certains travaux soulignent toutefois la complexité de la prise en compte de la rationalité dans la détermination des politiques (re)distributives. La rationalité des acteurs devrait conduire les représentants à construire une « coalition victorieuse minimale » (*minimum winning coalition*) destinée à assurer une prise de décision qui maximise leur utilité tout en respectant les règles d'un système représentatif (Riker 1962). Ce concept n'est pas validé par les études empiriques qui mettent en évidence la volonté du législateur de promouvoir des politiques unanimistes. Cet apparent paradoxe s'explique par les intérêts de long terme du législateur dont la réélection dépend de sa capacité à s'associer à des décisions recueillant un large assentiment au sein de son électorat (Weingast 1979).

L'utilité de ces travaux théoriques d'économie politique réside dans leur pouvoir explicatif : à partir d'hypothèses relativement simples, ils construisent des modèles permettant de

comprendre un certain nombre de comportements et de blocages politiques, en particulier la dynamique de conflit et de négociation entre groupes d'intérêts et parties prenantes, et l'influence que celles-ci peuvent avoir sur les politiques économiques mises en œuvre.

Cependant, les hypothèses sur lesquelles les modèles sont construits ont été remises en cause précisément en raison de leur simplicité jugée excessive. La théorie de la rationalité limitée (*bounded rationality*) a contesté l'hypothèse de la rationalité individuelle, qui fonde les théories des choix publics, en mettant en évidence les obstacles cognitifs, informationnels ou psychologiques à la prise de décisions rationnelles[31]. Cette théorie repose sur quatre principes (Jones, Boushey, et Workman 2006)

- Le principe de la rationalité intentionnelle : « nous examinons le comportement axé sur l'atteinte d'objectifs, et nous étudions la façon dont les caractéristiques cognitives et émotionnelles aident ou font obstacle à ce comportement »[32] (Jones, Boushey, et Workman 2006, 44). Cette intentionnalité est pourtant de moins en moins rationnelle lorsque le temps de la décision est fortement contrainte et les coûts d'information élevés, ce qui est souvent le cas dans les réformes. Plus profondément, les motifs de nos actions sont souvent opaques ou, plus précisément, construites en partie malgré nous dans un environnement social contextualisé. Le principe de contextualisation selon lequel « une large part du comportement humain s'explique par la nature de l'environnement d'une décision »[33] (Jones et al. 2006, 45) Ce principe est également pertinent pour la conduite des réformes pour lesquelles les contextes politique, économique et social pèsent lourdement.

- Le principe d'incertitude : « non seulement les individus n'ont pas conscience des conséquences de leurs choix stratégiques, mais ils n'ont pas de certitude quant aux procédures de choix elles-mêmes et même quant à leurs propres préférences »[34] (Jones et al. 2006, 45).

[31] Pour une synthèse sur les limites mises en évidence par les tenants de la rationalité limitée, voire (K. M. Eisenhardt et Zbaracki 1992, 19 et suiv.)
[32] "*we look at the goal directed behavior of the people, and investigate the manner in which their cognitive and emotional constitutions either help or hinder their goal-seeking*."
[33] "*Much of human behavior is explained by the nature of the 'task environment' surrounding a decision*."
[34] "*Not only are individuals unaware of the outcomes that will result from strategic choices, but they are uncertain of the procedures of choice themselves and are even uncertain about their own preferences*."

- Le principe d'arbitrage : contrairement à l'hypothèse de transitivité retenue par l'école du choix rationnel, les individus éprouvent des difficultés à organiser leurs préférences et faire leurs choix en particulier lorsqu'ils se trouvent au croisement entre plusieurs objectifs. "*Preferences are determined by emotional and cognitive cues, and are rarely as stable as rational choice theorists have us believe*." (Jones et al. 2006, 45). Les individus choisissent surtout des décisions qui les satisfont sans toujours rechercher à maximiser leur utilité. Les individus ont en effet des ressources et une attention limitées à consacrer à la résolution de problèmes. Ce dernier point rapproche la théorie de la rationalité limitée du modèle organisationnel qui met également en évidence l'importance des contingences, singulièrement le manque d'attention, dans les décisions collectives. Pour autant, cette caractéristique ne paraît que partiellement pertinente pour notre sujet. L'importance des enjeux d'une réforme conduit généralement à une analyse approfondie du problème par les différents acteurs qui se mobilisent pour peser dans le débat.

Le nouvel institutionnalisme rationnel a cherché à intégrer une représentation plus complexe de la rationalité en consacrant une attention plus grande à l'« épaisseur » des institutions, en particulier la façon dont celles-ci conditionnent l'accès à l'information et la coopération entre acteurs ayant des intérêts divergents (cf. section 2.1.1.). De son côté la rationalité limitée approfondit les conditions dans lesquelles les individus font leurs choix dans des environnements collectifs. En partant de deux démarches opposées, ces deux courants s'enrichissent dialectiquement au point qu'il n'existe plus de véritable controverse autre que méthodologique sur la rationalité des acteurs. De nombreux auteurs mettent en évidence un continuum de rationalité : « la recherche empirique montre clairement 1) l'existence de limites cognitives au modèle rationnel […] 2) que beaucoup de décisions suivent les étapes élémentaires de l'identification du problème, du développement et de la sélection, mais que la succession de ces étapes n'est pas linéaire […] 3) que la complexité du problème et le conflit entre les décideurs façonnent souvent le processus de décision. »[35] (Eisenhardt et Zbaracki 1992, 22). Les travaux empiriques portent davantage sur les conditions d'une plus ou moins grande rationalité dans la prise de décision. Ainsi, les travaux de Hickson (1986) montrent que le caractère cyclique et déstructuré du processus est d'autant plus fort que la décision à

[35] "*Empirical research clearly supports 1) the existence of cognitive limits to the rational model […] (2) many decisions follow the basic phases of problem identification, development and selection, but that they circle*

prendre est complexe et politique (« *contentious* »). Ceux de Mintzberg et Waters (1982) montrent que la rationalité des décisions stratégiques décroît avec la taille de l'organisation. Ceux de Dean et Sharfman (1993) montrent comment l'environnement, le degré élevé d'incertitude et le contrôle externe réduisent la rationalité dans la prise de décision. D'importants travaux empiriques ont également cherché à mettre en évidence des relations entre rationalité de la prise de décision et performance (Eisenhardt et Bourgeois 1988). À ce titre, il importe pour notre sujet de noter que, sur la base d'une étude empirique dans les secteurs de la peinture et du bois, il semble exister une relation négative entre la rationalité du processus de décision (exhaustivité et inclusion) et la performance des entreprises confrontées à un environnement instable, alors que cette relation est positive dans un environnement stable (Fredrickson 1984).

Ces différents travaux montrent la pertinence d'une approche rationnelle de la conduite des réformes. Le degré élevé d'incertitude sur les impacts, la complexité des problèmes en jeu et la pluralité des objectifs poursuivis confortent une approche par la rationalité limitée. Pour autant, l'importance des enjeux pour certaines parties prenantes et la certitude qui accompagne les effets immédiats d'un changement de dispositif tel que la création ou la suppression d'un avantage (Etude de cas Statut de l'auto-entrepreneur; Etude de cas Hadopi; Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005; Etude de cas Retraites - 2010) ou une modification des structures de pouvoir (Etude de cas LRU; Etude de cas Audiovisuel public - 2008; Etude de cas Décentralisation - 2003; Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires) dont l'effet immédiat est certain ne doit pas conduire à négliger le comportement stratégique très rationnel des acteurs.

2.2.2. L'attention, clé de la résolution dans le modèle organisationnel

Le modèle dit de la « poubelle » élaboré par Cohen, March et Olsen (1972) est fondé sur l'identification de quatre flux indépendants dont la conjonction permet la prise de décision. Ces quatre flux sont :

- Des occasions de choix, c'est-à-dire un moment où s'enclenche un processus de décision formel (élection, processus budgétaire, une crise, tenue d'un conseil

through the various phases […] (3) the complexity of the problem and the conflict among the decision makers often influence the shape of the decision path."

d'administration…). Ces occasions se caractérisent par un calendrier et par la liste des participants à la décision ;

- Des problèmes ou enjeux qui sont importants pour des individus ou des groupes dans l'organisation. Ils décident alors d'y accorder de l'attention, ce qui donne une certaine visibilité au problème dans l'organisation ;

- Des solutions qui se caractérisent par un certain niveau de complexité. Cette complexité requiert elle-même un degré d'énergie proportionnel pour être considérée dans le traitement d'un problème donné. Ce niveau d'énergie peut varier dans le temps ;

- Des participants à la décision, qui entrent et sortent en fonction de leur disponibilité.

Comme évoqué dans la section précédente, l'attention limitée que les acteurs consacrent à la résolution d'un problème détermine en partie le modèle de choix. Le *garbage can model* formalise le poids de l'attention en mettant en regard la complexité des solutions envisagées avec le degré d'attention que les acteurs participant à la décision sont prêts à y consacrer (Cohen, March, et Olsen 1972). Le degré d'attention des acteurs va limiter la nature des solutions envisageables au regard de leur complexité. Les études empiriques montrent en effet une grande variation dans l'intensité de la phase dite de développement au cours de laquelle les options sont élaborées (Mintzberg, Raisinghani, et Théorêt 1976; Hickson 1986). La limitation des ressources, les contraintes de temps et le degré d'incertitude bornent plus ou moins le champ de cette recherche.

L'originalité de ce modèle tient moins à l'identification des conditions à remplir pour qu'une décision soit prise : pour résoudre un problème, il faut un problème qui préoccupe des gens, une solution perçue comme adéquate, des individus compétents pour prendre la décision. L'originalité de ce modèle tient à l'hypothèse selon laquelle ces quatre flux évoluent de façon indépendante. Autrement dit, la prise de décision est liée au hasard. La force explicative de ce modèle est par conséquent limitée.

L'incrémentalisme relève de la même logique. En mettant l'accent sur le caractère très graduel des évolutions en politique publique, mais également dans le champ de la décision stratégique, Lindblom (1979) donne une « prime à la simplicité » par opposition à des options

plus complexes qui appelleraient une attention plus grande des acteurs. L'option incrémentale ne modifie que quelques paramètres d'un système existant alors qu'une rupture se traduirait par des changements de dispositif radicaux et des implications techniques, financières, administratives et politiques très difficiles à évaluer. Le nombre d'acteurs concernés, la diversité de leurs intérêts mais également leurs interdépendances ne font qu'accentuer le poids des incertitudes dans la conduite de réformes. L'ajustement mutuel entre les acteurs au cours du processus de changement constitue un second facteur d'inertie particulièrement fort dans les systèmes pluralistes. Comme l'a montré D. North (1990), il peut être rationnel de ne pas choisir une solution optimale dans l'absolu, les choix retenus initialement produisant au fil du temps des effets cumulatifs (rendements croissants des effets d'apprentissage, des technologies, des logiques de coordination, etc.).

L'approche par les flux de Kingdon met également en avant les limites d'attention des acteurs dans le traitement des différents problèmes ou solutions dans les différents champs de politiques publiques. Ainsi, des agendas de réformes complexes peuvent s'effondrer du fait de leur excessive complexité pour les institutions, ou ne laisser passer que quelques aspects de l'agenda initial de réforme. Il souligne l'importance du hasard dans l'issue du processus de décision : « puisque le résultat dépend de la combinaison de problèmes et de propositions examinées, il y aura nécessairement une part de hasard, en fonction des participants présents, des choix disponibles, voire de ce qui retient l'attention des gens »[36] (Kingdon 2002, 177). Pour autant, la difficulté à prévoir l'issue de la décision ne doit pas conduire à s'en remettre totalement au hasard. Si l'apparition d'une fenêtre d'opportunité est largement liée au couplage aléatoire entre ces trois flux, Kingdon souligne l'importance du rapport de force au sein d'une fenêtre d'opportunité, c'est-à-dire au cours de la conduite d'une réforme. « À la différence de l'accent mis sur la persuasion dans le « *policy stream* », la recherche de consensus dans le « *political stream* » est régie par le marchandage […] L'on rejoint une coalition non parce qu'on a été convaincu des vertus de ce choix, mais parce qu'on craint que ne pas la rejoindre ait pour conséquence l'exclusion des bénéfices de la participation »[37] (Kingdon 2002, 159). La constitution de coalitions devient alors un enjeu majeur pour les

[36] "*Since the outcome depends on the mix of problems and proposals under consideration, there is bound to be some happenstance, depending on which participants are present, which alternatives are available, and even what catches people's eyes*."
[37] "*In contrast to the policy stream's emphasis on persuasion, the political stream's consensus building is governed by bargaining […] Joining the coalition occurs not because one has simply been persuaded of the virtue of that course of action, but because one fears that failure to join would result in exclusion from the benefits of participation.*"

acteurs : « un processus de marchandage est à l'œuvre ; des soutiens potentiels de la coalition sont attirés par la promesse de quelque avantage, et d'autres prennent le train en marche de peur de perdre leur part des bénéfices, dans l'hypothèse où quelque chose devait se passer »[38] (Kingdon 2002, 161).

Parallèlement, Kingdon dégage trois critères pour la survie d'une option au cours du processus de réforme :

- La faisabilité technique. L'aversion au risque des décideurs publics les portent à mettre en question les différentes options afin d'en éprouver la faisabilité. Une option peut être écartée non pas tant parce qu'elle est infaisable mais parce qu'il existe un doute sur sa faisabilité ou sa pertinence ;

- L'acceptabilité idéologique. La communauté des experts et groupes d'intérêts qui composent la communauté ou le réseau d'une politique publique peuvent diverger sur des paramètres mais présentent généralement une assez grande homogénéité idéologique, ou de valeurs. Cette homogénéité relative est d'ailleurs en partie la conséquence de l'état d'équilibre antérieur. Elle borne le champ des possibles, au sens où des solutions techniques pertinentes fondées sur des valeurs étrangères à la communauté n'ont que peu de chance de prospérer. Il en va ainsi, au plus fort de la crise financière survenue en 2008-2009, de la nationalisation des banques au moment où les États ont dû intervenir pour les refinancer. Cette option n'a pas été sérieusement étudiée sauf pour les banques structurellement insolvables, pour lesquelles aucune autre option technique ne pouvait être envisagée ;

- L'anticipation des contraintes futures au cours du processus de décision. Ce critère est moins clair que les précédents. Il porte en particulier sur la soutenabilité budgétaire et l'intérêt que les responsables politiques et l'opinion publique dans ses différentes dimensions (opinion publique et groupes d'intérêt) vont trouver à soutenir telle ou telle proposition. D'une certaine façon, il résume ce que d'autres auteurs entendent par « faisabilité politique ».

[38] "*a bargaining process is at work; potential coalition supporters are enticed into support by promises of some benefit, and others climb aboard the bandwagon out of fear that they will be left without their share of the benefits, in the event that something should pass*."

L'originalité du modèle de Kingdon porte donc davantage sur la façon dont l'agenda se constitue que sur la conduite des réformes en tant que telles. Au sein d'une fenêtre d'opportunité, le modèle de choix présenté intègre largement des déterminants qui relèvent des modèles de choix rationnels et politiques. En outre, il convient, là encore, de rappeler que ces travaux sont fondés sur l'analyse du système politique américain marqué par un degré élevé de fragmentation de l'action publique. À la différence du modèle américain, le modèle français est marqué par le poids des administrations dans l'exécutif (François 2006) et de l'exécutif dans le processus politique (Mény et Surel 2004). Le fait majoritaire et le poids de la technocratie se combinent pour donner une certaine homogénéité au processus politique, contrepartie d'une moindre perméabilité aux influences externes.

2.2.3. La question du pouvoir

« Le pouvoir a si mauvaise réputation que beaucoup de gens de bien se persuadent qu'ils ne veulent rien avoir à faire avec lui »[39] (Gardner 1990, 55). De Clausewitz à Machiavel, le pouvoir est associé à l'idée d'une manipulation de fins et de moyens, de calculs : « Ce qui est à désirer, c'est que si le fait l'accuse, le résultat l'excuse ; si le résultat est bon, il est acquitté ; tel est le cas de Romulus. Ce n'est pas la violence qui restaure, mais la violence qui ruine qu'il faut condamner. » (Machaviel 1531, 405). Mais qui est en droit d'apprécier ce qui ruine et ce qui restaure ? L'idée selon laquelle il existe une violence légitime et , plus largement, que des actions moralement répréhensibles peuvent se justifier est orthogonale avec la valeur absolue accordée à l'humain par le courant individualiste et la philosophie des Lumières. Elle s'oppose également à la morale catégorique kantienne, dont l'universalisation de l'action interdit toute logique de pouvoir et d'instrumentalisation des individus : « Agis de façon telle que tu traites l'humanité, aussi bien dans ta personne que dans toute autre, toujours en même temps comme fin, et jamais simplement comme moyen. » (Kant 1785).

Reste que le pouvoir est une réalité bien ancrée et un puissant levier pour la résolution des décisions dans le modèle politique : « dire qu'un dirigeant s'intéresse au pouvoir, c'est comme dire qu'un joueur de tennis s'intéresse à faire des coups que son adversaire ne peut pas renvoyer »[40] (Gardner 1990, 57).

[39] "*Power has such a bad name that many good people persuade themselves they want nothing to do with it.*"
[40] "*To say a leader is preoccupied with power is like saying that a tennis player is preoccupied with making shots his opponent cannot return.*"

Malgré les abondants débats qu'il a suscités, le concept de pouvoir reste flou. Le recours au pouvoir comme modèle de choix est à la fois rassurant et vertigineux. « Rassurant » en ce qu'il paraît en première analyse naturel que les plus puissants réussissent à imposer leurs vues puisqu'il s'agit là de l'objet même du pouvoir. Vertigineux en ce qu'une telle affirmation prend aussitôt un tour tautologique : quels sont les fondements du pouvoir ? Comment le mesurer ? Comment s'exerce-t-il ? Peut-on comprendre et définir le pouvoir indépendamment d'une certaine conception politique et idéologique ?

Cette section ne suffirait pas à traiter correctement un concept qui a beaucoup mobilisé la recherche tant en sciences politiques, en philosophie, en sociologie qu'en psychologie, en gestion ou en économie. L'objet de cette section se limite donc à mettre en perspectives un certain nombre de caractéristiques et de débats sur le pouvoir afin d'éclairer ce qui, dans le cadre du modèle politique, permet de déterminer l'issue d'un processus de décision.

2.2.3.1. L'exercice du pouvoir dans un modèle de choix politique

Dans le *Oxford Handbook of Public Policy* (Goodin 2006), Galston souligne l'ambivalence du pouvoir, partagé entre le pouvoir de (*power to*) et le pouvoir sur (*power over*). Dans la lignée de Max Weber, de nombreux auteurs ont privilégié le « pouvoir sur » : « *A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*. » (Dahl 1957, 202‑203). Dans le modèle de décision politique, le pouvoir est également défini comme la capacité d'une sous-entité à influencer une décision afin qu'elle soit plus conforme à ses attentes et intérêts propres (March 1962). Le pouvoir présente donc une ambiguïté fondamentale : il s'exerce en vue d'un objectif, avec une visée déterminée ; il s'exerce également sur des personnes afin de modifier leur conduite dans un certain sens. Ces deux composantes du pouvoir ne sont pas incompatibles. Notons toutefois qu'à strictement parler, la seconde ne semble a priori pas nécessaire, le pouvoir d'exercer une action sur son environnement (ouvrir une porte, faire une dépense…) n'impliquant pas nécessairement un rapport à autrui.

Pour Bachrach et Baratz (1962) cette définition ne présente que la face émergée du pouvoir. Ces auteurs élargissent la notion de pouvoir ou, plus précisément, ses manifestations en mettant en évidence sa « face cachée ». Le pouvoir s'exerce en effet sur les décisions qui se prennent mais également sur les décisions qui ne se prennent pas : « bien sûr, le pouvoir

s'exerce quand A participe à la prise de décisions qui affectent B. Mais le pouvoir s'exerce aussi quand A consacre son énergie à la création ou au renforcement de valeurs sociales et politiques et de pratiques institutionnelles qui limitent le champ du processus politique à l'examen des seuls sujets relativement inoffensifs pour A. »[41] (Bachrach et Baratz 1962, 948). Il existe une face explicite du pouvoir et une face implicite, cachée, invisible du pouvoir.

Lukes (1974) présente une vision encore plus large du pouvoir. Il le définit comme la capacité à imposer des contraintes à des tiers : ceux qui en sont l'objet acquièrent des représentations qui les conduisent à consentir ou à s'adapter à cette domination, qu'elle soit coercitive ou non. Dès lors, le pouvoir ne porte pas seulement sur les conflits visibles mais aussi sur les conflits latents ; non seulement sur les décisions qui sont prises, mais aussi sur le contrôle de l'agenda politique ; non seulement sur les problèmes discutés, mais aussi sur des problèmes potentiels ; non seulement sur les intérêts objectifs des acteurs, mais aussi sur leurs intérêts subjectifs ; non seulement sur la contrainte coercitive, mais aussi sur la contrainte douce qui s'exerce au travers de l'influence sur les représentations. Zander et Zander résument ainsi l'étendue du champ du pouvoir : il y a pouvoir lorsque : « *a change in cognition, attitude, behavior or emotion of one person […] can be attributed to another agent*." Ainsi le pouvoir social est-il défini comme "*the potential influence of one person over another*" (Zander et Zander 1960, 316).

La profondeur et l'étendue du pouvoir varient selon les auteurs jusqu'à tangenter la raison d'être de ce qu'est une relation sociale, car comment concevoir les relations sociales sans influence ? Le pouvoir devient alors insaisissable, diffus.

Afin de dépasser ce débat, plus graduel que conceptuel, nous proposons de dégager quatre caractéristiques du pouvoir : le pouvoir est à la fois virtuel, conféré, réciproque et ordonnateur.

- **Virtuel**

Le pouvoir est insaisissable en ce qu'il est d'abord une possibilité. Potentiel, puissance et pouvoir partagent cette ambiguïté de pouvoir être et de n'être rien « en acte ». Cette tension

[41] "*Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A.*"

propre au pouvoir en fait tour à tour une menace, une promesse, une surprise, une illusion... Le pouvoir est toujours insaisissable, incertain, irréel alors même qu'il est continuellement mis en scène, symbolisé, toujours signifié pour exister, mais en puissance. Le pouvoir peut ainsi surgir de tout côté, à tout moment. Il alimente en cela une grande excitation tissée de craintes, d'envies, de fantasmes. C'est sans doute là l'essence même du pouvoir, ce qui fait qu'il est sans être : « […] le pouvoir échappe à la connaissance du public qui le regards avec un mélange de méfiance, de respect, de fascination et de crainte, sans trop savoir de quoi il retourne. » (Le Maire 2013, 3)D'une certaine façon l'exercice du pouvoir, la mobilisation effective de ses ressources est un échec, le signe de faiblesse d'un pouvoir qui n'a pas su agir par sa simple symbolique, par son ordre discursif (Foucault 1969).

- **Conféré**

Hobbes (Hobbes 1651)distingue le pouvoir naturel qui se fonde sur la qualité des facultés naturelles d'un individu (physiques, intellectuelles, morales…) et le pouvoir instrumental qui recouvre les moyens d'en obtenir davantage, tels que la richesse, la réputation, les amis ou la chance.

Le pouvoir naturel peut être rattaché au pouvoir effectif exercé par certaines entités ou groupes dans une organisation. De nombreux auteurs assimilent ainsi le pouvoir à une force. Zander et Zander (1960) mesurent le pouvoir comme la force maximale qu'un acteur peut exercer sur un autre à un moment donné. Pour Bennis et Nanus (2003, 17), « le pouvoir est l'énergie élémentaire pour lancer et maintenir l'action ou, pour le dire autrement, la capacité à traduire une intention en une réalité et à la maintenir. »[42] Pour Pfeffer (1992, 33), « le pouvoir se définit comme une force potentielle […] comme la capacité d'influencer le comportement, de changer le cours des événements, de vaincre la résistance et de faire faire aux gens des choses qu'ils ne feraient pas autrement. La politique et l'influence sont les processus, les actions, les comportements à travers lesquels ce pouvoir potentiel est utilisé et réalisé »[43] .

Dans cette tradition, plusieurs auteurs se sont interrogés sur les origines de cette force. Pour Crozier, l'incertitude critique pour le fonctionnement d'une organisation est un facteur

[42] "*Power is the basic energy to initiate and sustain action or, to put it another way, the capacity to translate intention into reality and sustain it.*"
[43] "*Power [is] being defined as a potential force […] as the potential ability to influence behavior, to change course of events, to overcome resistance and to get people to do things that they would not otherwise do. Politics*

structurant de la distribution du pouvoir. Il voit dans le pouvoir des ingénieurs, seuls capables d'assurer le bon fonctionnement de l'usine et de la réparer en cas de panne (aléa), la source de leur pouvoir (Crozier 1963). Cette hypothèse a été élargie par Perrow qui voit dans le caractère critique des fonctions la source du pouvoir de ceux qui l'assument (Perrow in Zald 1970). Ainsi le marketing est-il appréhendé comme la fonction la plus puissante dans une entreprise où les incertitudes liées au marché ont un impact critique sur ses résultats. Les travaux de Salancik et Pfeffer établissent une équivalence entre la criticité de la contribution d'une sous-entité d'une organisation et sa capacité à capter les ressources critiques de l'organisation : « une sous-unité qui contribue à obtenir des ressources critiques pour l'organisation est dans une meilleure position pour obtenir les ressources critiques et rares de l'organisation »[44] (Salancik et Pfeffer 1974). Cette hypothèse explique par exemple l'importance de l'influence des secteurs des infrastructures (transport, électricité…) ou de l'administration fiscale dans les négociations avec le gouvernement (Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts; Etude de cas Libéralisation du fret - 2006; Etude de cas Libéralisation des ports - 2008). D'autres travaux ont mis l'accent sur l'importance critique des fonctions liées à la collecte des ressources dans la distribution du pouvoir (Yuchtman et Seashore 1967; Salancik et Pfeffer 1974), ce qui est également validé par l'étude de cas relative à la réforme de l'administration fiscale (Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts).

L'ensemble de ces caractéristiques objectives, de la force physique à la gestion d'une fonction critique ne sont cependant que les socles sur lesquels peut se bâtir le pouvoir. La force peut détruire, des ingénieurs peuvent arrêter une usine mais, comme le montrent les actes de résistance individuels ou collectifs, ces facultés n'ont d'influence sur ceux qu'elles visent qu'à la condition que ces derniers cèdent à la pression dont ils sont l'objet. Cette pression est une réalité physique, matérielle ou morale. Mais elle rencontrera une personnalité, une identité collective qui y cèdera – consciemment ou inconsciemment – ou y résistera. S'il ne peut y avoir de limite à la force, il n'y a pas non plus de limite à la résistance si ceux qui y sont exposés sont « prêts à tout » (que l'on songe à l'impuissance de la force militaire britannique sur la non-violence prônée par Gandhi). Ces facultés « objectives », aussi critiques soient-elles, ne constituent donc pas l'essence du pouvoir mais une condition fréquente.

---

and influence are the processes, the actions, the behaviors through which this potential power is utilized and realized."

« Le plus grand des pouvoirs humains est celui qui est composé des pouvoirs de la plus grande partie des hommes, unis par consentement en une seule personne, naturelle ou civile, qui a l'usage de tous leurs pouvoirs qui dépendent [alors] de sa volonté, comme est le pouvoir d'une République, ou celui qui dépend des volontés de chaque particulier, comme est le pouvoir d'une faction ou de différentes factions liguées. Avoir des serviteurs est donc un pouvoir, avoir des amis est un pouvoir. Ce sont en effet des forces unies. » (Hobbes 1651 Chap. X) De même que la beauté est dans l'œil de l'observateur, le pouvoir est avant tout dans l'œil de celui qui le craint ou le respecte. Ainsi, « la réputation d'avoir du pouvoir est un pouvoir, parce qu'on s'attache grâce à elle ceux qui ont besoin de protection. » (Hobbes 1651 Chap. X). Cette caractéristique du pouvoir souligne l'importance de la dimension cognitive du pouvoir, du poids des symboles et des structures d'interprétation du monde. Le pouvoir serait donc avant tout une projection de ceux qui le respectent ou le craignent. Le pouvoir ne s'exerce « vers le bas » que parce qu'il est conféré « vers le haut » par des processus de délégation explicites (constitution, lois, décrets, contrats…) ou implicites (respect, prestige, honneur, dignité…). On touche ici à la nature proprement humaine et sociale du pouvoir : « Seul, le responsable politique ne peut plus rien. Il réussit quand il agrège des forces qui le dépassent. » (Le Maire 2013, 207)

- **Réciproque**

La relation de pouvoir n'est donc jamais unilatérale. Parce qu'il est conféré, le pouvoir dépend de celui qui le confère. La nature réciproque du pouvoir permet de comprendre pourquoi l'exercice du pouvoir relève bien souvent d'un rapport de force ou d'une négociation et non d'une simple domination : « On reste libre en politique tant que le peuple ne vous a pas choisi. Ensuite, on compose.» (Le Maire 2013, 207). Giddens présente à ce titre une conception originale du pouvoir qui permet de comprendre en quoi l'exercice du pouvoir est fondamentalement réciproque : « le pouvoir au sein des systèmes sociaux qui jouissent d'une certaine continuité dans le temps et dans l'espace suppose des relations régularisées d'autonomie et de dépendance entre acteurs et collectivités dans des contextes d'interaction sociale. Mais toutes les formes de dépendance offrent des ressources grâce auxquelles les subordonnés peuvent influencer les activités de leurs supérieurs. C'est ce que j'appelle la

[44] "*a subunit instrumental in obtaining critical resources for the organization is in better position to obtain the critical and scarce resources of the organization*."

dialectique du contrôle dans les systèmes sociaux »[45] (Giddens 1986, 16). La dialectique du contrôle implique en effet que ceux qui sont contrôlés l'ont accepté, d'une façon ou d'une autre, que cette acceptation soit le fruit d'un mélange de violence et de crainte ou d'intérêts bien compris. Le pouvoir s'exerce toujours comme une transaction, dans laquelle une personne ou un groupe exerce une certaine pression et un autre accepte ou résiste. Au fond, contrairement à la vision qui en est souvent donnée, le pouvoir réside d'abord dans la réceptivité des cibles du pouvoir à son influence. Cette dialectique est une donnée fondamentale du pouvoir, donnée contre laquelle les stratégies d'institutionnalisation et de représentations symboliques essaient de lutter afin de stabiliser le pouvoir, de le stratifier, de le réifier. Ces stratégies ne doivent pas cacher la vraie nature réciproque, fluide et donc fragile du pouvoir.

- **Ordonnateur**

La nature virtuelle ou projetée du pouvoir ne signifie pas que le pouvoir n'existe pas, mais qu'une grande partie de son efficacité tient à ce que sa possibilité d'exercice est intégrée. C'est ce que l'on désigne communément par « la peur du gendarme ». Ce faisant, le pouvoir est un principe d'ordonnancement à la fois horizontal, vertical, interpersonnel ou interorganisationnel (Salancik et Pfeffer 1974). Au plan social, le pouvoir et le savoir vont, selon Foucault, progressivement figer des ordres, des institutions des représentations, des discours qui ordonneront le social, permettront la constitution des pouvoirs. De façon plus « positive », Stone (1997) souligne l'importance de la relation de pouvoir dans l'organisation de la communauté politique. Le pouvoir politique est le levier de soumission des intérêts individuels à une forme d'intérêt commun. Dans la même perspective, Pfeffer envisage le pouvoir comme un processus social fondamental permettant l'accomplissement d'œuvres dans des systèmes interdépendants. Ces définitions s'inscrivent dans une perspective systémique et politique du pouvoir comme principe de régulation : « le pouvoir est la capacité généralisée de garantir l'exécution d'obligations contraignantes par des unités dans un système d'organisation collective lorsque les obligations sont légitimées par référence à leur influence sur les buts collectifs et lorsque, en cas de résistance, il y a une présomption de contrainte par des sanctions situationnelles négatives – quelle que soit la matérialisation réelle

[45] "*Power within social systems which enjoy some continuity over time and space presumes regularized relations of autonomy and dependence between actors or collectivities in contexts of social interactions. But all forms of dependence offer some resources whereby those who are subordinate can influence the activities of their superiors. This is what I call* dialectic of control *in social systems*."

de cette contrainte. »[46] (Parsons in Parsons 1969, 361). Le pouvoir est ainsi un levier d'ordonnancement doté d'une grande efficacité, en ce qu'il agit sans devoir entrer en acte. Pfeffer note que la complexification du tissu social rend plus difficile l'exercice du pouvoir comme principe ordonnateur : « l'exécution devient plus difficile car 1) le changement des normes sociales et la plus grande interdépendance au sein des organisations ont rendu l'autorité traditionnelle, formelle, moins efficace que par le passé ; 2) le développement d'une vision commune est de plus en plus difficile dans des organisations composées de membres hétérogènes »[47] (Pfeffer 1992, 44).

- **Conclusion : le pouvoir comme polarité**

Ces caractéristiques rapprochent la nature du pouvoir de celle de l'argent : la virtualité, le pouvoir comme l'argent étant des abstractions, des objets en puissance ; la nature « conférée » ensuite, l'argent n'ayant pas de valeur *per se* et ne valant que par convention, par le crédit qui lui est attribué ; la dimension réciproque, l'argent intervenant généralement comme contrepartie dans une relation d'échange ; la puissance ordonnatrice enfin, en ce qu'il permet la commensurabilité entre les biens et services et la fluidité du commerce entre les hommes. Sans que l'on puisse totalement les distinguer, le pouvoir relève de la puissance politique et l'argent de la puissance économique.

Mais le terme de puissance ne rend pas assez clairement compte de la nature fondamentalement relationnelle du pouvoir. On pourrait ainsi définir le pouvoir comme une *polarité politique* : polarité en ce qu'il met en mouvement, à la façon d'une tension magnétique ou électrique ; polarité en ce qu'il agit à distance ; polarité (+/-) en ce que le pouvoir est dialectique, s'inscrit dans une tension, un rapport de force ; polarité en ce qu'il est réciproque, l'aimant étant également attiré par ce qui l'attire ; polarité en ce qu'il organise des flux dans une convergence et leur donne sens ; polarité en ce qu'il introduit un biais, un style, un caractère à la façon d'une polarité au sens psychologique. Cette capacité d'aimantation est au cœur du pouvoir. Nos systèmes politiques peuvent être représentés comme des systèmes en équilibre instable, comme un système solaire, une galaxie. Le pouvoir est ainsi un point pivot

[46] "*Power is the generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals and where in case of recalcitrance there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions - whatever the actual agency of that enforcement*."

dans un système. Petit ou grand, central ou périphérique, il exerce sa polarité. Il en gagne par accrétion, fusion, en perd par érosion, choc ou explosion. La réforme rend compte de ces évolutions qui, sans déstabiliser le système en modifie la structure de façon plus ou moins profonde.

Si le pouvoir est une polarité, comment le mesurer ? Quels en sont les ressorts ?

2.2.3.2. Mesurer le pouvoir

La question de l'origine et de la mesure du pouvoir est traversée par un débat théorique entre structuralistes et fonctionnalistes. Pour les premiers, très représentés dans la littérature rattachable au modèle politique de prise de décision, la répartition du pouvoir est consubstantielle aux structures sociales qui imprègnent les inconscients individuels et collectifs. Pour les seconds, le pluralisme est une caractéristique fondamentale des systèmes politiques où les configurations de pouvoir sont liées à des « *issues* » (Bachrach et Baratz 1962; Dahl 1957).

À la différence de l'argent, toutefois, le pouvoir ne se compte pas. Pour autant, le pouvoir en acte s'exerce dans un rapport de forces, qu'il soit symbolique, discursif, économique, social, militaire… L'idée de mesure ne lui est donc pas étrangère, bien au contraire. Mais son objectivation est problématique. Nous avons vu les limites de l'idée de force pour définir et donc mesurer le pouvoir. Celle-ci ne saurait être évaluée indépendamment de la capacité de résistance, du poids, de l'inertie de l'objet sur lequel elle s'exerce. Galston introduit l'idée d'une force en relation : le « pouvoir sur » trouve sa limite – et donc sa mesure – lorsque « la mobilisation de l'ensemble des moyens d'incitation, de dissuasion, d'autorité et de persuasion ne permet pas de surmonter l'implacable opposition d'individus ou de groupes décisifs. »[48] , (Galston in Goodin 2006, 549). Il démontre notamment comment le président américain Clinton n'a pu faire passer la réforme de la santé en raison d'un trop faible pouvoir sur les acteurs clés de la décision : les parlementaires et les parties prenantes non institutionnelles. Ce manque d'influence s'expliquait à la fois par le poids des contraintes budgétaires, qui n'ont pas permis de mettre en place des compensations satisfaisantes pour les perdants de la

[47] "*Implementation is becoming more difficult because (1) changing social norms and greater interdependence within organizations have made traditional, formal authority less effective than it once was, (2) developing a common vision is increasingly difficult in organizations composed of heterogeneous members.*"
[48] "*attaining this end requires the agent to overcome the implacable opposition of pivotal individuals or groups, a task to which the agent's full armor of carrots, sticks, authoriry, and persuasion proves unequal.*"

réforme, par une absence de dette des parlementaires à l'égard du Président (ce dernier ayant été réélu avec seulement 43% des voix) et, sans doute, le fait qu'ayant engagé son second mandat, la perspective de sa sortie prochaine du jeu politique n'engageait pas les acteurs à se soumettre à sa volonté. Dans cette perspective, le pouvoir d'une partie sur une autre sera au contraire d'autant plus grand que la force nécessaire à influencer telle partie sera faible.

La théorie des jeux a permis des avancées importantes dans la compréhension de la relation de pouvoir et sa mesure. On y distingue généralement :

- Le pouvoir dans des relations non réciproques : A essaie d'influencer B en agissant sur les déterminants de ses préférences.

- Le pouvoir dans des relations de pouvoir réciproques : A met en place un système d'incitation (carotte et bâton) pour influencer B.

Harsanyi (Harsanyi 1962a) a enrichi et modélisé la relation de pouvoir sur le modèle de la négociation (*bargaining*) conformément à la nature transactionnelle ou réciproque du pouvoir. Il a ainsi identifié sept déterminants de la relation de pouvoir (dont cinq avaient été identifiés avant lui) :

- Les sources de pouvoir que A peut mobiliser pour influencer B ;

- Les moyens et les actions qui sont effectivement employées par A ;

- Le champ du pouvoir de A, c'est-à-dire les actions que B peut réaliser sous l'influence de A ;

- La quantité de pouvoir, c'est-à-dire l'accroissement de probabilité que B accomplisse les actions voulues par A ;

- Le nombre d'individus sur lequel A a du pouvoir ;

- Le coût et l'énergie du pouvoir exercé par A sur B – ce qui est cohérent avec la nature réciproque, transactionnelle du pouvoir dégagée ci-dessus. Ce coût peut être direct ou d'opportunité ;

- La force du pouvoir de A sur B. Cette force équivaut à la perte d'utilité de B du fait de sa soumission à l'influence de A. La force du pouvoir de A doit donc être supérieure à cette perte d'utilité pour être efficace.

Dans un système à N dimensions, Harsanyi (1962b) distingue deux types de pouvoir : le pouvoir indépendant qui mesure la capacité d'un individu à sécuriser une décision favorable sans coopération ; le pouvoir incitatif qui mesure sa capacité à mobiliser des récompenses et des contraintes visant à influencer les autres décideurs afin qu'ils acceptent une décision favorable.

Ces différents paramètres soulignent la nature transactionnelle du pouvoir dans laquelle les caractéristiques de A comptent autant que celles de B. Cette nature transactionnelle explique la fragilité du pouvoir : « On fait avec les liens qui vous empêtrent et qui vous soutiennent. » (Le Maire 2013, 207). C'est au cœur de cet équilibre instable qu'est la transaction de pouvoir que se situe le risque politique : en-deçà, on risque d'être débordé comme en témoignent les récentes attaques médiatiques dont a fait l'objet F. Hollande quelques mois après son élection[49], au-delà, on risque la rupture avec le *polity*, comme l'attestent les attaques médiatiques dont a été l'objet de N. Sarkozy.

2.2.3.3. L'exercice du pouvoir

« Le pouvoir se définit comme une force potentielle […] comme la capacité potentielle d'influencer le comportement, de changer le cours des événements, de vaincre la résistance et de faire faire aux gens des choses qu'ils ne feraient pas autrement. La politique et l'influence sont les processus, les actions, les comportements à travers lesquels ce pouvoir potentiel est utilisé et réalisé »[50] (Pfeffer 1992, 48). La complexité du pouvoir tient au fait que son exercice est à la fois une marque de son actualité et, à ce titre, un rappel de sa présence, mais également un signe de fragilité, le pouvoir requérant une opposition pour se manifester. Là encore, un parallèle avec l'argent éclaire le concept de pouvoir : dépenser est à la fois une marque de richesse et une diminution du capital. L'exercice le plus pur du pouvoir consisterait ainsi en une démonstration qui ne serait pas liée à une résistance, une manifestation purement

[49] "Alors on se réveille ?" en couverture du point du 30 août 2012, « Sont-ils si nuls ? » en couverture du Nouvel Observateur du 6 septembre 2012, Monsieur Faible en couverture de l'express du 10 avril 2012…

[50] "*Power is defined here as the potential ability to influence behavior, to change course of events, to overcome resistance and to get people to do things that they would not otherwise do. Politics and influence are the processes, the actions, the behaviors though which this potential power is utilized and realized*."

symbolique de sa puissance. On peut ranger le protocole, le « *decorum* », les défilés militaires, les arrestations arbitraires, les purges et arrestations arbitraires ou « préventives » dans cette catégorie. Le pouvoir se donne à voir indépendamment de toute menace réelle, de façon préventive. Pour filer le parallèle avec l'argent, le luxe ou la dépense somptuaire sont également à mettre en scène, à montrer d'autant plus la richesse que la dépense se fait en pure perte, sans autre but que se montrer. À l'inverse, l'idée même qu'existe une menace est sans doute le plus puissant rempart du pouvoir. Qu'il s'agisse du communisme sous le régime nazi, de la contre-révolution sous les régimes stalinien ou maoïste ou, d'une certaine manière du terrorisme dans les démocraties occidentales, toutes ces menaces ont permis aux dirigeants en place d'affermir leur pouvoir.

French et Raven (in Cartwright 1959) ont distingué cinq (puis six) stratégies et sources de pouvoir qui intègrent à la fois la force et la réceptivité (ou l'attraction) de celui sur laquelle elle s'exerce :

- La récompense (la « carotte ») ;
- La coercition.

Ces deux formes de pouvoir sont socialement dépendantes (cf. les relations de pouvoir non réciproques de la théorie des jeux) dans la mesure où elles nécessitent la mobilisation de ressources et n'influencent pas durablement mais dans une situation déterminée. En outre, on oppose généralement ces deux leviers d'influence. Leur usage dépendra principalement de la façon dont la relation est envisagée à plus long terme. Alors que la récompense est de nature à accroître l'attraction, la dépendance ou la réceptivité à l'influence de A, la coercition devrait, en principe, avoir l'effet inverse.

- Le pouvoir référentiel : il s'exerce indépendamment des actions de A sur B, mais simplement à partir du désir de B de demeurer conforme à ce que A attend par identification à A.
- Le pouvoir légitime : valeurs et normes internalisées par l'influencé le conduisant à obéir à A.
- Le pouvoir expert : l'influencé reconnaît la capacité de A à décider pour lui en raison de sa meilleure connaissance du sujet.

- Le pouvoir informationnel : B est influencé au travers de l'information que A lui fournit. Elle se distingue difficilement du pouvoir expert mais n'implique pas nécessairement une reconnaissance d'expertise en tant que telle de l'influenceur.

L'intérêt des travaux de Raven tient au fait que le choix d'une stratégie de pouvoir prendra en compte non seulement l'efficacité pour le but recherché mais également le coût impliqué par cette stratégie à plus long terme (Raven, Schwarzwald, et Koslowsky 1998). Ils s'inscrivent bien dans l'idée que l'exercice du pouvoir est une transaction en ce qu'elle a toujours un effet collatéral qui renforce ou réduit le pouvoir. C'est cet impact sur le pouvoir qui constitue une des dimensions du risque politique.

2.3. Le scénario : le processus de décision

Comment se déroule le processus de décision entre les acteurs ? Quelles sont les conditions pour qu'il y ait décision ? Cette section analyse les implications des trois modèles de prise de décision – rationnel, organisationnel et politique – sur le processus de prise de décision en se fondant sur la littérature relative au *policy process* (Sabatier 2007) et à la prise de décision stratégique. Cette approche interdisciplinaire nous paraît justifiée au vu des similarités entre les grandes caractéristiques de ces processus. Pour Mintzberg (1976), le processus de décision stratégique se caractérise par sa nouveauté, sa complexité, son indétermination (« *open-endedness* »), par une compréhension limitée du problème en jeu, des étapes de sa résolution et des solutions à mettre en œuvre. Ces caractéristiques s'appliquent de façon pertinente à nos études de cas, dans la mesure où les réformes mettent généralement en œuvre de nouveaux leviers d'actions, un processus de décision complexe faisant intervenir de nombreux types d'acteurs, de nombreuses évolutions du calendrier généralement fixé de façon très vague, l'existence d'une phase d'analyse du problème relativement longue (bien que variable), et une élaboration progressive de la réforme. Sabatier (2007) met en évidence des caractéristiques similaires du processus de décision politique, telles que la participation d'un grand nombre d'acteurs, une durée significative, une grande complexité technique qui fait l'objet de nombreux débats. Au-delà, Sabatier met en avant l'importance des valeurs et des croyances profondes dans le processus politique. L'analyse des processus cognitifs à l'œuvre dans les décisions stratégiques montre elle aussi l'importance des croyances et valeurs (Schwenk 1988).

2.3.1. Le modèle rationnel

2.3.1.1. Les étapes de la décision rationnelle et ses limites

Le processus de décision rationnel part du principe que la conduite des individus est intentionnelle (« *purposive* ») et stratégique. Les objectifs poursuivis déterminent la valorisation des conséquences des décisions auxquels ils seront amenés à participer. H. Simon a ainsi élaboré un modèle de prise de décision fondé sur trois étapes (Simon 1965) : l'identification du problème, le développement des options et la sélection de l'option à mettre en œuvre (définition des critères de sélection des options, évaluation et choix).

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, le gouvernement britannique a publié une série de rapports officiels destinés à améliorer le processus de définition et de réformes des politiques publiques. Ces documents (Cabinet Office 1999; Bullock, Mountford, et Stanley 2001; PM Strategy Unit 2002), fortement inspirés par le *New Public Management*, présentent une approche très inspirée du processus stratégique tel que présenté par Mintzberg et de nombreux autres auteurs. De même que ces documents s'inspirent fortement des méthodes de gestion des risques issues du secteur privé (cf. sous-partie 3.3.), on y distingue les mêmes phases (Cabinet Office 1999) que celles traditionnellement utilisées dans les ouvrages relatifs au processus stratégique, à savoir l'identification et la caractérisation du problème, la recherche des options pertinentes et innovantes permettant de résoudre le problème, et la décision – largement contrainte par le cadre constitutionnel britannique.

C'est ce modèle qui inspire H. Mintzberg pour son étude du processus de prise de décision stratégique portant à la fois sur les secteurs public et privé (Mintzberg, Raisinghani, et Théorêt 1976). Son cadre d'analyse repose notamment sur la distinction de trois phases (identification, développement et sélection). Mais il met également en évidence des pratiques ou « *routines* » qui viennent en partie tempérer la pertinence du modèle rationnel :

- L'étape d'identification est initiée par une phase (ce que Mintzberg appelle une « *routine* ») de reconnaissance du besoin au cours de laquelle un ensemble de stimuli fait basculer le décideur dans une démarche stratégique. S'ensuit une phase de diagnostic ou de caractérisation du problème qui structure la formulation stratégique et conditionne les phases ultérieures.

- L'étape de développement s'ouvre par une phase ou « routine » de recherche des solutions plus graduelle que systématique. Cette routine est suivie par une seconde dédiée à la conception d'autant plus active que la phase de recherche n'aura pas permis de dégager une solution « standard ». À l'inverse, plus la solution envisagée est nouvelle, plus son développement s'opère à l'exclusion d'autres alternatives, ce qui est, d'une certaine façon conforme à l'hypothèse du caractère limitant de l'attention dans la prise de décision : alors que le choix d'une solution standard s'opère généralement au sein d'une alternative assez ouverte, l'énergie demandée pour concevoir une solution innovante implique une concentration des efforts sur cette unique solution.

- L'étape de sélection se décompose en principe en trois phases (définition des critères retenus, évaluation et choix proprement dit). Au lieu de ces étapes classiques, Mintzberg distingue trois « routines ». Les deux premières sont la routine de filtrage des options les moins pertinentes et la « routine » d'évaluation – choix, sans qu'il soit possible de bien distinguer entre ces deux étapes. Il montre également que cette dernière routine ne relève pas toujours d'une approche rationnelle mais d'approches parfois analytiques, parfois au jugé, parfois politiques. Une dernière routine, l'autorisation, permet la validation par le niveau de décision compétent.

Au-delà des routines, les études de cas réalisées par Mintzberg et ses coauteurs (1976) mettent en évidence des aléas dans leur déroulement effectif : certaines phases ne sont pas explorées, d'autres le sont à plusieurs reprises ou l'ordre dans lequel elles interviennent ne correspond pas à la succession logique qui les relie. Ce travail empirique montre à la fois la pertinence du modèle rationnel et ses limites empiriques. Mintzberg dégage ainsi cinq types de processus stratégiques, dont un type dit politique qui se caractérise par un nombre important d'allers et retours entre différentes phases, en particulier au sein la phase de conception et entre cette phase et la phase d'évaluation-choix. Le Bradford group (Hickson 1986) a montré que la complexité du processus de décision, en particulier l'intensité des allers et retours, dépendait du degré de complexité du problème et de l'intensité des débats politiques sur la décision – ce qui n'est guère surprenant.

Les évolutions de la modélisation rationnelle redonnent une certaine pertinence pour expliquer, non pas le processus de prise de décision dans sa globalité, mais certains blocages

qui interviennent au cours de ce processus et perturbent le scénario idéal du modèle rationnel. C'est en particulier le cas des dilemmes mis en évidence par la théorie des jeux. Alesina et Drazen ont montré que des réformes de stabilisation économique peuvent être retardées voire bloquées par un problème d'action collective, qui aboutit à une situation de « guerre d'attrition » (Alesina et Drazen 1989). En effet, même dans une situation où tous les agents économiques ont un intérêt au succès de la stabilisation (par exemple, lorsque l'inflation est galopante), personne n'est prêt à en supporter seul le poids, donc personne ne prend le risque d'accepter la stabilisation sans être certain que les autres agents économiques feront de même. La stabilisation n'a lieu que lorsque l'une des parties prenantes, pour laquelle le *statu quo* devient intolérable, cède et supporte une part disproportionnée du coût de la stabilisation.

2.3.1.2. Rationalité limitée et incrémentalisme

Nous avons évoqué plus haut (cf. sous-partie 2.2) les différentes remises en cause des hypothèses de rationalité et leur pertinence sur le terrain des réformes de politiques publiques : « en ignorant les procédures du choix, la théorie du choix rationnel a gaiement accepté qu'un résultat « rationnel » émergeait d'un comportement égoïste. Une telle approche est particulièrement dangereuse lorsqu'on tente de comprendre les mécanismes plus larges de l'élaboration collective des politiques publiques, où les motivations pour la formation des préférences et le comportement politique sont au moins aussi importants que le résultat lui-même »[51] (Jones, Boushey, et Workman 2006, 43).

L'incrémentalisme montre en quoi la rationalité limitée permet d'expliquer des caractéristiques autrement inexplicables des processus de décisions publiques et, plus largement, des processus de changement dans le domaine des politiques publiques. Dans deux articles célèbres (1959; 1979), Charles Lindblom explique qu'il n'est pas possible pour les décideurs publics d'adopter une démarche purement rationnelle pour élaborer les politiques publiques visant à atteindre une situation optimale définie *a priori* : cette démarche, facilement conceptualisable et intellectuellement séduisante, est irréaliste lorsqu'il s'agit de traiter des problèmes d'une certaine complexité. Rejoignant les analyses d'Herbert Simon et son concept de *bounded rationality* (Simon 1972), Lindblom explique qu'en raison,

[51] "*By ignoring the procedures of choice, rational choice theory blithely accepted that 'rational' outcome emerged from self-interested behavior. Such an approach is especially dangerous when attempting to understand the broader mechanisms of collective policy-making, where the motivations for preference formation and political behavior are at least as important as the outcome itself.*"

notamment, de l'incertitude quant aux résultats de toute décision publique, des capacités limitées de chaque décideur pour analyser des problèmes complexes (manque d'information, de temps, limites cognitives), et de la nécessité, la plupart du temps, d'arriver à des compromis entre acteurs aux valeurs et intérêts différents, les décideurs sont généralement obligés de « se débrouiller » (*muddle through*). Les processus de décision sont très éloignés du processus rationnel et consistent, pour l'essentiel, à comparer entre elles des options existantes et à choisir celle qui permet de trouver un certain consensus. La prise de décision s'articule ainsi autour des étapes suivantes :

- Sélection des valeurs et des besoins d'intervention qui sont intimement mêlés ;
- Analyse de fait très limitée de la pertinence des actions auregard des finalités recherchées ;
- Sélection de l'option retenue par consensus entre analystes et non au travers d'une démarche de sélection en fonction d'objectifs.

Les limites qui s'imposent au processus de décision contraignent généralement les décideurs à se contenter de changements mineurs et « incrémentaux ». Dans la grande majorité des cas, les changements introduits dans les politiques publiques sont graduels et progressifs et non optimaux au regard des objectifs poursuivis (pour autant que ces derniers soient explicités). Au-delà des limites à la rationalité dont elle résulte en partie, la politique des petits pas présente deux avantages pour les décideurs : elle ne perturbe que marginalement les intérêts des parties prenantes (« *Agreement on policy thus becomes the only practicable test of the policy's correctness*. » (Lindblom 1959, 84)) et elle réduit l'incertitude. En soulignant l'importance des tractations (*bargaining*) entre acteurs, Lindblom se situe à la frontière entre les modèles rationnel et politique de prise de décision. Ainsi, les travaux d'Aaron B. Wildasky ont montré que les procédures budgétaires obéissent le plus souvent à cette logique « incrémentale » : lorsqu'un budget est voté, l'on prend presque toujours le budget de l'exercice précédent comme référence, et l'on se contente d'apporter à celui-ci des changements mineurs (Wildavsky 1986). En France, jusqu'à la mise en place de la LOLF[52], l'incrémentalisme était inscrit dans la procédure même d'adoption du budget de l'État. Celle-ci se décomposait entre un premier vote sur les « services votés », par lequel les

[52] Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

parlementaires adoptaient l'intégralité des dépenses de l'année passée, puis des votes successifs sur des mesures nouvelles particulières dont chacune affectait marginalement le budget de l'État.

La possibilité d'introduire des changements profonds est également limitée par le poids de l'héritage du passé, qui conditionne la situation présente et les possibilités d'évolution future. Les chercheurs ont recours au concept de *path dependence* (« dépendance au sentier ») pour décrire cette influence des choix passés sur les choix présents, qui limite l'ambition possible des réformes entreprises. Ce concept, d'abord utilisé par les économistes, s'est développé en science politique dans les années 1990, en particulier dans le courant du néo-institutionnalisme historique (Hall et Taylor 1996). Comme l'a montré Paul Pierson, la *path dependence* s'explique par des mécanismes de rendements croissants (« les bénéfices de l'activité présente relativement à d'autres options possibles augmentent avec le temps »[53]), ce qui explique que « chaque pas fait sur un chemin augmente la probabilité de continuer sur le même chemin »[54] (Pierson 2000). Ainsi, plus une situation donnée est profondément ancrée par la pratique antérieure, plus il est difficile de la réformer : les mécanismes de *path dependence* sont une limite importante à la conduite d'une réforme, et rendent plus difficile la conduite d'une réforme ambitieuse.

2.3.2. Le modèle organisationnel

Autant le modèle rationnel définit précisément les étapes d'une prise de décision rationnelle, autant le modèle organisationnel est par définition difficilement compatible avec une telle formalisation. Ce modèle s'appuie en effet sur l'idée que les déterminants d'une décision évoluent de façon indépendante les uns des autres. Leur rencontre, qui se traduit par l'enclenchement d'une décision, est donc largement fortuite.

En réalité, ce modèle porte moins sur la prise de décision en elle-même que sur les conditions qui permettent son enclenchement. Il s'inscrit dans une temporalité plus longue qui fait place à la lente maturation des problèmes et à l'émergence des solutions qui leur répondent (plus ou moins par hasard). Le modèle organisationnel n'aborde que marginalement le déroulement de la prise de décision en tant que tel. Lorsqu'il le fait, c'est davantage pour mettre à jour des logiques plus proches des modèles politique ou rationnel. Il en va ainsi du concept de fenêtres

[53] "*the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time*."

d'opportunité appliqué par Kingdon (2002) au champ de l'action gouvernementale : lorsque s'ouvre une telle fenêtre, une réforme est mise à l'agenda gouvernemental ; s'ensuit une mobilisation de toutes les parties prenantes qui ont un intérêt direct ou indirect à la réforme ; alors, si demeure une certaine forme de complexité et de confusion caractéristique du modèle organisationnel, les rapports de force prennent une place centrale.

2.3.2.1. Le modèle *garbage can* et ses limites

Les hypothèses sur le comportement rationnel des individus dans les organisations étant profondément remises en cause par les tenants du modèle organisationnel, il importe de comprendre comment se déroule la prise de décision dans ce qu'il est convenu d'appeler les anarchies organisées. Comme nous l'avons vu ci-dessus (section 2.1.2), ce type d'organisation paraît assez pertinent pour décrire les caractéristiques du champ d'action dans lequel sont conduites les réformes de politiques publiques.

Comme nous l'avons vu ci-dessus (cf. section 2.2.2.), le déroulement d'un processus de décision est lié à la conjonction entre quatre flux indépendants (les acteurs, le problème, l'existence de solutions et des occasions de décision).

Pour ce qui est du processus de réforme, ce modèle paraît d'une pertinence assez limitée pour décrire le déroulement des réformes. Il souligne l'importance d'un engagement des décideurs au plus haut niveau pour qu'une réforme advienne. Il peut également expliquer les raisons qui ont conduit N. Sarkozy à lancer des réformes tous azimuts à partir de 2007. Cette stratégie a pu déborder des acteurs incapables de prêter l'attention suffisante à des réformes touchant au même moment de nombreux champs de l'action publique. On peut par exemple s'étonner de la faible mobilisation des grandes centrales syndicales sur la réforme du statut des auto-entrepreneurs, qui ouvre une brèche dans le droit travail et, plus encore, dans les représentations des relations entre l'individu et le travail (Etude de cas Statut de l'auto-entrepreneur).

Toutefois, plusieurs limites doivent être mentionnées. D'une part, l'annonce du lancement d'une réforme suscite plus ou moins rapidement une mobilisation et une polarisation quasi dramaturgique des acteurs. Des camps se forment avec leurs hérauts, leurs causes, dans une conflictualité théâtrale bien souvent binaire. La structuration partisane du champ politique

[54] "*the probability of further steps along the same path increases with each move down that path.*"

contribue largement à la mobilisation, les réformes étant des occasions de bataille dans une guerre structurelle pour le pouvoir. Sur la quarantaine de réformes étudiées, seules deux, la loi Grenelle I et l'instauration du service civique, ont fait l'objet d'un consensus au Parlement. Toutes les autres réformes ont conduit à une partition classique du Parlement, voire à des dissensions internes à la majorité.

D'autre part, la complexité intrinsèque des solutions envisagées se réduit souvent à l'excès autour de symboliques réductrices (Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005), parfois totalement décalées avec le fond du dispositif envisagé (Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires). Le niveau d'attention des acteurs n'est pas véritablement une condition de mobilisation des parties prenantes sur une réforme complexe. Les acteurs se mobilisent en fonction de l'idée qu'ils se font des effets de la réforme, que ces idées soient fondées ou non. Par l'ampleur de ses enjeux et sa médiatisation, une réforme mobilise presque toujours ceux qui y sont directement intéressés. La complexité d'une réforme est plus l'occasion de déplacer le débat sur un champ politique plus porteur pour la partie prenante engagée dans la réforme. Ainsi, le débat sur la loi HPST, réforme protéiforme conjuguant des enjeux relatifs à la gouvernance de l'hôpital, ses relations avec la médecine de ville et le pilotage territorial du système de santé, est l'occasion pour les médecins de remettre en cause des réformes antérieures. La plupart des opposants à ce projet ont en effet porté le fer contre les restructurations envisagées, indépendamment de la réforme, par les agences régionales d'hospitalisation, et contre la maîtrise « comptable » de la santé introduite par la tarification à l'activité (T2A) des hôpitaux.

Enfin, le caractère aléatoire de la résolution du problème doit être également relativisé. Les grandes réformes ont été largement inspirées par la nécessité de répondre à des enjeux majeurs. En particulier, l'importance des réformes dans le champ de l'emploi et du travail (réduction du temps de travail, contrats spécifiques, contrats aidés…) répond directement au problème majeur que représente le chômage de masse en France. Sur les quarante-deux réformes étudiées, on peut estimer que 27 ont été dictées par la volonté de résoudre un problème prégnant selon une approche que l'on pourrait qualifier de volontariste, une quinzaine[55] ont correspondu à une coïncidence entre un problème et une solution. Notons toutefois que, comme le précisent les auteurs du modèle organisationnel, le problème n'est

pas toujours formulable en termes simples, car il n'y a pas de bijection entre problème et solution. Les cas de surjection (une solution permet de résoudre plusieurs problèmes) sont nombreux. Il en va ainsi de l'autonomie des universités (Etude de cas LRU) : un changement de structure est censé favoriser une mise sous tension des universités (par la concurrence), une autonomie et une responsabilité plus grandes des acteurs universitaires sur leurs activités (« liberté et responsabilité »), la levée de ressources externes, une gestion plus souple et vertueuse des enseignants-chercheurs, et par conséquent une meilleure utilisation des ressources publiques ainsi que des performances accrues en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Il semble au fond que la pertinence de ce modèle soit à chercher sur une échelle de temps plus longue. À l'échelle des politiques publiques, qui se comptent en années, voire en décennies (Sabatier 2007), il est incontestable que le moment auquel se produit une réforme est en partie liée à une coïncidence de facteurs relativement indépendants. Mais ce modèle ne paraît pas très pertinent pour rendre compte du « moment chaud » pour une politique publique qu'est le déroulement d'une réforme.

2.3.2.2. L'*agenda setting*

Pour expliquer le processus par lequel une question s'impose dans l'agenda politique, et par lequel les différentes réponses possibles à cette question sont déterminées, John Kingdon reprend le *garbage can model* de Cohen, March et Olsen, en l'adaptant aux caractéristiques du système politique américain (Kingdon, 2002). Pour Kingdon, si le gouvernement fédéral peut être étudié comme une anarchie organisée, il est plus « organisé » qu'« anarchique », en raison de l'importance de ses institutions et de ses structures (Kingdon 2002, 86). Cependant, la logique du modèle reste la même : l'inscription d'un sujet à l'agenda gouvernemental, et la limitation du champ des réponses possibles, dépend de la conjonction aléatoire entre des « courants » (*streams*) relativement indépendants. Pour Kingdon, les courants qui alimentent ce processus sont au nombre de trois : les problèmes, *les* politiques (*policies*) et *la* politique (*politics*). Les dynamiques par lesquelles un état de fait est perçu comme un problème, et par lesquelles ce problème attire l'attention des acteurs politiques, composent le premier courant. Dans le deuxième courant, les idées et propositions, élaborées essentiellement par les experts

[55] 35 heures, statut de l'auto-entrepreneur, décentralisation (2003), Ecole primaire (2008), libéralisation du fret, libéralisation des ports, libéralisation des jeux en ligne, LRU, Masterisation, Pôle emploi, procédure pénale, réforme Bercy 2003, RSA, service civique, taxe carbonne.

au sein de « *policy communities* », circulent et se confrontent, et un petit nombre d'entre elles parvient à se diffuser et à s'imposer, par un phénomène comparable à une « sélection naturelle ». Enfin, le troisième courant est celui de la « politique politicienne » : un changement de majorité présidentielle ou législative, voire un mouvement de « l'humeur nationale », modifie les discours et les cadres idéologiques dominants, lesquels contraignent l'agenda politique et les choix possibles (Kingdon 2002).

La réponse politique qui sera apportée à un sujet dépendra donc de la jonction, ou non, de ces trois courants. Quand deux de ces courants se rejoignent, le sujet peut s'imposer dans le débat public, obtenir l'attention des décideurs et de l'opinion, mais il ne parviendra pas à se traduire en une décision concrète, et courra le risque de retomber dans l'oubli : « les problèmes ou la politique à eux seuls peuvent structurer l'agenda *gouvernemental*. Mais la probabilité pour qu'un élément atteigne l'agenda *décisionnel* est radicalement accrue si les trois courants – les problèmes, les politiques et la politique – sont joints »[56] (Kingdon 2002, 178). C'est la réunion de ces trois courants qui permet d'ouvrir une « fenêtre d'opportunité » (*policy window*), période brève pendant laquelle un sujet potentiel pourra se traduire en une alternative, et cette alternative en une décision. Ce processus dépend de l'ensemble des acteurs. Aucun acteur ne le maîtrise, ni *a fortiori* son issue, conformément à une représentation pluraliste du système politique : « la main gauche ne sait pas ce que fait la main droite, et par conséquent la main gauche fait parfois quelque chose qui affecte profondément la main droite, sans que jamais personne n'en voie les implications »[57] (Kingdon, 2002, 118). Certaines fenêtres d'opportunité s'ouvrent de façon purement aléatoire : par exemple, un événement soudain attire l'attention sur un problème jusqu'alors latent, lequel trouve un environnement politique favorable et des solutions disponibles (ainsi de la catastrophe de Fukushima en 2010, qui a amené des pays comme l'Allemagne à renoncer à l'énergie nucléaire). D'autres sont plus prédictibles : ainsi, l'arrivée à expiration d'un programme gouvernemental offre l'occasion de discuter de son impact, et de prendre la décision de le renouveler ou non. En outre, le couplage des trois courants est favorisé par l'action des « *policy entrepreneurs* », déjà évoqués dans la sous-section 2.1.2.3.

[56] "*problems or politics by themselves can structure the* governmental *agenda. But the probability of an item rising on the* decision *agenda is dramatically increased if the three streams – problems, policies and politics – are joined.*"
[57] "*The left hand knows not what the right hand is doing, with the result that the left hand sometimes does something that profoundly affects the right hand, without anyone ever seeing the implications.*"

Ce modèle, dont les hypothèses fondamentales (en particulier l'idée que les courants qui le composent sont largement indépendants) sont inspirées du *garbage can* model, permet de distinguer deux temporalités distinctes : le temps long de la maturation du sujet et de la mise sur agenda, et le temps court de la fenêtre d'opportunité et de la décision qui concerne plus directement notre recherche.

2.3.2.3. À la croisée des modèles, l'équilibre ponctué

Le concept d'équilibre ponctué vise à expliquer pourquoi les politiques publiques ne s'ajustent pas en continu à l'évolution de leur contexte mais connaissent des phases alternatives d'évolutions incrémentales et de ruptures (Baumgartner et Jones 1993). Ce concept, qui prend sa source dans l'évolutionnisme des espèces, se rattache aux modèles rationnel, organisationnel et politique en ce qu'il s'appuie sur l'idée que le système politique peut être modélisé comme une organisation dans laquelle des sous-entités (les *political subsystems*) participent activement à sa régulation en faisant valoir leurs intérêts. Les auteurs expliquent cette dynamique par deux principales particularités du système politique américain : d'une part, l'existence de *policy networks* (cf. sous-section 2.1.3.4) comparables à des *political subsystems* qui concourent à la stabilisation des politiques publiques en raison de l'interdépendance entre ses membres ; d'autre part, une culture pluraliste qui facilite la participation de groupes d'intérêts dans le processus de décision politique. La rupture intervient lorsque, dans le champ d'une politique publique, l'acuité d'un problème, une évolution des représentations ou une modification du rapport de force au sein du *policy network* conduit à rompre l'équilibre existant. La remise en cause progressive et la fin du service national en France, institution datant de la loi Jourdan de 1798, fournit une bonne illustration de l'irruption de ruptures dans l'évolution des politiques publiques. Après de nombreuses réformes incrémentales ayant conduit à en diversifier les formes et à élargir les conditions d'exemptions, des considérations tenant à la fois aux évolutions du contexte stratégique national, aux aspirations de la jeunesse et aux besoins des entreprises ont conduit à le supprimer purement et simplement (Etude de cas Fin du service national).

D'inspiration organisationnelle, cette théorie prend pourtant en compte plusieurs types de facteurs susceptibles de déclencher des ruptures. Elles peuvent être rationnelles (par exemple l'apparition d'un chômage de masse), sociologiques (la dépénalisation de l'avortement devient un marqueur de progrès social) ou politiques (l'arrivée d'une majorité de droite dite

« décomplexée » conduisant à mettre en place un « bouclier fiscal »). De ce point de vue, la théorie de l'équilibre ponctué dépasse les cadres des modèles de prise de décision. Dans l'analyse d'un processus de rupture, elle articule en effet ces trois composantes : l'importance de la dégradation des intérêts justifiant une mobilisation stratégique des acteurs, l'évolution des représentations suscitée par des groupes d'intérêt ou des décideurs politiques, et la capacité de ces derniers à bâtir des coalitions puissantes susceptibles de faire évoluer radicalement la politique publique visée. En cela, l'équilibre ponctué s'inspire du modèle organisationnel. De nombreuses études empiriques ont prolongé les travaux de Baumgartner et Jones (voir notamment la bibliographie élaborée par True, Jones et Baumgartner in Sabatier 2007)

L'équilibre ponctué peut être rapproché du modèle du changement politique élaboré par P. Hall (1993). En analysant l'évolution de la politique monétaire britannique au cours de l'après-guerre, Hall met en évidence les différents niveaux de transformation de la politique monétaire britannique et les temporalités disjointes qui les cadencent. Ainsi, le changement de paradigme de la politique monétaire au début des années 1980 trouve ses origines dans l'expérience éprouvée depuis plus d'une décennie des dysfonctionnements du modèle de régulation keynésien, mais également dans la montée en puissance de la pensée monétariste à partir des années 1960 aux États-Unis, et l'événement politique que constitue l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher.

À la différence de Baumgartner, Hall n'inscrit pas l'évolution des politiques publiques dans une perspective pluraliste où les groupes d'intérêts déterminent largement l'alternance des phases d'incrémentalisme et de rupture, mais dans une perspective d'apprentissage social dans lequel l'État joue un rôle majeur. En outre, il distingue non pas deux mais trois degrés d'évolution des politiques publiques :

- Le changement de premier ordre correspond aux ajustements des paramètres d'un dispositif selon une fréquence prévue par un processus formel. Il en va ainsi par exemple du changement d'un taux directeur. Le nouveau taux résulte de l'analyse des effets du taux d'intérêt fixé au cours de la période précédente et relève en cela d'un processus d'apprentissage ou d'ajustement ;

- Le changement de second ordre consiste à modifier non pas les paramètres mais les instruments d'une politique publique, sans toutefois en affecter les objectifs ;

- Le changement de troisième ordre intervient lorsque ce sont les objectifs même de la politique publique qui sont modifiés. Il y a alors changement de paradigme.

Comme nous le verrons au chapitre III, ces trois degrés présentent une grande pertinence pour évaluer la profondeur du changement introduit par une réforme. Néanmoins, comme la plupart des applications du modèle organisationnel, ils sont plus pertinents pour comprendre ce qui se joue au plan historique que pour décrypter l'événement que constitue la réforme en tant que telle.

2.3.3. Le modèle politique

Le modèle de décision politique ne livre pas de formalisation consensuelle du processus de décision. Ce défaut est lié à la nature même de la prise de décision dans le modèle politique et au rôle central joué par le rapport de force. Dans la continuité de March, Mintzberg définit l'activité politique dans un processus de décision comme l'influence que des individus poursuivant des objectifs personnels ou collectifs déconnectés de ceux de l'organisation exercent sur les décisions d'une organisation (Mintzberg, Raisinghani, et Théorêt 1976). Les études de cas inspirées du modèle politique de prise de décision (Pettigrew 1972; Pettigrew 1973; Pfeffer in Tjosvold et Wisse 2009; Eisenhardt et Bourgeois 1988) mettent en avant des actions telles que la formation de coalition, le lobbying, la négociation, la cooptation, la dissimulation des objectifs, le contrôle de l'information et de l'agenda. Comme le commentait Richard Nixon, « *Those who love laws and sausages should not watch either being made*. » (Nixon 1982, 324).

Si les études de cas de Mintzberg *et al.* (1976) mettent en évidence le caractère déstructuré des processus de décision stratégique, le type de processus qualifié de « politique » présente un degré de complexité particulier. Il se caractérise par une participation ouverte des acteurs. Cette participation est moins fondée sur les règles formelles du processus de décision ou la gouvernance de l'organisation que sur le périmètre des acteurs impactés par la décision. L'exemple de restructuration d'un hôpital analysé par Mintzberg montre que l'activité politique se caractérise par l'élargissement progressif du cercle des parties prenantes à la décision au sein et en dehors de l'organisation (les docteurs, puis les infirmières, puis une association de malades). Ces élargissements successifs font suite à des blocages du processus de décision découlant de la mobilisation des parties prenantes opposées à la décision du

directeur d'hôpital. Le temps est donc une variable décisive dans le modèle politique, en ce qu'il permet une mobilisation élargie des parties prenantes, l'élargissement et la structuration des coalitions.

2.4. L'approche cognitive et l'enjeu des représentations dans la prise de décision

L'analyse du pouvoir (cf. section 2.2.3.) a mis en évidence l'importance de la réceptivité et, plus largement, des représentations tant pour sa constitution que son exercice. Il en va de même pour la structuration et l'ordonnancement des préférences dans le modèle rationnel qui sont largement influencées par des représentations. La place des représentations dans le modèle organisationnel a également été soulignée dans la section 2.1.2. Les représentations constituent un sous-jacent des modèles de décision. Aucun de ces modèles n'est incompatible avec la notion de représentation, bien au contraire. Tant les acteurs que les processus et les modes de résolution, qu'ils soient rationnels, organisationnels ou politiques, sont structurés par des représentations, un découpage du réel.

Le poids des représentations est particulièrement important quand les décisions en cause portent sur les politiques publiques. Une réforme de politique publique intervient dans un champ où existe de l'idéologie, de l'engagement collectif plus ou moins institutionnalisé, du conflit et du consensus, des valeurs (Lowi 1970). La conduite des réformes ne peut s'appuyer sur une simple objectivation du problème et de ses solutions. Une approche technocratique du *policy making* est illusoire car la multiplication des informations disponibles, des expertises et autres formes de consultations se heurtera *in fine* à des conflits de représentations, une certaine idée du bien et du mal qui, elles, ne peuvent être résolues par une approche rationnelle et objective que souhaiterait promouvoir le décideur : « Il [le décideur] éprouve le caractère magmatique de son objet (lui-même dans son environnement) ; objet irréductible à une logique identitaire, appelant des axiomes principes hétérogènes, lisibles sous des dimensions multiples dont certaines échappent au calcul. » (Martinet 2006, 33). La décision stratégique présente un caractère « magmatique », incontrôlable qui laisse prise à toute une série de lectures. « La complexité provient de la diversité des points de vue sur la situation et donc des façons de construire, de présenter, de mettre en scène les problèmes ; elle est aussi liée à l'ambiguïté, à l'instabilité et à la conflictualité des fins et des préférences, à l'importance de la sémantique et de la rhétorique. L'enjeu se trouve dans une compatibilité

stabilisée et jugée satisfaisante du couple problème-solution. » (Martinet 2006, 36) Cette vision de la décision magmatique fait écho à la critique de la décision de Lucien Sfez : « En suivant le fil des décisions, nous avons été porté de la rationalité linéaire et monolithique, toute hantée par la volonté libre du décideur, responsable de ses choix, aux rationalités multiples qui, de l'extérieur viennent limiter et contraindre la décision et lui impriment un mouvement discontinu, heurté, dans l'enchevêtrement des causes-effet en continuel *feedback*. » (Sfez 1976, 347). Dans ces conditions, le choix des objectifs, du discours, comme le périmètre et les leviers de la réforme offrent tous une prise aux représentations. La réforme ne se résume pas à ces objectifs car tout fait sens, tout résonne : « *Every conceivable policy instrument or "solution" has broad effects on values* » (Stone 1997, XII). Par exemple, il n'est pas équivalent de réduire l'imposition des très riches par un bouclier fiscal ou par une baisse de l'ISF ou du taux marginal de l'IRPP. La notion de « bouclier » introduit l'idée d'une défense, d'un contribuable victime. De plus, prévoir, dans le cadre de ce dispositif mis en place en 2006 puis étendu en 2007, un remboursement du trop-perçu plutôt qu'un écrêtement de l'impôt dû a déclenché une polémique, l'État se trouvant en situation de signer des chèques de plusieurs millions d'euros à des contribuables notoirement fortunés.

Pour autant, ces lectures croisées ne vont pas nécessairement dans le sens d'une plus grande conflictualité. L'ambiguïté fondamentale d'une réforme peut également être une chance pour son promoteur : « Le flou qui entoure le sens des mesures, les interprétations divergentes des solutions retenues n'apparaissent pas comme des parasites à une action claire et rationnelle, mais bien au cœur même de leur fonctionnalité politique. » (Palier et Surel 2005, 18). Ainsi le RMI a-t-il trouvé des soutiens tant parmi les partisans de la deuxième gauche que parmi la droite catholique et familialiste. La polysémie des réformes a cette double dimension stratégique et « magmatique ». Comme le disait le cardinal de Retz, « on ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens ».

Sabatier et Jenkins-Smith (1993) ont mis en évidence trois niveaux de croyances à l'œuvre dans les réformes de politiques publiques. Ces trois niveaux sont hiérarchisés en fonction de leur généralité, leur étendue dans le corps social et leur résilience :

- Le « *deep core* », c'est-à-dire les valeurs fondamentales de nature quasi religieuses (p. ex. la liberté, la nature humaine) sont peu ou pas modifiables car acquises très tôt dans le processus cognitif et largement partagées dans le corps social ;

- Le « *policy core* », formé de diagnostics et prescriptions relatifs à un domaine de politique publique donné, et déterminant l'engagement dans telle ou telle coalition ;

- Les « *secondary beliefs* » qui tiennent davantage aux normes, pratiques, images et instruments de politiques publiques. Ces dernières sont les plus susceptibles d'évoluer.

Ces trois niveaux de croyances ou représentations font écho aux trois degrés de changement des politiques publiques mis en évidence par P. Hall (1993) (cf. section 2.3.2.3.). La profondeur d'une réforme peut être évaluée au regard de la profondeur des croyances qu'elle mobilise et remet en question. Suivant qu'une réforme porte sur les paramètres, les instruments ou le paradigme d'une politique publique, elle va atteindre des usages, des prescriptions ou des valeurs plus fondamentales. Les changements de paradigme ne sont donc pas réductibles à la temporalité de leur réforme, mais s'inscrivent dans une évolution historique dont la réforme n'est que l'aboutissement. Par conséquent, l'analyse cognitive des politiques publiques s'inscrit dans une perspective historique plus que dans l'étude de réformes ponctuelles, qu'il s'agisse de la politique agricole (Muller 2000b), de la politique du livre (Y. Surel 1997), la montée en puissance de l'industrie aérospatiale européenne (Muller 2000c) ou de l'évolution des institutions communautaires (Palier et Surel 2007).

Le poids des représentations se retrouve également dans les décisions stratégiques dans les organisations privées. La notion de « *superordering goal* » développée par March revient à l'idée d'un « *core belief* » qui constitue le fondement de l'organisation et de sa représentation. La coalition dominante structure l'identité de l'organisation et la gestion de performance, c'est-à-dire l'interprétation du succès. Pour Child, le choix stratégique fait écho au choix politique en ce qu'il structure les représentations : « ce choix stratégique inclut typiquement non seulement l'établissement de formes structurelles mais aussi la manipulation des caractéristiques environnementales et le choix des indicateurs de performance pertinents »[58] (Child 1972, 1).

2.5. Les approches inductives

De nombreux travaux portant sur les réformes de politique publique ont été menés selon une approche inductive, en partant de données empiriques, indépendamment d'une référence

[58] "*This strategic choice typically includes not only the establishment of structural forms but also the manipulation of environmental features and the choice of relevant performance standards*."

explicite à un modèle de prise de décision. Ces travaux mêlent parfois études de cas et approches économétriques. Leur analyse, qui fait l'objet de la présente section, revêt un intérêt triple. Elle mobilise des *méthodologies* de recherche dont s'inspire notre approche abductive (cf. chapitre II). Elle présente des *résultats* directement reliés à notre question de recherche, au travers de listes de déterminants du succès et de l'échec des réformes (ces déterminants relèvent généralement des trois modèles de prise de décision). Enfin, lorsque de telles analyses sont pratiquées, elle met en évidence la *très grande variabilité* des résultats dans l'analyse des corrélations entre variables indépendantes et dépendantes, ce qui montre le degré élevé d'incertitude qui pèse sur la conduite des réformes.

2.5.1. Études économétriques

L'approche économétrique est la plus souvent adoptée dans les travaux des économistes, en particulier les travaux menés au sein des institutions économiques internationales (FMI 2004; Duval et Elmeskov 2005; Høj et al. 2006; OCDE 2007). Ces travaux utilisent des indicateurs économiques agrégés qui servent à mesurer le degré de libéralisation ou de flexibilisation dans un secteur, par exemple le marché du travail, le marché des biens et services ou le marché financier. Les valeurs de ces indicateurs sont données pour différentes dates, afin de mesurer l'intensité « réformatrice » des pays étudiés au cours d'une période donnée. L'évolution de ces indicateurs est corrélée avec un certain nombre de variables, afin de mesurer l'impact de chacune d'entre elles sur le processus de réforme. Par exemple, le rapport du FMI « *Fostering Structural Reforms in Industrial Countries* » (FMI 2004) mesure l'impact de variables telles que le pourcentage de la population de plus de 65 ans, le degré d'ouverture au commerce international, le solde budgétaire primaire, ou l'existence d'une règle électorale majoritaire ; les variables non quantitatives, comme l'existence d'une règle électorale majoritaire, sont codées de manière binaire (0 si la règle électorale n'existe pas, 1 si elle existe).

Les études économétriques ont mis en évidence un certain nombre de corrélations entre facteurs politico-économiques et mise en œuvre de réformes (OCDE 2007). Certains de ces facteurs sont exogènes : il a ainsi été constaté qu'une profonde récession économique s'accompagne généralement d'une action réformatrice plus intensive (Duval et Elmeskov 2005), ou que les réformes sont fortement dépendantes du cycle politique (OCDE 2007; Høj et al. 2006). Si tous ces facteurs échappent au contrôle des gouvernants, l'observation de leur

importance n'est pas inutile en ce qu'elle permet d'identifier certaines « fenêtres d'opportunités » (cf. sous-section 2.3.2.2.). D'autres facteurs sont endogènes : Duval et Elmeskov, de même que Høj et ses coauteurs, ont montré qu'un budget de l'État équilibré est corrélé avec une plus forte activité réformatrice (Duval et Elmeskov 2005; Høj et al. 2006) ; Duval et Elmeskov (2005) ont également montré que la probabilité de réformer dans un domaine augmente de plus de 5 % lorsque des réformes ont déjà été effectuées dans d'autres domaines. Il convient toutefois de reconnaître que les coefficients de corrélations ne sont pas très élevés, même pour les déterminants les plus importants. Le fait que la probabilité de succès d'une réforme augmente de 5% en cas de réformes antérieures ne constitue pas en soi un résultat très probant.

La démarche économétrique, « naturelle » pour les économistes habitués à travailler avec des indices complexes et des données chiffrées, a pour grande force sa rigueur analytique et scientifique, permettant un haut niveau de vérification formelle des phénomènes étudiés. Cette rigueur s'accompagne cependant d'une insuffisante finesse de l'analyse. En effet, l'analyse économétrique « a tendance à ne pas prendre en considération les processus intermédiaires car [elle est] uniquement axée sur les corrélations entre les états *ex ante* et *ex post* » (Tompson 2010a). Si elle identifie clairement des corrélations, elle n'établit pas strictement les relations de causalité entre elles, ni ne montre de quelle façon ou à quelle étape du processus ces causalités interviennent. En outre, elle ne permet pas non plus la prise en compte suffisante de facteurs qui ne se prêtent pas à une analyse quantitative, et qui ne sont pas réductibles à une simple alternative binaire (0 ou 1, existence ou non-existence) : c'est le cas de la plupart des facteurs proprement « politiques » (Tompson 2010a), qui expliquent pour une large part le risque politique d'une réforme et occupent une place centrale dans toute réflexion stratégique. Par conséquent, l'utilité pratique de ces travaux, pour un décideur préoccupé par la faisabilité politique d'un projet de réforme, reste limitée. Enfin, les réformes semblent se caractériser par une très grande variété des déterminants de succès et donc de variables, sans que l'on dispose généralement d'une population de réformes très importante. Or, le traitement statistique n'est pas très pertinent pour traiter des petites populations présentant chacune un nombre important de variables.

2.5.2. Approches par les études de cas

Pour pallier les manques des études économétriques menées sur la faisabilité politique des réformes, les chercheurs et les organisations internationales (notamment l'OCDE) ont réalisé des travaux empiriques d'une autre nature, fondés sur une analyse précise et détaillée d'un certain nombre de cas particuliers (Williamson 1994a; Tompson 2010a). L'ouvrage dirigé par John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform* (1994a), est l'un des premiers ouvrages majeurs ayant adopté une telle approche. Ce livre rassemble des études de cas consacrées à quinze pays présents sur tous les continents. La démarche de Williamson est abductive : il établit tout d'abord une liste d'hypothèses, issues de précédents travaux sur le sujet, et charge ensuite les chercheurs qui contribuent à l'ouvrage, dans les études de cas qu'ils effectuent, de tester ces hypothèses.

Les travaux reposant sur des études de cas accordent aux facteurs proprement politiques une part bien plus large que les travaux économétriques. Williamson (1994a) a ainsi observé, à partir de l'étude de la conduite de réformes dans quinze pays sur tous les continents :

- que l'existence d'une crise joue souvent un rôle crucial pour stimuler la réforme (cf. le modèle organisationnel) ;

- qu'une coalition gouvernementale de centre-gauche peut avoir un certain avantage comparatif pour mener des réformes d'ajustement, notamment en raison de sa plus grande proximité avec les syndicats (cf. le modèle politique) ;

- l'importance du cycle électoral sur la faisabilité des réformes, en particulier les opportunités offertes par « l'état de grâce » (cf. modèle organisationnel) ;

- que la cohésion et la détermination du gouvernement sont nécessaires pour réformer, et que ce gouvernement a besoin d'une base politique et parlementaire solide (cf. modèle politique) ;

- que la faiblesse et la division de l'opposition politique facilitent significativement la réforme (cf. modèle politique) ;

- que la plupart des réformes ayant réussi ont été menées par un leader fort, très impliqué, ayant une vision claire de la direction qu'il souhaite pour son pays, et disposé à prendre des risques (cf. modèles politique et rationnel).

Il est très intéressant de constater que les facteurs de succès d'une réforme dégagés par Williamson relèvent à la fois des trois modèles de décision.

Comme l'écrit William Tompson, si la démarche fondée sur les études de cas « ne permet pas le même niveau de vérification formelle que l'étude économétrique, […] elle permet une analyse plus approfondie de la dépendance des variables de contexte et de leurs relations à d'autres type de variables. Elle permet également de voir les liens entre les causes possibles et les résultats des réformes, afin d'évaluer les liens de causalité entre une hypothèse donnée et la séquence d'événements qui s'ensuit » (Tompson 2010a, 9) Elle offre donc une plus grande finesse d'analyse, nécessaire pour appréhender la complexité des phénomènes politiques à l'œuvre lors de la conduite d'une réforme.

Cependant, le manque de précision dans les grilles de comparaison paraît préjudiciable à la pertinence et à la portée des conclusions tirées. Ainsi, dans l'ouvrage de Williamson, le cadre commun aux différentes études de cas se résume à une courte liste d'hypothèses (importance du leadership, existence d'un « état de grâce », rôle facilitateur des crises économiques…) qu'il est demandé aux contributeurs de prendre en compte dans leur analyse – toute latitude leur étant laissée pour retenir d'autres facteurs qui apparaissent importants. Si le fait d'adopter une démarche « ouverte », non formalisée, offre une plus grande souplesse d'analyse, cette souplesse est obtenue aux dépens de la comparabilité des conclusions des études de cas. Par conséquent, pour être en mesure de tirer des conclusions de portée générale à partir de la comparaison de cas particuliers, une plus grande rigueur et une formalisation plus poussée sont nécessaires.

2.5.3. Approches croisées : le rapport de l'OCDE sur l'économie politique des réformes

Reconnaissant l'utilité des enseignements des études empiriques existantes, mais également leurs faiblesses, l'OCDE a lancé en 2006 un projet de recherche intitulé « Réussir les réformes », qui a abouti à la publication en 2010 de « L'économie politique de la réforme – Retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE ». Ce rapport adopte une méthodologie originale, particulièrement intéressante pour le sujet qui est le nôtre : il réalise une forme de synthèse entre études de cas et traitement statistique selon une approche dite de la « comparaison ciblée ». Celle-ci « consiste à poser des questions similaires à travers les

différents cas de réformes, de manière à discerner des similitudes susceptibles d'être généralisées » (2010a, 10). Il s'agit donc d'une démarche inductive reposant sur des études de cas, dont l'objet est de « recenser les leçons d'économie politique qui peuvent être utiles aux décideurs politiques, responsables de la conception, l'adoption et l'application des réformes structurelles » (Tompson 2010a, 9). Deux cas de réformes structurelles sont retenus pour chaque pays étudié, soit vingt cas au total. Ceux-ci sont choisis selon un certain nombre de critères, afin de garantir leur comparabilité :

- seuls trois domaines d'intervention sont retenus (le fonctionnement du marché des biens et services, le fonctionnement du marché du travail, et le système des retraites) ;
- le cadre temporel est limité aux vingt dernières années ;
- les réformes étudiées ont l'ambition ou sont susceptibles d'avoir un impact économique important ;
- un équilibre a été respecté entre réformes réussies et réformes ayant échoué.

Pour toutes ces études de cas, des hypothèses de départ ont été formulées quant aux facteurs ayant eu un impact sur le succès ou l'échec de la réforme ; ces hypothèses ont ensuite été discutées lors d'entretiens avec des fonctionnaires, experts, représentants de partenaires sociaux et autres acteurs du pays concerné (et, autant que possible, avec des individus ayant directement participé au processus de réforme étudié) ; à la lumière de ces entretiens, les hypothèses ont été révisées et uniformisées, dans un souci de comparabilité. Pour chaque cas étudié, chacune de ces hypothèses est testée et codée soit sur un mode binaire (0 si elle n'est pas vérifiée, 1 dans le cas contraire), soit sous la forme d'une valeur ordinale simple (de 0 à 2, de 0 à 3 ou de 0 à 4) : ce procédé permet d'appréhender de manière quantitative des facteurs qualitatifs. Le nombre de valeurs possibles pour chaque facteur a volontairement été restreint, afin de limiter l'inévitable subjectivité de l'exercice – au détriment de la finesse de l'appréciation. On obtient ainsi pour chaque étude de cas une valeur numérique sur l'ensemble des variables, celles-ci correspondant aux hypothèses de déterminants du succès d'une réforme (Tompson 2010a, 19‑21).

Par la suite, des indicateurs agrégés ont été réalisés en additionnant les valeurs attribuées à des facteurs relevant d'une même nature (cycle politique, cycle macroéconomique, etc.) – ces

facteurs ne sont pas pondérés, mais le fait que certains facteurs soient codés de 0 à 1 tandis que d'autres le sont de 0 à 2 ou de 0 à 4 introduit de fait une forme de pondération.

En parallèle, afin de mesurer le degré de succès ou d'échec de chaque réforme, un « indicateur synthétique des réformes » est élaboré. Il s'agit en fait d'une note allant de 0 à 5, qui se décompose en trois notes attribuées selon les critères suivants :

- l'adoption du projet de réforme, sur deux points (2 pour un projet adopté en totalité ou avec des concessions mineures, 0 pour un projet non adopté, 1 pour une situation intermédiaire) ;

- l'exécution de la réforme, sur deux points (2 pour une mise en œuvre complète des mesures adoptées, 0 lorsque la réforme n'est pas appliquée voire est annulée, 1 pour une situation intermédiaire) ;

- « l'après-réforme », à savoir le fait qu'un projet de réforme, adopté ou non, ait contribué à modifier le statu quo et à favoriser la mise en œuvre de réformes ultérieures, sur un point.

Comme on le voit, le succès ou l'échec d'une réforme ne s'entend donc pas comme l'effectivité de son impact économique ou l'atteinte de ses objectifs. Pour l'essentiel (les quatre cinquièmes de la « note de succès »), le succès de la réforme est assimilé à l'effectivité de son adoption et de sa mise en œuvre, c'est-à-dire l'adéquation entre le projet *ex ante* et le dispositif *ex post*. En effet, eu égard aux profondes divergences politiques qui apparaissent nécessairement lorsqu'on souhaite juger le fond d'une réforme, seuls des critères purement « instrumentaux » tels que ceux-là peuvent être retenus pour comparer des réformes aux inspirations politiques différentes. Quant au dernier critère retenu par le rapport pour évaluer le succès des projets de réforme (leur éventuelle contribution au succès de réformes postérieures), il se justifie par le fait « qu'il ne faut pas nécessairement considérer comme un échec toute tentative de réformes antérieures qui ont été bloquées, qui ont reculé ou mises en œuvre de façon très partielles : ces dernières peuvent contribuer à éroder le statu quo, permettant de jeter les bases pour de futures réformes plus fructueuses. » (2010a, 11)

Sur la base de ces indicateurs, les auteurs établissent un ensemble de corrélations de rang de Spearman, afin de mesurer l'intensité et la direction des liens entre le succès des réformes et chaque facteur retenu, ou chaque type de facteurs (indicateurs agrégés). Ceci permet d'estimer

la validité des déterminants proposés : le but de ce calcul de corrélations n'est pas de fournir des informations nouvelles que les études de cas n'auraient pas permis de dévoiler, mais de vérifier et d'illustrer statistiquement la validité de leurs principales conclusions.

Certaines de ces conclusions confirment celles de travaux précédemment menés ; d'autres sont nouvelles. En tout état de cause, il est intéressant de constater que les déterminants du succès des réformes relèvent des trois modèles de prise de décision. On peut les résumer comme suit :

- il est essentiel de disposer d'un « mandat électoral » pour mener une réforme économique structurelle (cf. modèles politique et rationnel/bureaucratique) ;

- une communication efficace joue un grand rôle dans le processus de réforme (cf. modèle rationnel) ;

- le fait que la conception de la réforme s'appuie sur des recherches et des analyses robustes facilite grandement son acceptabilité (cf. modèle rationnel) ;

- une réforme structurelle requiert du temps, nécessite plusieurs étapes (études, préparation, consultation, adoption…) qu'il est important de suivre (cf. modèle rationnel) ;

- si des facteurs comme la puissance et l'unité des partis d'opposition, ou le contrôle du Parlement par le gouvernement, sont importants, la cohésion gouvernementale joue un rôle encore plus crucial (cf. modèle politique) ;

- la concertation avec les parties prenantes, bien qu'utile, ne peut remplacer l'impulsion gouvernementale : la détermination du gouvernement est un élément clé de succès (cf. modèle politique) ;

- certains régimes politiques sont plus « mûrs » pour la réforme que d'autres : lorsqu'un dispositif existant est bien institutionnalisé, populaire, et ne semble pas courir de danger imminent, la réforme est beaucoup plus difficile (cf. modèle organisationnel) ;

- la persévérance est aussi un élément clé de succès, car même des projets de réforme partiellement ou entièrement bloqués peuvent éroder le *statu quo*, et ainsi ouvrir la

voie à des réformes futures couronnées de succès (cf. modèles rationnel et organisationnel).

Ces conclusions sont assurément plus opératoires que celles des travaux que nous avons mentionnés précédemment, et peuvent être utiles pour l'élaboration d'une stratégie politique de réforme. Pour autant, on retombe sur les limites de significativité statistiques de ces travaux évoquées plus haut (cf. section 2.5.1.) : sur les 31 variables testées, 3 étaient significatives au seuil de confiance de 10% et 7 au seuil de confiance de 5%. Ces résultats montrent la difficulté qu'il y a à isoler l'effet d'une variable dans un contexte potentiellement déterminé par une trentaine de variables. Si l'on fait l'hypothèse que les variables testées sont pertinentes, ce que la profondeur et le nombre d'études de cas permet d'estimer, on peut en déduire qu'il existe un degré élevé d'incertitude dans la conduite des réformes. Certaines variables s'avèrent plus déterminantes dans certains contextes, alors que d'autres le seront dans un contexte différent. Une autre interprétation conduirait à militer en faveur d'une interprétation intégrative ou systémique des déterminants et non analytique. Les déterminants testés verraient ainsi leur effet varier en fonction de la configuration d'autres variables.

Enfin, dans la perspective qui est la nôtre, une autre limite de ces conclusions tient au choix des études de cas dont elles sont tirées : en raison du parti pris international et comparatiste de l'étude, seules deux études de cas sont sélectionnées dans chaque pays. En conséquence, l'étude de l'OCDE, si elle permet d'identifier des phénomènes communs aux pays étudiés, ne prend pas en compte la spécificité de chaque pays, de chaque système politique. La présente recherche, à l'inverse, ne vise pas à étudier des « invariants » communs à plusieurs pays, mais se concentre sur les facteurs de risque d'une réforme propres au contexte français.

2.6. Conclusions

Nous tirons deux principales conclusions de cette partie.

2.6.1. Pour une approche éclectique de la décision

Il ressort des sections précédentes que les trois modèles de décision ne sont pas totalement « concurrents ». Ils portent sur des temporalités distinctes et présentent des points de vue complémentaires sur la prise de décision. À l'évidence, rationalité et pouvoir ne sont pas incompatibles. De même, le concept de rationalité limitée admet que les acteurs défendent

leurs intérêts et adoptent des comportements stratégiques, tout en reconnaissant le rôle des contingences et les limites cognitives de leurs actions. Il n'y a plus à proprement parler de dialectique entre ces trois modèles, au-delà d'accents plus ou moins prononcés sur tel ou tel aspect de la prise de décision : « la plupart des chercheurs croient que les gens font preuve d'une rationalité limitée, que la prise de décision est essentiellement politique et que la chance a son importance »[59] (Eisenhardt et Zbaracki 1992, 32). Hall et Taylor militent pour des approches croisant les trois modèles de décision ou néo-institutionnalismes : « chacun [de ces courants] semble offrir un compte-rendu partiel des forces en action dans une situation donnée, ou saisir différentes dimensions observables de l'action humaine et de l'impact institutionnel »[60] (1996, 947). Ainsi, « il ne serait pas difficile aux défenseurs des approches par le calcul et des approches culturelles de reconnaître qu'une bonne part du comportement est stratégique ou orientée vers les objectifs, mais que la gamme d'options considérée par un acteur stratégique est probablement circonscrite par un sens, propre à chaque culture, de ce qu'est une action appropriée »[61] (1996, 948). La stratégie des acteurs peut viser précisément à affecter les croyances/représentations. Le dépassement de cette dialectique a donné lieu à des synthèses éclairantes dont certaines sont présentées ci-dessous.

Le *modèle dit des « trois I »* propose d'articuler les trois dimensions du changement dans les politiques publiques.

- Les intérêts : l'analyse des intérêts porte en particulier sur « les logiques de l'action collective, les calculs et les stratégies déployées par les acteurs en fonction des coûts et bénéfices attendus des conflits éventuels et des coopérations envisageables, les conséquences des anticipations faites par les individus ou par les organisations impliquées dans l'action publique » (Palier et Surel 2005, 11) ;

- Les institutions : l'analyse des institutions porte sur la façon dont les normes, les valeurs, les règles, les collectifs, les « cartes mentales » pèsent sur les comportements des acteurs (cf. (Hall et Taylor 1996) ;

[59] "*Most scholars believe that people are boundedly rational, that decision making is essentially political and that chance matters*."
[60] "*Each [of these literatures] seem to be providing a partial account of the forces at work in a given situation or capturing different dimensions of human action and institutional impact present there*."
[61] "*it would not be difficult for proponents of the calculus and cultural approaches to acknowledge that a good deal of behavior is goal-oriented or strategic but that the range of options canvassed by a strategic actor is likely to be circumscribed by a culturally-specific sense of appropriate action*."

- Les idées : l'analyse des idées porte sur les éléments cognitifs et normatifs qui structurent les perceptions et les comportements des acteurs par rapport aux politiques publiques. Elle porte notamment sur les idéologies, les représentations, les schémas d'interprétation et le langage.

Les trois I ne correspondent pas strictement aux trois modèles de prise de décision évoqués ci-dessus. Néanmoins, la pondération des intérêts, des institutions et des idées varie dans ces différents modèles. Ainsi, l'intérêt prévaut dans le modèle rationnel qui, pour autant, n'exclut pas la dimension institutionnelle (cf. l'institutionnalisme rationnel). L'institution prévaut dans le modèle organisationnel qui prend également en considération l'intérêt des acteurs – au travers de l'attention – et l'évolution des idées. Les idées sont importantes dans le modèle politique en ce qu'elles permettent, en lien avec les intérêts, la structuration de coalitions.

Les trois I peuvent être assimilés à des catégories de variables à l'œuvre dans le changement des politiques publiques. Ces trois catégories correspondent également à trois temporalités : « les idées sont rythmées par un temps long, les intérêts par un temps court et les institutions par une temporalité intermédiaire. » (Palier et Surel 2005, 29). En ce sens, il s'agit moins d'un modèle (les relations entre ces différentes catégories de variables n'étant pas explicitées) que d'une mise en perspective des différentes théories sur le changement en matière de politiques publiques.

La stratification des niveaux d'action développée dans le cadre de la théorie de l'agent de Giddens peut également être interprétée comme une tentative d'intégration des trois modèles de prise de décision.

- *Le contrôle réflexif* est le niveau des actions « *carried on in a taken-for-granted manner* » (Giddens 1986, 6). Il porte sur l'action propre des acteurs mais intègre également les actions qui sont attendues des autres. Le contrôle réflexif permet aux acteurs de se situer et d'agir dans leur contexte. Il s'appuie sur la « capacité ressentie et implicitement présente des agents humains d'être en situation « d'expliquer » à soi et aux autres pourquoi ils agissent comme ils le font, que cette capacité soit d'ailleurs exercée (ou exerçable) ou non » (Rojot 2005, 74). Sa dimension routinière permet de le rapprocher du modèle organisationnel, dans la mesure où de l'action ou de la décision se produisent dans un flux faiblement structuré par une volonté stratégique.

- *La rationalisation* fournit le cadre théorique qui détermine l'action et/ou en permet la justification. Le niveau théorique de l'action est généralement mobilisé lorsque l'action interroge soit en raison de son décalage par rapport aux usages, soit lorsqu'il y a un engagement de la responsabilité individuelle. L'action rationnelle est à la fois l'action cohérente avec un cadre théorique et l'action dont on construit *ex post* le cadre théorique par rétroaction. Elle est le niveau par excellence de l'action stratégique au sens du modèle rationnel : « *norms figure as factual boundaries of social life to which a variety of manipulative attitudes are possible* » (Giddens 1986, 6). La rationalisation relève ainsi doublement du modèle rationnel. D'une part, elle est le niveau où s'élabore l'action stratégique. D'autre part, elle est le niveau où se situe un cadre stable à l'action, même s'il est hâtif d'assimiler une structure stable et ordonnée de préférences et un cadre théorique.

- *La motivation* se situe à un niveau plus profond. À la différence des deux précédents niveaux, il ne se réfère pas aux raisons de l'action mais à la volonté qui la déclenche. Les motifs ne sont pas toujours conscients et ne sont que rarement mobilisés dans l'action. En ce sens, la motivation peut être rapprochée du modèle politique. La motivation, comme le pouvoir, est un potentiel d'action. Comme le pouvoir, elle ne caractérise pas nécessairement le mode de l'action et ne s'exerce que dans des circonstances relativement exceptionnelles.

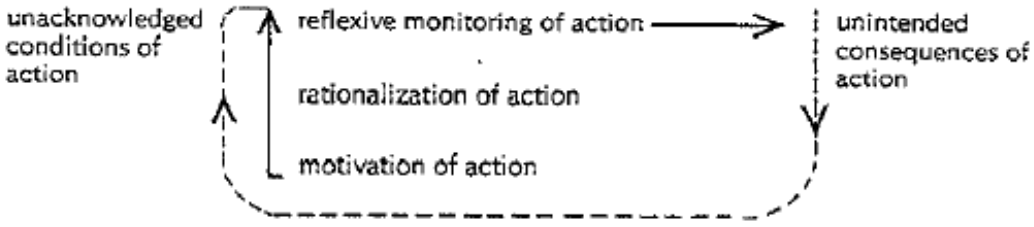


Figure 1

Schéma 1 : la stratification des niveaux d'action selon A. Giddens

Source : Giddens 1986, 5

Le modèle Content-Process-Context (Pettigrew 1987), élaboré dans le sillage de l'analyse contextuelle du changement, met également en évidence des déterminants du changement relevant des différents modèles de décision. Dans son étude du changement stratégique d'Imperial Chemical Industries (ICI), Pettigrew met en évidence l'importance des conditions environnementales nécessaires à la prise de décision (cf. modèle organisationnel): « […] le changement réel implique un contexte de crise. Aussi, la seule volonté de changement des dirigeants n'ont pas d'effet suffisant pour briser l'inertie de l'organisation. »[62] (Pettigrew 1987, 665). Pour autant, il montre également à quel point le rapport de force et les représentations représentent un enjeu central dans la prise de décision. Les différentes sous-entités de l'organisation vont s'affronter pour faire évoluer les représentations permettant l'avènement d'une nouvelle stratégie : « […] un changement de stratégie s'appuie sur un processus de changement idéologique et politique qui permet l'émergence d'une nouvelle vision stratégique qui soit idéologiquement acceptable dans un environnement dont les conditions sont réappréciées. »[63] (Pettigrew 1987, 666).

La plupart des réformes étudiées dans le cadre de cette recherche combinent en effet plusieurs logiques de décision, à la fois rationnelles, politiques et organisationnelles. "Toute décision majeure s'appuie à la fois le savoir-faire technique permettant la résolution du problème (i.e. la rationalité procédurale) et le savoir-faire politique. »[64] (Hickson 1986, 250). La conduite de la réforme de l'Hadopi en 2007-09 (Etude de cas Hadopi) est une bonne illustration de la pertinence de ces trois modèles de prise de décision dans l'explication de la participation au processus de décision et à leur positionnement :

- La rationalité est un très bon prédicteur du positionnement des différents acteurs par rapport à la réforme : les producteurs, les artistes et les sociétés de droit se prononcent rapidement en faveur d'un dispositif ferme visant à prévenir le téléchargement illégal, alors que les fournisseurs d'accès et les internautes défendent une position plus libérale ;

[62] *"As such, the view so far of strategic change is that real change requires crisis conditions; and, by implication, senior executives who may be pushing for change in pre-crisis circumstances do not have sufficient leverage to break through the pattern of inertia in their organization."*
[63] « *[…] a change in business strategies has to involve a process of ideological and political change, which eventually releases a new concept of strategy that is ideologically acceptable within a newly appreciated context*"
[64] « *There is no top decision which does not call for both the know-how to deal with the complexity of problems (e.g. procedural rationality) and the know-how to deal with the politicality of issues."*

- Le modèle organisationnel rend compte de l'instabilité de la participation de ces parties prenantes, les internautes ne rentrant que tardivement dans le processus de décision en raison de leur faible structuration ;

- Le modèle politique explique les dissensions entre artistes quant au projet, les uns choisissant de défendre leurs intérêts matériels quitte à changer de coalition politique (du moins pour certains), les autres préférant rester fidèles à leur ancrage politique à gauche, autrement dit, leur coalition de long terme.

La complémentarité entre les trois modèles présents dans cette partie nous conduit à adopter une approche empirique et éclectique pour tenter de répondre à notre question de recherche :

- empirique en ce que la compréhension des réformes ne peut se limiter au test de quelques variables. Il importe de comprendre la dynamique propre de chaque réforme au travers d'études de cas. C'est ce matériau empirique qui permettra d'interpréter d'éventuels tests de variables, qui ont quelques chances de se révéler peu éclairants en eux-mêmes ;

- éclectique en ce qu'il est proposé de prendre en compte l'ensemble des déterminants de la prise de décision, qu'ils relèvent des modèles rationnel, organisationnel ou politique. Ce choix est cohérent avec celui de s'appuyer sur des études de cas. Il y a alors confrontation itérative entre un matériau empirique suffisamment divers et une grille d'analyse de la décision nourrie non seulement de l'analyse de ce matériau mais également de conclusions issues de la littérature étudiée.

Autrement dit, l'approche scientifique est décorrélée du cadre conceptuel, ce dernier étant composé d'une synthèse entre plusieurs cadres conceptuels (cf. chapitre II).

2.6.2. Le poids de l'incertitude

D'autre part, il ressort des travaux empiriques analysés en sous-partie 2.5 que le déroulement et l'issue des décisions stratégiques telles que les réformes de politique publique sont difficilement prévisibles. La persistance de trois modèles d'interprétation du processus de décision stratégique en est un symptôme. Cette incertitude tient notamment à la quantité de paramètres affectés par une décision stratégique. L'échec peut provenir d'une mauvaise analyse stratégique, de résistances d'entités impactées (et elles sont souvent nombreuses),

d'une gestion inappropriée du temps, d'une ambition trop élevée, d'une complexité excessive de la décision, d'une communication déficiente, d'une maladresse momentanée, comme de la survenance d'impacts exogènes (changements dans la direction, télescopage avec l'actualité…). Complexité et incertitudes entrent en résonance dans la décision stratégique : « La complexité appelle la stratégie. Il n'y a que la stratégie pour avancer dans l'incertain et l'aléatoire […] (elle) est l'art d'utiliser les informations qui surviennent dans l'action, de les intégrer, de formuler soudain des schémas d'action et d'être apte à rassembler le maximum de certitudes pour affronter l'incertain » (Morin 1990, 178). Parmi les outils de la stratégie, le « *risk management* » présente un intérêt particulier.

3. Les apports de la gestion des risques pour la décision de réforme

Comme nous l'avons vu, les réformes, comme toute décision stratégique, sont une épreuve de l'incertain. Incertitude sur les causes réelles des phénomènes diagnostiqués (p. ex. débats sur le rôle du CO2 dans le réchauffement climatique), incertitude sur l'efficacité des dispositifs à mettre en place au regard des objectifs poursuivis (p. ex. quelle effectivité et efficacité des normes d'émission de CO2 ?), incertitude quant aux effets du dispositif adopté sur les parties prenantes (p. ex. impact des nouvelles normes environnementales sur la localisation des activités industrielles), incertitude quant à la posture des parties prenantes (p. ex. accord des associations écologistes sur un montant modéré de taxe carbone), incertitude sur l'accueil de la réforme par l'opinion publique et les médias, incertitude sur l'accueil du projet de loi par la majorité parlementaire, etc.

L'incertitude est une constante des réformes de politique publique. Notre question de recherche nous conduit à explorer dans quelle mesure la gestion des risques est de nature à éclairer la prise de décision stratégique sur le terrain des réformes.

3.1. Qu'est-ce qu'un risque politique ?

3.1.1. De l'incertitude au risque

Les origines du terme « risque » ne sont pas absolument établies. Pour le Littré, le risque est dérivé de l'espagnol *risco* qui signifie écueil, rocher escarpé, et du latin *resecare* signifiant couper. Le Grand Robert voit les origines du terme dans l'italien *risco* au milieu du XVIème siècle ou dans le roman *rixicare*, terme qui renvoie à la querelle et qui a donné le terme « rixe ». Pour le Trésor de la langue française, le terme de risque est apparu au milieu du XVI^{ème} siècle pour signifier un danger, un inconvénient plus ou moins prévisible. Le terme de risque est apparu au Moyen Âge pour désigner, dans le domaine de l'assurance maritime, les périls que pouvaient rencontrer une expédition. Giddens (2002) rattache le risque au fait de naviguer dans des eaux non cartographiées, en référence aux expéditions hispaniques du

XV^{ème} siècle. Quelles qu'aient été les parts respectives de ces diverses origines dans la genèse du concept de risque, toutes renvoient à l'idée d'incertitude ou de danger, quelque chose qui n'est pas maîtrisé par l'homme. Le risque est alors largement une composante du *fatum.* Ce n'est qu'à partir du XVIII^{ème} siècle, lorsque se développèrent les statistiques et les probabilités, que le terme de risque s'affranchit progressivement de la fatalité. Cette évolution majeure rompt le lien entre l'individu et une forme de transcendance mystérieuse sous-jacente à la notion de risque. Le concept moderne de risque est contemporain d'une transformation de l'état d'esprit humain, non plus marqué par le poids de la fatalité mais porté vers le choix. Le risque fait redescendre l'incertitude sur Terre. À travers le risque, l'incertitude devient un élément de la Nature dont l'homme peut, d'une certaine manière, se rendre « comme maître et possesseur » (Descartes 1637). Cette révolution copernicienne qui, pour certains, caractérise l'émergence du concept de risque plus qu'une évolution de son sens, comporte une dimension prométhéenne comme le souligne le titre de l'ouvrage de Peter L. Bernstein : *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk* (1998). L'appréhension et la mesure de l'incertitude ont été, selon lui, un puissant moteur de développement de la société occidentale : si la mesure du risque n'élimine pas l'incertitude, elle l'apprivoise. Elle la convertit en donnée, une donnée qui permet de décider, de dialoguer, d'échanger, d'arbitrer. L'activité assurantielle constitue naturellement le berceau de la gestion du risque. L'émergence du concept de risque mesurable conduit à distinguer d'une part le risque assurable qui correspond à des événements indépendants dont l'occurrence peut être mesurée au travers d'une probabilité et le risque d'entreprise qui n'est pas mesurable et dépend de la qualité des décisions prises (Knight 1921).

En redescendant sur Terre, le risque devient parallèlement un enjeu économique, social et politique. Il pose la question de la rémunération de la prise de risque qui constitue, pour Knight, le fondement du profit (Knight 1921). Il post également la question du partage de la responsabilité entre l'individu et le collectif dans les dommages résultant d'événements imprévisibles et indépendants de la volonté des individus : « Des conséquences qui affectent un individu deviennent des risques causés systématiquement, statistiquement descriptibles et, en ce sens des types d'événements prévisibles. Ces risques peuvent alors faire l'objet de règles collectives et politiques de reconnaissance, de compensation et de prévention*"* [65]»

[65] « *Consequences that at first affect only the individual become « risks », systematically caused, statistically describable and in that sense « predictable » types of events, which can therefore also be subjected to supra individual and political rules of recognition, compensation and avoidance."*

(Beck 1992b, 99). Le concept de risque portait en lui non seulement le formidable développement de l'assurance alors balbutiante, mais également de l'État-providence dont la fonction première est de mutualiser le risque. À partir du XIX^{ème} siècle, le champ du risque s'est encore étendu en incluant non seulement les facteurs de risques exogènes à l'activité humaine mais également ceux qui peuvent en découler. À partir des années 1970, les fondements universitaires de la gestion du risque issus de la théorie des jeux (J. von Neumann), des dynamiques de systèmes (J. W. Forrester), de la rationalité limitée (H. Simon), de l'économie analytique (P. Samuelson), de l'analyse de portefeuille (H. M. Markovitz), de la théorie du choix social (K. Arrow) ont commencé à se diffuser vers le monde bancaire et financier grâce, notamment, au modèle de *pricing* d'options de F. Black et M. Scholes et du *Capital Asset Pricing Model* de B. Sharpe. Les développements combinés des théories des risques et de la puissance de calcul informatique ont alimenté la croissance du marché du risque. Autrement dit, comme le suggère la notion même d'option théorisée par Black et Scholes, le risque peut s'exprimer en termes de choix lorsqu'il est possible d'y mettre un prix. La mesure représente donc un élément central de la notion de risque.

Les définitions utilisées dans le champ de la gestion, plus particulièrement du *risk management*, se situent dans cette perspective. Le risque implique tout à la fois l'incertitude et une capacité de mesure. Plus précisément, les standards internationaux de *risk management* définissent le risque comme « la chance que quelque chose survienne qui aura un impact des objectifs. Un risque est généralement caractérisé par un événement ou une circonstance et les conséquences qui en découlent. Le risque est mesuré comme une combinaison des conséquences d'un événement et de la vraisemblance de son occurrence. Les risques peuvent avoir un impact positif ou négatif. »[66]" (*Standards Australia et Standards New Zealand* 2004).

Cette définition appelle quelques remarques. D'une part, le risque apparaît comme une relation entre un événement ou fait générateur et une conséquence, il s'inscrit dans une relation causale. Le risque est donc une projection, une scénarisation. Il implique non seulement l'incertitude d'un événement mais également l'anticipation d'un impact de cet événement qui peut également être incertain. Cette vision peut s'avérer complexe à manier pour deux raisons :

[66] *"The chance of something happening that will have an impact on objectives. A risk is often specified in terms of an event or circumstance and the consequences that may flow from it. Risk is measured in terms of a combination of the consequences of an event and their likelihood. Risks may have a positive or negative impact"*

- Premièrement, l'expérience met en évidence l'importance des conjonctions de facteurs concourant à une chaîne causale. Les rapports d'expertise sur les accidents aériens constituent un exemple particulièrement emblématique de la complexité de ces enchaînements (voir par exemple les « arbres générateurs » de l'accident aérien du Mont Saint-Odile (BEA 1993)). L'identification des risques implique une capacité de scénarisation potentiellement très sophistiquée. Aussi l'expression apparemment simple « *something happening that will have an impact* » ne doit-elle pas cacher le fait que la caractérisation d'un risque peut s'avérer très complexe *ex post* comme, *a fortiori*, *ex ante* ;

- Deuxièmement, et plus radicalement, la perception qu'il y a risque n'est pas, en pratique, toujours reliée à la compréhension d'un enchaînement causal. On recourt également au terme de risque pour évoquer un danger. Il en va ainsi du risque nucléaire, largement ressenti, mais dont les causes potentielles demeurent largement inconnues des non-experts. C'est sur ce type de risques aux causes mal identifiées et/ou maîtrisées qu'a prospéré le principe de précaution. Aussi le risque présente-t-il deux niveaux d'incertitude qui se combinent en ce que la nature de la causalité qui le sous-tend (et non des événements singuliers qui y participent) fait également l'objet d'un degré élevé d'incertitude, voire d'ignorance.

D'autre part, un risque se caractérise par un impact évalué au regard d'objectifs. Aussi, en gestion, appréciera-t-on le risque principalement au travers de son impact sur la valeur et/ou, notamment dans le secteur financier, sur la solvabilité. La théorie de la *shareholder value* fournit une représentation consistant à aligner les objectifs et intérêts de l'entreprise sur la création de valeur pour l'actionnaire. Cette représentation, aussi critiquée soit-elle (Bratton 2001; Hillman et Keim 2001), simplifie largement la mesure de l'impact du risque. Pour autant, cette caractéristique du risque pose deux difficultés.

- Premièrement, elle peut entraîner une confusion entre risque et performance. En effet, si l'impact se mesure principalement au regard de la *shareholder value* et si tout événement probable ayant un impact sur cette valeur est assimilé au risque, tout événement ayant un impact sur la fonction de performance contribuant à la création de valeur pour l'actionnaire peut être assimilé à un risque. Comment alors distinguer le *risk management* de la gestion de la performance ? En distinguant ce qui est probable

et ce qui est certain ? Mais il semble difficile d'identifier beaucoup de certitudes dans la série des actions qui conduisent à la création de valeur d'une entreprise. Se pose ainsi la question d'une éventuelle distinction entre des événements qui seraient planifiés et d'autres qui entreraient en conflit (positif ou négatif) avec ces événements. Ce risque de confusion nous incite à inclure dans le concept de risque une notion de « *disruption* » qui nous semble faire ici défaut. Cette notion est difficile à traduire en Français. Elle se situe quelque part entre les notions de perturbation et de bouleversement. En tout état de cause, elle introduit l'idée d'un impact significatif et non planifié ou planifiable (d'où la difficulté à traduire ce terme anglais). Ces caractéristiques s'appliquent tant au registre du risque négatif ou risque-danger qu'au risque positif ou risque-*venture*, à la prise de risque qui recèle l'idée d'un potentiel de gain très important et d'une aventure rendant difficile la planification.

- Deuxièmement, se pose la question de l'identification des objectifs par rapport auxquels se mesure l'impact du risque. Dans la perspective de la *shareholder value*, l'estimation de l'impact semble relativement simple car les objectifs sont clairs, mesurables et limités en nombre. Pour autant, il s'agit là d'une perspective et d'un cas de figure relativement atypique. Sans même parler de la complexité introduite dans le champ économique par des notions telles que la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ou *Corporate Social Responsibility*, l'identification des objectifs peut s'avérer très complexe, voire inappropriée, quand on sort du champ économique : comment interpréter le risque de divorce ? À quel objectif le rattacher ? L'objectif de bonheur ? L'équilibre affectif ? La conformité aux valeurs de fidélité, d'harmonie de famille ? La liberté ? S'agissant des groupes sociaux, l'école de la théorie culturelle du risque (cf. sous-section 3.1.2.3) a montré combien la perception – et donc l'impact – du risque était déterminée par des structures sociales plus que par des objectifs. Cette critique est d'autant plus opérante lorsqu'on évoque la notion de risque politique. Nous retiendrons à ce stade que la mesure de l'impact d'un risque au regard d'objectifs s'appliquera plus aisément à des organisations dont les objectifs sont explicites et limités, et qu'elle pourra s'avérer problématique lorsqu'il s'agira des individus, de groupes sociaux dont le mandat n'est pas clairement défini, ou de collectivités publiques exerçant une compétence large, voire générale sur le corps social.

Ces remarques nous conduisent à proposer la définition suivante : **le risque est une anticipation mentale fondée sur un enchaînement causal d'événements incertains – plus ou moins précisément articulés – susceptible de perturber de façon significative l'objet ou le sujet considéré. Il se compose de facteurs de risque qui favorisent ou préviennent la survenance d'événements perturbateurs auxquels s'attachent certains effets ou impacts. Cette anticipation s'accompagne d'une ambition de mesure de sa probabilité de survenance et de la gravité de ses effets.**

3.1.2. Définitions du risque politique

L'expression de risque politique recouvre des réalités variées suivant les disciplines et les champs professionnels où il est utilisé. En première analyse, le risque politique peut se définir comme un risque touchant les intérêts de la Cité, du *polity*, soit qu'il concerne une part significative des individus ou communautés qui le composent, soit qu'il en affecte les décideurs ou les institutions. Une telle définition soulève deux types de questions :

- le caractère politique du risque porte-t-il sur l'événement déclencheur à l'origine de la perturbation, comme en atteste son utilisation dans le champ de la gestion, ou à l'inverse sur ce qui est perturbé, comme en atteste son utilisation en sciences politiques ?

- comment appliquer une ambition de mesure au champ politique alors qu'il semble caractérisé par la multiplicité des facteurs de risque, les effets de résonance, la pluralité des objectifs et les biais de perception ?

Dans la perspective de notre recherche, nous prenons le parti de nous situer du point de vue du décideur public dans le contexte de l'acte de réforme. Dans cette perspective, le risque politique peut se définir en première analyse comme « une projection portant sur un enchaînement d'événements incertains (facteurs de risques) susceptible de perturber le déroulement d'une action politique et/ou d'affecter le capital politique du décideur public (impact). » Il importe d'enrichir cette définition par l'étude de ses différentes utilisations implicites ou explicites dans divers champs ou théories.

3.1.2.1. Le risque politique dans le champ de la gestion : le politique comme facteur de risque

Dans le champ de la gestion, le risque politique situe le politique du côté de l'enchaînement causal, du fait générateur de la perturbation. Aussi est-il défini par de nombreux auteurs du champ de l'économie du développement et de la gestion comme une interférence gouvernementale générant un impact négatif sur les activités économiques d'une organisation (Laï 1973). Cette approche permet par exemple d'identifier les risques les plus redoutés par les grandes multinationales. Elle a pu être qualifiée de *Catalogue school approach* (Jarvis 2008). Élaborée dans le contexte de la décolonisation et de la guerre froide, cette définition a été critiquée car elle repose sur l'idée de l'État-Léviathan, pouvoir imprévisible, violent, perturbant arbitrairement le fonctionnement normal du commerce et de la production, ce qui mérité d'être relativisé.

En 1968, l'étude de Root (1968) sur la fonction de gestion du risque politique a montré à quel point celle-ci était fondée sur des organisations et méthodologies hétérogènes dans les multinationales. Ces lacunes ont conduit à un important effort de redéfinition du risque politique au cours des années 1970 (Bass, McGregor, et Walters 1977). En intégrant les avancées de l'école comparativiste dans le champ des sciences politiques, Robert T. Green se focalise sur les structures du système politique comme déterminant de leur instabilité et, partant, du risque politique. Il y a ainsi risque politique lorsque les structures d'un système politique présentent une fragilité susceptible de provoquer une instabilité majeure. Cette approche, plus systémique, représente un réel progrès dans la représentation de ce qu'est le politique dans la mesure où ce dernier ne se limite pas aux institutions, mais intègre dans une représentation systémique dans laquelle les pouvoirs publics interagissent avec le corps social et les acteurs économiques. Ainsi le périmètre du risque politique se trouve-t-il élargi et plus conforme avec le fonctionnement réel d'un système politique.

Almond (1960) développe une approche du risque politique d'une nature similaire tout en l'élevant à un degré supérieur de formalisation au travers d'un modèle général d'analyse des sociétés politiques articulé sur quatre critères fondamentaux :

- la politisation, notamment le recrutement des personnels politiques (moderne : sélection ; traditionnelle : position, parenté…) ;
- la représentation des intérêts (institutionnelle ou traditionnelle) ;

- l'arbitrage entre les intérêts (structure des partis) ;
- la communication politique.

Sur la base de ces quatre critères, il oppose la société traditionnelle, dans laquelle l'institution politique est moins représentative et moins séparée du *polity*, à la société moderne, dans laquelle les institutions de régulation de la sphère sociale sont bien séparées et opèrent selon des normes acceptées par tous. L'analyse des relations entre ces différents axes d'analyse sur les différents pays montre cependant un degré élevé d'hétérogénéité. Ce résultat limite la pertinence du cadre d'analyse, ou laisse penser qu'il existe une grande diversité de trajectoires de « développement » politique.

Ce que ces auteurs de l'école structuraliste du risque politique gagnent du côté des facteurs de risque, ils le perdent du côté de l'impact du risque. En effet, bien que Green s'en défende (Green 1974, 29), en élargissant le champ du risque, cette approche a également perdu de vue l'impact qu'elle était censée mesurer. Elle a alimenté une certaine confusion entre les notions de stabilité et de risque politiques pour les entreprises, notamment étrangères. Ces deux notions ne sont en effet pas toujours corrélées (Jarvis 2008, 26‑29). On peut enfin s'interroger sur le statut de critères d'analyse politique hissés au plan normatif. Certaines trajectoires exceptionnelles de développement (Chili, Vietnam, Chine, Inde…) montrent à quel point il est hasardeux de lier les critères de bonne gouvernance, largement définis en référence aux démocraties occidentales, avec le développement ou même la stabilité. Les travaux de Williamson ont montré à l'inverse que le caractère démocratique des institutions n'avait pas d'influence sur la stabilité du développement économique et la mise en place de réformes structurelles « pro-business » (Williamson 1994a). Vouloir définir un risque indépendamment d'une visée ou d'un impact peut conduire à élaborer des définitions normatives, évaluatives dont les fondements idéologiques sont incontestablement situés, ce qui peut fausser la rigueur de l'évaluation du risque.

À peu près à la même époque, Robock développe ce qu'on a pu appeler la *Process School approach* du risque politique. Ce dernier offre une lecture non pas structuraliste mais procédurale du risque politique. Il s'appuie sur une définition opérationnelle du risque politique. Pour lui, il y a risque politique « 1) quand il y des changements dans l'environnement des affaires, 2) quand il est difficile de les anticiper, 3) quand cette discontinuité résulte d'un changement de nature politique. Pour constituer un « risque », ces

changements dans l'environnement des affaires doivent avoir le potentiel d'affecter significativement l'équilibre économique ou d'autres objectifs d'une entreprise particulière »[67] *x* (Robock 1971, 7). Cette définition a le mérite de distinguer clairement les facteurs de risques, qui doivent être marqués par l'incertitude et par leur impact significatif. Robock a modélisé le risque politique autour de trois notions clés : le facteur de risque (tensions idéologiques, tensions sociales, groupes de pression, transition politique, nouvelle alliance internationale…), les groupes qui seront les agents du risque (gouvernements, opposition au Parlement, opposition structurée non représentée, groupes non structurés…) et les effets du risque politique (confiscation, expropriation avec compensation, restriction de la liberté d'entreprendre et de transférer des biens et fonds (Jarvis 2008, 39), etc.). Le risque est un processus combinant un facteur de risque, un agent qui s'en saisit et un impact précis sur les entreprises multinationales étrangères. En cela, ce modèle est cohérent avec les composantes de sa définition du risque politique. Il oppose ainsi le risque politique aux fluctuations de l'environnement politique qui ne se traduisent pas nécessairement par une discontinuité et un impact direct sur les affaires (Fitzpatrick 1983).

3.1.2.2. Le risque politique dans le champ financier : le politique comme risque de contrepartie

Dans le champ financier, il y a risque politique lorsqu'une entité politique présente un risque de contrepartie, plus précisément de défaut, notamment dans le cadre d'un contrat contenant des obligations financières comme un emprunt. Le terme n'est d'ailleurs pas utilisé communément en tant que tel. On parle plutôt de risque souverain. Il est pour autant instructif de voir quelles sont les méthodes de caractérisation du risque politique utilisées, notamment par les agences de notation qui définissent les standards dans ce domaine.

Comme dans le cas du risque politique affectant les entreprises étrangères étudiées *supra*, toute la difficulté du risque souverain porte sur le périmètre des facteurs de risque : comment isoler les caractéristiques d'une institution débitrice comme un État de son substrat économique, social et financier ? La solvabilité d'un État est en effet à la fois liée à son bilan, reflet de sa gestion financière passée, et à ses perspectives de charges et de recettes fiscales. Or, ces dernières sont intrinsèquement liées au niveau et à la rapidité du développement

[67] *"The chance of something happening that will have an impact on objectives. A risk is often specified in terms of an event or circumstance and the consequences that may flow from it. Risk is measured in terms of a combination of the consequences of an event and their likelihood. Risks may have a positive or negative impact"*

économique, aux équilibres de la balance des transactions courantes, au niveau d'épargne des ménages, etc.

Standard & Poor's (S&P) définit le risque souverain comme l'ensemble des facteurs susceptibles d'affecter la volonté ou la possibilité pour un État d'honorer la totalité du service de sa dette sans délai (Standard & Poor's 2012). S&P a identifié cinq principaux facteurs de risque souverain :

- l'efficacité institutionnelle et *le risque politique* ;
- la structure économique et les perspectives de croissance ;
- la liquidité externe et l'équilibre des investissements internationaux ;
- la performance et la flexibilité fiscale et le poids de la dette ;
- la flexibilité monétaire.

Ainsi, contrairement aux acceptions larges qui prévalent en gestion où il se confond avec le risque pays, le risque politique au sens de cette méthodologie n'est qu'une partie restrictive du risque souverain. Il est défini comme le risque que font peser sur le remboursement « la capacité d'institutions gouvernementales et de la conduite des politiques publiques à assurer la soutenabilité des finances publiques, une croissance équilibrée et à répondre aux chocs économiques ou politiques » (Standard & Poor's 2012, 7‑8). Cette définition est en réalité assez large et déborde, de fait, sur certains autres facteurs de risques mentionnés comme les perspectives de croissance, la flexibilité fiscale ou le poids de la dette. Pour autant, on peut rapprocher ce type de définition du risque politique tel que défini par les sciences de gestion dans la mesure où il caractérise le risque que fait peser un système politique sur un objet précis : le remboursement de la dette souveraine en l'espèce, ou l'activité économique des entreprises étrangères dans le cas des sciences de gestion. Il est appréhendé de façon plutôt restrictive au regard des analyses de Green ou Robock, dans la mesure où il n'intègre pas, par exemple, la dimension sociale.

Parallèlement aux agences de notation focalisées sur le risque de contrepartie, les institutions financières internationales ont développé une méthodologie d'analyse du risque politique de nature à les éclairer dans la conduite de leurs interventions financières, économiques et

politiques (dans le cas du FMI, Kaufmann, Kraay, et Mastruzzi 2010). Ces méthodologies s'appuient non pas sur la notion de risque politique, mais de gouvernance. Dans la lignée des approches développées par Green, ces institutions définissent en creux le risque politique comme un défaut de gouvernance susceptible d'entraîner une instabilité perturbatrice pour la conduite de stratégies de développement de type « *Policy Based Lending* ». Toute la difficulté consiste alors à définir ce qu'est la bonne gouvernance. La Banque mondiale la définit comme « les traditions et institutions par lesquelles une autorité s'exerce dans un pays donné. Ceci inclut le processus de nomination, de contrôle et de renouvellement des gouvernements, la capacité de ces gouvernements à formuler et mettre en œuvre de façon effective des politiques publiques saines et le respect par les citoyens et l'État des institutions qui gouvernent les interactions socioéconomiques » (Kaufmann, Kraay, et Mastruzzi 2010, 4). Outre le flou du périmètre du risque politique, reflet de celui du concept de gouvernance, cette lecture systémique s'appuie sur une vision normative ancrée dans les fondements du libéralisme politique et économique occidental, sans que leur supériorité soit là encore clairement démontrée. Plus exactement, une définition du risque politique normative peut être acceptable lorsque l'enjeu du risque porte sur la sécurité des investissements des grandes démocraties libérales dans les pays en voie de développement. Il est assez raisonnable de penser que ces investissements opèrent plus aisément dans leur environnement naturel – encore que le flux de délocalisation vers des pays non démocratiques peut laisser songeur. Elle paraît plus contestable lorsque le risque politique – ou le défaut de gouvernance – semble pouvoir être caractérisé, mesuré indépendamment d'une visée déterminée. En effet, s'il peut être utilisé dans le champ des investissements internationaux, comme le risque pays, il peut également être utilisé dans le contexte de la mise en place de plans d'ajustements structurels ou d'analyses de la stabilité d'un pays en tant que telle.

3.1.2.3. Le risque politique et la théorie culturelle du risque

Les tenants de la théorie culturelle du risque prennent l'exact contrepied de l'approche gestionnaire du risque, en particulier sur deux fronts. Le premier front porte sur rien moins que la représentation du réel : *"The feeling that reality is how the experts define it, and that alternative definitions are irrational until possibly subversive, and even based on bad faith, is the issue…"*(Wildavsky, Ellis, et Thompson 1997, 122). Pour Mary Douglas, le risque est intrinsèquement politique en ce qu'il est une fonction politique : le danger – qu'elle assimile au risque – exerce une fonction primordiale dans une culture en ce qu'il est intimement lié

aux grandes distinctions qui la structurent : ce qui est bien et ce qui est mal, ce qui est sale et ce qui est propre, ce qui est grave et ce qui ne l'est pas, ce qui fait peur et ce qui rassure, etc. En se fondant sur ses travaux d'anthropologie (Douglas 2002), elle montre comment la représentation du risque ou du danger est inséparable des structures de pouvoir, des fondements de la justice et de la légitimité propres à une certaine culture.

Le concept de risque avec ce qu'il contient de positivisme peut être lu comme une tactique destinée à dépolitiser le danger, le vider de son sens et de sa fonction politique. Telle est la seconde ligne de front : l'approche gestionnaire du risque vise à faire croire à une forme d'objectivité et de normalité du niveau de danger ou de sécurité : « *the risk that is a central concept for our policy debates has not much to do with probability calculations […] The word risk means danger* (Douglas 1994, 22) ». Ainsi, quelles que soient les définitions techniques élaborées dans les standards internationaux, quelles que soient les mesures effectuées par les experts, une société réagira à un risque donné en fonction du cadre d'interprétation qui est le sien, bref de sa culture : « Les experts du risque ne veulent pas parler politique car ils craignent d'être souillés par elle d'une façon ou d'une autre. Ils considèrent que leur intérêt en tant que profession est de rester à l'écart de la politique. La théorie psychologique dominante sur la perception du risque donne peu d'indications quant à la façon d'analyser de la dimension politique du risque. A lire la littérature sur le risque, on en vient à croire qu'il n'y a pas grand-chose à voir entre risque et politique. Mais pendant que les experts du risque gardent leurs mains propres, l'opinion ne peut s'empêcher de politiser le sujet. Les débats sur les risques sont des débats politiques. » [68] (Douglas 1994, 32−33) Ulrich Beck formule une pensée proche lorsqu'il met en évidence la fonction déresponsabilisante et dépolitisante du risque en prenant l'exemple du taux de mortalité lié à un certain niveau de pollution atmosphérique : « En ce sens, on pourrait dire que les calcul des risques illustre une sorte d'éthique sans morale, une éthique mathématique de l'âge technologique. Le triomphe du calcul des risques n'aurait sans doute pas été possible si des avantages fondamentaux ne lui

[68] « *The experts on risk do not want to talk politics lest they become defiled with political dirt, one way or another. They see their professional interest in keeping clear of politics. You will find that the dominant psychological theory of risk perception gives little clue about how to analyze political aspects of risk. Indeed reading the texts on risks it is often hard to believe that any political issues are involved. But while the risk experts keep their hands clean, the public does not refrain from politicizing the subject. The public debates about risk are debates about politics"*

étaient liés. » [69](Beck 1992a, 103). Pour lui, l'approche gestionnaire du risque est une façon de réinstaller un voile d'ignorance moral.

La radicalité de cette critique et sa force nous conduisent à distinguer d'une part le risque-danger, qui peut être apprécié au plan individuel ou d'un groupe (cf. le modèle *grid and group* (Douglas 1994) développé dans le cadre de la théorie culturelle du risque) sur la base de structures de perceptions sociales ou individuelles, et d'autre part le risque technique, qui peut être réduit à une valeur issue du produit d'une probabilité et de son impact. Si l'on suit volontiers la théorie culturelle du risque dans son appréhension constructiviste du risque, il est néanmoins difficilement contestable que les calculs de probabilité sont légitimes. Ce qui ne peut être aisément considéré comme objectif, c'est la mesure de l'« impact » du risque ou, ce qui revient au même, son acceptabilité. Cette dernière dépend d'une part de la façon d'appréhender cet impact, du point de vue retenu. Ainsi, par exemple, comment peut-on appréhender l'impact d'une production électrique d'origine nucléaire ? Du point de vue de son impact sur la santé de ceux qui sont au voisinage d'une centrale, sur l'environnement naturel de cette centrale, sur la nature, sur les générations futures, etc. ? D'autre part, l'acceptabilité ou l'impact du risque dépend de la façon dont chacun va pondérer cet impact de son point de vue.

Pour dépasser ce dilemme il convient, non pas de prendre parti pour l'un ou l'autre courant de pensée, mais de revenir sur le statut du risque « technique » : il est maintenant clair qu'un calcul de risque composant le nombre de morts potentiels avec la probabilité de survenance d'un accident nucléaire n'épuise pas le débat sur la gravité du risque. Le risque politique au sens technique serait ainsi une mesure probabiliste menée par des experts portant sur des impacts définis en termes spécifiques et objectifs, sans pour autant pouvoir se prononcer sur la gravité du risque (combien vaut une vie humaine, l'intégrité de la nature ?), fonction éminemment politique. On peut néanmoins attribuer au risque politique au sens technique un *statut « conventionnel »*. Ce statut se fonde sur un consensus entre experts. On peut le rapprocher du « consensus » en économie qui définit non pas une option mais ce que des experts s'accordent à penser comme étant la prévision la plus raisonnable. Ce statut peut paraître limité d'un point de vue positiviste, mais il est extrêmement commode d'un point de vue pratique. La reconnaissance de ce statut conventionnel est la condition d'avènement du

[69] « *In this sense, one could say that the calculus of risk exemplifies a type of ethics without morality, the mathematical ethics of the technological age. The triumph of the calculus of risks would probably not have been*

débat, comme les modèles de Black et Scholes sont la condition d'avènement du marché des options : c'est parce que le risque peut être coté selon une méthodologie communément admise qu'il peut être débattu, dans le cas du risque politique, valorisé et échangé dans le cas du risque financier. C'est paradoxalement grâce à ce statut qu'il peut prétendre devenir un objet pertinent aux plans social, économique et politique.

3.1.2.4. Le risque politique en pratique

Le point de vue des sciences politiques

La littérature existante en science politique ne s'est pas emparée du concept de risque politique, tel qu'il a été défini ici. S'il n'a pas été analysé en tant que tel, on peut en déceler des traces dans de nombreuses recherches en science politique, y compris les plus classiques : au travers de l'étude des conditions pour qu'un prince conserve le pouvoir, Machiavel mène une réflexion sur le risque de perdre le pouvoir (Machiavel 1532). Dans la littérature contemporaine, plusieurs chercheurs se sont intéressés à la notion de « faisabilité politique ». Pour autant, le concept de faisabilité nous paraît moins éclairant que celui de risque. La faisabilité fait référence à la notion de possibilité, ce qui pose trois types de difficultés. D'une part, le registre du possible n'est que rarement pertinent en politique. Aucune des réformes analysées dans cette recherche ne peut être considérée comme infaisable ou impossible. Même le « plan Juppé », qui a mobilisé contre lui plusieurs millions de manifestants, était faisable, c'est-à-dire juridiquement possible : la combinaison des articles 38 (ordonnance) et 49-3 (engagement de la responsabilité du gouvernement) de la Constitution permettait au gouvernement de faire adopter cette réforme. Le retrait d'une partie de cette réforme a été décidé non pas au motif qu'elle n'était pas faisable mais qu'elle était trop coûteuse politiquement, la confiance dans le gouvernement et le Président de la République étant profondément entamée. La notion de faisabilité ne rend donc pas compte du calcul qu'opèrent les décideurs politiques quand ils pilotent une réforme : il s'agit moins de savoir si une réforme est faisable ou infaisable – le binaire est ici trompeur – que de savoir son coût pour la majorité politique au pouvoir. D'autre part, contrairement à la faisabilité qui porte sur le seul objet de réforme, le risque intègre une notion d'impact qui peut être plus large, en l'espèce la notion de coût politique pour les responsables de l'exécutif. Enfin et surtout, contrairement à la faisabilité, le risque intègre la notion d'incertitude qui est fondamentale au regard de

possible if fundamental advantages were not tied to it."

l'imprévisibilité des événements politiques. Le réseau d'interactions stratégiques dans lequel s'investit le pouvoir ne peut se mettre en équation afin d'en déterminer les limites, ne serait-ce qu'en raison des incertitudes qui entourent ces interactions. L'économiste K. Arrow (1963) a ainsi mis en évidence l'équivocité des possibles. Une certaine distribution de l'opinion laisse place à plusieurs issues fondées sur des majorités différentes, chacune de ces majorités exprimant des ensembles distincts de préférences politiques.

À l'inverse, l'infaisable ou l'impossible peut être un levier de mobilisation puissant en politique. Comme le rappelle la propagande castriste abondamment déclinée : « *Juntos todo es possible* ». De même, « on ne conduit le peuple qu'en lui montrant un avenir : un chef est un marchand d'espérance » (Bonaparte 1912). Il y a certes des limites à la malléabilité humaine, mais où la fixer quand certains régimes politiques ont expérimenté l'inhumanité ? « *Any clear-sighted view of the world must take into account the effects of human imagination and creativity, often characteristics of great leaders, as well as the element of plasticity in our collective life*. » (Galton in Goodin 2006, 545). La notion de faisabilité et d'infaisabilité nous paraît donc trompeuse pour comprendre la façon dont se prennent les décisions politiques dans le contexte des réformes de politiques publiques. Galton souligne aussi le caractère tactique du recours à la faisabilité : la faisabilité agirait à la façon d'un voile pudique, dissimulant un calcul de type risque/bénéfice dont les tenants et aboutissants demeurent une énigme.

De fait, les travaux relatifs à la faisabilité politique (Dror 1969; Meltsner 1972; Huitt 1968; MacRae 1979; Majone 1975) s'inscrivent peu ou prou dans le paradigme du risque et non de la faisabilité. Parmi ces contributions, l'on peut distinguer trois approches de cette notion (May 1986) :

- la faisabilité politique comme probabilité de succès d'une proposition de réforme : Yehezkel Dror définit la faisabilité politique comme « les probabilités (ou la fourchette de probabilités) que, dans une période donnée, des alternatives déterminées reçoivent une impulsion et un soutien politiques suffisants pour être adoptées et mise en œuvre » (Dror 1971) ;

- la faisabilité politique comme l'identification de contraintes et d'opportunités (Schultze 1968; Behn 1981; Majone 1975) : selon cette approche, évaluer simplement la probabilité de succès d'une réforme est insuffisant, car ces

probabilités dépendent de la stratégie politique qui sera menée pour la faire adopter ; ce qui compte, c'est donc d'élaborer une stratégie politique et d'évaluer les probabilités de succès de cette stratégie (May 1986) ;

- la faisabilité politique comme coûts politiques, coûts d'opportunités et conséquences d'une action ou d'une non-action (Huitt 1968) : la faisabilité d'une proposition dépend alors de « la volonté d'un décideur de supporter les coûts politiques et les conséquences associées à [cette] proposition » (May 1986).

Il existe naturellement une abondante littérature contribuant à mieux comprendre les ressorts du risque ou de la faisabilité politiques. La littérature traitant de l'*agenda setting* (Kingdon 2002; Cobb et Elder 1975) permet de mieux comprendre pourquoi une réforme donnée peut bénéficier d'un « terrain favorable » (cf. le concept de « fenêtre d'opportunité » ou *policy window* développé par Kingdon). De même, les nombreux travaux portant sur les groupes d'intérêt et les phénomènes d'action collective analysent une composante clé de la faisabilité et du risque politiques d'une réforme, à savoir le comportement des parties prenantes et des groupes d'intérêts concernés par celle-ci, et la manière dont ils peuvent influer sur les décisions politiques (Olson 1971; Coplin et O'Leary 1976). Toutes ces contributions de la science politique à l'analyse du risque politique d'une réforme sont donc précieuses : « la littérature en science politique permet une compréhension des contraintes et opportunités, et fournit les éléments qui pourraient s'intégrer dans des modèles prédictifs ou des calculs de coût politique » (May 1986). La grande faiblesse de cette littérature, néanmoins, tient au fait que « les théories sous-jacentes offrent peu d'indications sur la façon dont ces divers éléments pourraient ou devraient être combinés pour donner un calcul de la faisabilité politique » (May 1986). Si l'intérêt scientifique de ces travaux est indéniable, leur utilité pratique est donc plus limitée.

Le point de vue des experts du risque dans le secteur public.

À partir du début des années 2000, les administrations et les experts du *risk management* se sont saisies de la question du risque dans le secteur public. Ce travail méthodologique a pour l'essentiel consisté à transposer les méthodes de gestion du risque dans le secteur public. C'est ainsi naturellement que la définition du risque dans le secteur public s'est fondée sur les standards du *risk management* (Drennan et McConnell 2007b).

La *Strategy Unit* du Premier ministre britannique s'est inscrite dans cette perspective en définissant le risque dans le secteur public comme « *an uncertainty of outcome, whether positive opportunity or negative threat, of actions and events. It is the combination of likelihood and impact including perceived importance* » (PM Strategy Unit 2002, 25). Cette définition reprend classiquement les éléments constitutifs du risque : les événements ou actions « facteurs de risque », la probabilité et l'impact. Elle ne présente qu'une différence avec la définition des standards du *risk management*, l'introduction de la notion de perception. Dans un rapport relatif à la gestion des risques dans le secteur gouvernemental (PM Strategy Unit 2002), la *Strategy Unit* relève l'hétérogénéité des types de risques entrant dans le champ de cette définition : les attaques directes (cf. terrorisme), les perturbations majeures (cf. manifestation, accident majeur), les problématiques de sécurité (cf. les crises de sécurité alimentaire), les risques de mise en œuvre du programme du service public, le risque d'image du gouvernement. Afin de clarifier le périmètre du risque, elle propose de définir le risque dans la sphère gouvernementale comme une articulation entre des « *hazards* » ou facteurs de risques pouvant affecter les fonctions du secteur public. Le schéma suivant, issu de ce rapport, permet de clarifier la typologie adoptée par la *Strategy Unit* :

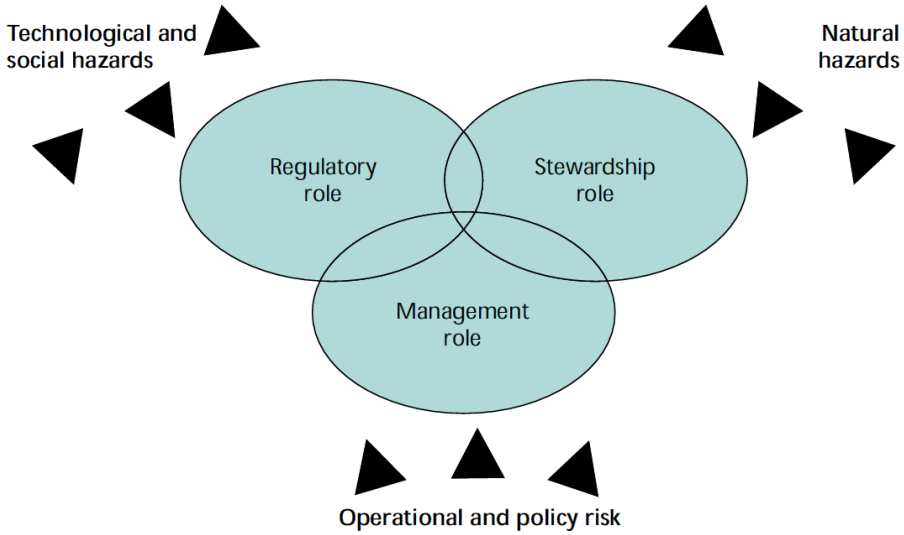


Schéma 2 : les facteurs de risque dans les services publics selon la Strategy Unit

Source : (PM Strategy Unit 2002)

Cette typologie est utile en ce qu'elle précise les grands objectifs susceptibles d'être impactés par les facteurs de risque. Plus que des objectifs, la *Strategy Unit* a défini trois types de rôles du Gouvernement susceptibles d'être affectés par des risques : la régulation, la protection et les services publics. Il est non moins intéressant de constater l'absence dans cette typologie des termes *politics* ou *political*, que ce soit dans les facteurs de risque ou les rôles de l'État. Ce point sera développé dans la sous-partie 3.2.

Le point de vue des décideurs publics

L'enquête menée par C. Althaus (2008, 68‑77) auprès de 111 décideurs publics australiens permet de dégager une vision de ce qu'est, pour eux, le risque politique. Selon elle, « Les responsables politiques ont une vision globale convergente du risque politique qui inclut trois composantes : il s'agit d'un processus de décision articulé autour de certains critères ou résultats attendus ; l'impact électoral négatif est le plus fondamental de ces impacts ; le second concerne la qualité de la politique publique[70] » (Althaus 2008, 69). Cette définition, produit d'une synthèse de réponses hétérogènes, n'est pas particulièrement éclairante en tant que telle. Cette définition rejoint celle d'un ancien conseiller à l'Élysée : « Le risque politique correspond à la fois à un risque sur la capacité d'action et sur le capital politique du ministre[71]. » Le risque politique se rapporte à un double impact : la réforme en tant que telle qu'il faut faire aboutir et le capital politique du ministre qu'il convient de ne pas exposer excessivement. Cette duplicité trouve sa source dans l'identification qui s'opère entre un ministre et une réforme. On parle ainsi de la réforme Pécresse des universités, de la réforme Fillon des retraites, de la loi Bachelot sur les hôpitaux, etc. Le capital politique du ministre, sa réputation, la confiance que lui accordent ses pairs, le Président et le Premier ministre ou les parlementaires sont exposées au travers de son engagement dans une réforme. Ces deux impacts sont donc indissociables.

Si tous les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette recherche n'ont pas présenté une définition aussi aboutie du risque politique, tous ont reconnu faire un usage abondant de cette expression. Ils l'ont naturellement interprétée comme le risque qui pèse sur un responsable politique que ce soit du fait de son engagement dans une réforme ou de tout autre événement

[70] "*Political actors have a shared overarching concept of political risk that includes three central components; it is a decision-making process structured according to certain outcomes or criteria. The most fundamental of these is negative electoral impact, and the second is policy concerns*."
[71] Cf. Entretien avec C. Grouchka, 2010

(déclaration faisant polémique, agissements répréhensibles, défaut d'action face à une crise…). Autrement dit, le risque politique porte d'abord sur le capital politique d'un responsable politique et ne concerne la réforme qu'en tant qu'elle est associée au ministre. Le témoignage écrit de B. Le Maire est à cet égard éclairant : « La vie politique est si précaire qu'elle demande sans cesse et partout du renfort moral ; toutes les ambitions les plus résolues se construisent en secret dans le doute. » (Le Maire 2013, 143)

Si l'expression est reconnue comme courante, tant l'enquête de C. Althaus que nos entretiens montrent qu'il n'y a pas de conception claire et partagée de ce qu'est un risque politique. S'il y a un certain consensus sur l'impact, les personnes interrogées ont également souligné la diversité des facteurs pouvant alimenter le risque politique, et l'on se perd vite dans une série d'exemples hétérogènes de situations dans lesquelles on a pu juger qu'il y avait « risque politique ».

En prenant le contrepied d'une vision défensive du risque politique, un ancien directeur de cabinet adjoint de ministre a souligné l'importance de la prise de risque en politique : le choix de l'environnement fait dès les années 1990 par N. Kosciusko-Morizet, l'engagement de J.-L. Borloo en faveur des services à la personne, de R. Badinter en faveur de l'abolition de la peine de mort, de M. Hirsch pour le RSA constituent des prises de risque qui ont permis à ces personnalités de prendre leur place dans l'arène politique. Cette conception du risque n'est pas intrinsèquement différente de celle précédemment évoquée. Le risque politique est alors rapporté non pas à une menace, celle de voir une réforme échouer, mais à une opportunité, celle de se voir reconnu dans l'espace public, de trouver son identité, son positionnement politique.

3.1.3. Synthèse et définition

Nous avons vu que les usages diffèrent suivant les contextes : risque que les gouvernements font peser sur les multinationales dans les pays en développement, risque que des systèmes et contextes politiques font peser sur le remboursement de leur dette, risque perçu, culturellement construit et faisant l'objet d'un débat politique ou risque qui pèse sur le capital politique d'une décideur politique… Toutes ces définitions, plus ou moins explicites, coexistent dans différentes théories et champs professionnels. Elles ont en commun de faire intervenir le politique, soit comme facteur de risque, soit comme événement perturbateur, soit

comme impact ou enjeu, soit à la fois comme facteur de risque, événement perturbateur et impact.

Il convient en revanche de préciser ce que l'on entend par risque politique dans le cadre de cette recherche. Notre question de recherche portant sur la prise de décision des responsables politiques, c'est la dernière de ces définitions, celle utilisée par les praticiens, que nous retiendrons. **Le risque politique, dans ce contexte, peut donc être défini comme la combinaison possible de facteurs de risques et d'événements perturbateurs conduisant, selon un certain degré d'incertitude, à un impact significatif sur le capital d'un décideur politique**. Par capital politique, nous entendons un mélange entre la réputation, le *leadership* et la capacité d'influence d'un décideur, autrement dit ce qui lui permet d'assurer sa position de décideur (ou de l'étendre) et d'asseoir son autorité dans cette position.

L'opérationnalisation de ces notions relève du *risk management* (ou gestion du risque), l'expression anglaise faisant référence à la gestion des risques moderne, développée dans et pour les organisations privées puis publiques, la gestion des risques ayant une acception plus large et moins méthodologique.

3.2. La convergence entre les paradigmes publics et privés du *risk management*

La montée en puissance d'une approche systémique du risque, au travers de *l'Entreprise Risk Management* (*ERM*), permet d'étendre le champ du *risk management* à des risques extérieurs au strict champ de l'activité économique, comme la réputation, l'impact social ou environnemental. Ces évolutions méthodologiques et des représentations semblent rendre possible une application de ces techniques au champ gouvernemental. Une telle transposition est facilitée par un contexte public marqué par le développement du *New Public Management*, dont l'objet – ou l'effet – vise à mobiliser des méthodologies issues du secteur privé pour les appliquer au secteur public.

3.2.1. L'approche systémique de l'*Enterprise Risk Management* (ERM)

Le paradigme de l'*Enterprise Risk Management* (ERM) a émergé en réponse à une forte demande sociale de contrôle du risque (cf. *risk society*), à la pression des régulateurs et à la

multiplication d'accidents majeurs trouvant leurs sources dans des risques peu ou pas concernés par le *risk management* traditionnel[72]. L'ERM promeut une vision globale et transversale sur les risques. Il s'agit de dépasser une structuration du *risk management* en silos, dans laquelle des spécialistes se focalisent sur certaines catégories de risques bien identifiées en recourant à des méthodologies hétérogènes, tout en laissant certains risques dans l'ombre : "*ERM is the discipline by which an organization in any industry assesses, controls, exploits, finances and monitors risks from all sources for the purpose of increasing the organization's short and long term value to its stakeholders*". (Casualty Actuarial Society 2003, 8). Ce paradigme très ambitieux conduit à :

- repousser les frontières du *risk management* en intégrant dans son périmètre tout type de risques (alés, risques financiers, risques opérationnels, stratégiques, de réputation…). Précisons en outre que le risque opérationnel est lui-même défini de façon très large comme « *the risk of direct and indirect loss resulting from inadequate or failed internal processes, people and systems or from external events* » (Basel Committee on Banking Supervision 2003, 2) ;

- homogénéiser la méthodologie du *risk management* autour de sept phases (analyse du contexte, identification, analyse du risque, intégration, évaluation/priorisation, gestion, contrôle) couvrant l'ensemble du périmètre d'une organisation. L'ERM a ainsi pour objectif de rationaliser l'allocation des ressources mobilisées dans le cadre du *risk management* ;

- prôner une approche systémique du risque permettant d'appréhender les interactions entre les différents types de risques. Ainsi un accident sur une plateforme pétrolière de la mer du Nord a-t-il un effet direct sur l'exploitation et l'environnement, qui sont des risques assurables, mais également sur la réputation mondiale de l'entreprise exploitante et, *in fine*, son chiffre d'affaires et le cours de son action ;

- connecter le *risk management* aux objectifs de l'organisation appréhendés de façon très large au travers d'une notion imprécise de « valeur pour ses parties prenantes » à la fois internes et externes.

[72] Notamment, la faillite de LTCM, les conflits d'intérêts des firmes de commissariat aux comptes, l'accident de marché de la Barings Bank

L'émergence de ce nouveau paradigme fait écho la montée en puissance de la responsabilité sociale des entreprises ou *Corporate Social Responsibility*. La définition – proposée par Wikipédia et largement reprise dans la littérature des entreprises – élargit significativement le champ de responsabilité de ces dernières. Il s'agit d'une « *policy functions as a built-in, self-regulating mechanism whereby a business monitors and ensures its active compliance with the spirit of the law, ethical standards, and international norms* » (pour une vision historique de la définition de la *Corporate Social Responsibility*, voir Carroll 1999). Cette nouvelle ambition engendre *ipso facto* toute une série de risques nouveaux par lesquels une organisation se trouverait en défaut (« *non compliant* ») au regard de sa responsabilité sociale (et environnementale). Comme l'affirme Michael Power (Power 2004, 34), « *corporate social responsibility is thereby a form of secondary risk management*."

Ces évolutions facilitent l'application du même paradigme *ERM* aux organisations privées et publiques dans la mesure où :

- Il autorise l'appréhension de la multiplicité d'objectifs et de responsabilités caractéristiques des organisations publiques. Prolongeant la *corporate social responsibility*, la notion de *Corporate Social Performance* (Sethi 1975) estompe la différence de statut entre objectifs et responsabilités sociales, et se rapproche ainsi de la structuration des objectifs dans le secteur public où la responsabilité sociale est l'objectif premier ;

- Contrairement à la théorie de la valeur pour l'actionnaire, il définit la valeur en référence aux parties prenantes (*stakeholders*), ce qui est également une caractéristique forte des services publics dans les régimes démocratiques (on parle ainsi de démocratisation du service public) ;

- Il a pour effet d'élargir le champ du *risk management* à des risques clés dans le secteur public et la politique, par exemple le risque de réputation ;

- Il facilite la mise en place d'approches transversales et systémiques du risque qui font écho aux besoins d'une approche intégrée du risque au plan gouvernemental (PM Strategy Unit 2002).

3.2.2. L'approche managériale du secteur public : le *New Public Management* (NPM)

Il ne s'agit pas ici de discuter de façon extensive du *New Public Management*. Néanmoins, afin de mieux appréhender la façon dont le risque est traité dans la sphère publique, il convient de rappeler les principaux fondements de ce courant de pensée, à la frontière entre la gestion et l'administration publique. Cristallisé par un article de C. Hood (1991), le NPM trouve sa source dans :

- Le management conçu comme un ensemble d'instruments pratiques efficaces pour renforcer l'efficacité et l'efficience des organisations publiques ;
- L'économie au travers notamment de trois théories qui sont intimement liées :
    - La théorie du choix public, fondée par des économistes tels que D. Black, J. M. Buchanan et G. Tullock, qui vise à appliquer le modèle du choix rationnel à la prise de décisions en dehors du marché, en particulier dans le champ politique (Hill 1999). Cette théorie est notamment fondée sur l'hypothèse selon laquelle toutes les activités humaines sont déterminées par des préférences individuelles qui structurent leurs arbitrages de façon rationnelle. Elle a par exemple été appliquée pour expliquer les votes des parlementaires américains (Jones, Boushey, et Workman 2006).
    - Les modèles abordant le dilemme principal-agent (Ross 1973), qui survient lorsque l'information est incomplète et asymétrique, notamment dans le cas des contrats et mandats. Elle est appliquée, dans le champ du NPM, aux mandats politiques (entre élus et citoyens), aux mandats administratifs (entre bureaucrates et responsables politiques), ainsi qu'aux contrats entre acheteurs et producteurs de services publics.
    - Les travaux relatifs aux coûts de transaction initiés par J. R. Commons (Commons 1931) et théorisés par O. Williamson, qui traitent également de situations où l'information est incomplète et/ou asymétrique et dans lesquelles existent des « institutions », les services publics étant des institutions par excellence.

Cette dynamique universitaire s'est traduite par l'élaboration et la mise en place de réformes structurelles de l'appareil public conduisant notamment à la définition de standards et de mesures de la performance, l'évaluation sur les résultats plutôt que sur l'activité, le développement d'une culture managériale, la désagrégation de l'État grâce à la création d'agences, la séparation entre l'acheteur et le fournisseur de service public, la mise en concurrence des fournisseurs de services publics, la recherche de l'efficience (Atreya et Armstrong 2002).

Si l'influence de ces préceptes dans les réformes de l'État mises en œuvre à partir des années 1980 est variable suivant les traditions administratives et politiques (Cheung 1997), nul ne conteste l'importance de leur influence, en particulier dans les pays anglo-saxons, ni leur lien avec les modes de gestion privée. L'introduction des préceptes et méthodes de la gestion des risques développée pour les organisations privées en constitue une manifestation parmi d'autres.

3.3. Le *risk management* dans le secteur public n'a que très imparfaitement relevé le défi du risque politique

De nombreux gouvernements se sont engagés dans des démarches de *risk management*. Cet investissement a accompagné un mouvement plus large de réforme des États sous l'influence du *New Public Management*. Or, les présupposés de cet ensemble de doctrines présentent de réelles faiblesses, qu'il s'agisse de la difficulté qu'il y a à mesurer la valeur publique, la spécificité des risques encourus par le secteur public ou l'irréductible diversité d'intérêts au sein d'une organisation publique, pour n'en citer que quelques-unes. Il en ressort que le risque politique est dans l'angle mort du *New Public Management*. Par conséquent, la revue des méthodes utilisées dans ce contexte s'avère assez peu éclairante pour notre sujet.

3.3.1. Le développement et la normalisation du *risk management* dans le secteur public

3.3.1.1. Les fondements et objectifs du *risk management* dans le secteur public

La gestion des risques n'est pas une nouveauté pour le secteur public. Qu'il s'agisse de la sécurité, de la défense, des assurances sociales ou encore du droit du travail, la gestion des

risques est au fondement même des politiques portées par la puissance publique. Il convient ainsi de distinguer deux catégories de risques : d'une part les *policy risks*, définis comme les « *risks relating to the achievement of public policy objectives* » (Hood et Rothstein 2000, 21) (par exemple une croissance sans inflation en matière de politique économique) ; d'autre part, les *business risks* qui couvrent les « *risks to the continued existence or financial status of a particular organization* » (Hood et Rothstein 2000, 21), auxquels le secteur public est exposé comme toute organisation.

C'est sur cette seconde catégorie de risques que porte le *risk management* mis en place dans les institutions publiques à partir de la fin des années 1990. À la suite d'une série d'accidents mettant en cause le fonctionnement de certains services publics et à la montée en puissance de la codification du contrôle interne (p. ex. le rapport Turnbull ICAEW de 1999 au Royaume-Uni), de nombreux États s'engagent dans la structuration et la mise en place d'une fonction de gestion du risque (Voir Althaus, 2008, 42–43). La gestion des risques est alors perçue comme un enjeu stratégique, pour les mêmes raisons et de la même façon que dans le secteur privé : « Parallèlement aux évolutions qui s'opèrent dans le secteur privé, le risque est de moins en moins appréhendé comme une technique mais comme une partie intégrante de la gestion[73].» (PM Strategy Unit 2002, 10). Il s'agit de trouver un équilibre dans la gestion des risques permettant à la fois de réduire la survenance d'incidents impliquant des services publics et de favoriser le développement d'une culture plus entrepreneuriale au sein de la fonction publique (Hood et Rothstein 2000). Plus largement, il est également attendu des gains en termes d'efficacité, des gains financiers, une capitalisation sur les erreurs passées, et une meilleure « *compliance* ». Cette dernière est définie de façon très large comme la conformité avec la législation et la réglementation mais également avec les attentes de la société (PM Strategy Unit 2002). Cette ambition est conforme aux préceptes de l'ERM et de la CSR (*Corporate Social Responsibility*).

3.3.1.2. L'adaptation de la méthodologie du *risk management* au secteur public

Comme le notent Hood et Rothstein, la translation du paradigme de la gestion du risque du privé vers le public ne pose pas de difficulté majeure :

[73] "*In parallel with the private sector, risk is moving from being seen as a technical subject to being seen as a central part of management".*

- La focalisation de la gestion du risque sur l'entreprise ou le centre de profit - qui permet de lier un événement perturbateur à un impact - trouve volontiers un parallèle public dans la notion d'opérateur public, d'agence ou de centre de responsabilité. Toutefois, les auteurs soulignent l'importance des approches trans-organisations, notamment lorsque le fonctionnement d'une politique ou d'un secteur public implique plusieurs entités ;

- L'évaluation du risque au regard de la valeur créée pour l'actionnaire peut trouver un équivalent dans l'impact financier pour l'organisation publique considérée, ou être appréhendé de façon plus systémique au travers de la notion de valeur publique créée pour le citoyen (Moore 1997). L'équilibre entre ces deux approches peut toutefois conduire à des résultats très différents, notamment s'il existe un arbitrage entre les intérêts de l'organisation publique et celle de ses citoyens-usagers ;

- Les outils d'aide à la décision du *top management* destinés à identifier, mesurer et gérer le risque en lien avec la stratégie de l'entreprise peuvent trouver leur équivalent dans des tableaux de bord du risque pour décideurs publics. Les auteurs insistent néanmoins sur l'importance de la transparence et de la légitimité des procédures afin de prévenir l'« ouverture de parapluie » (*blame avoidance*) comme les remises en cause dans des contextes fréquents de polémique.

Aussi les cadres méthodologiques développés dans les États ayant mis en place une démarche de *risk management* sont-ils très similaires. Comme nous l'avons déjà vu, la définition du risque est largement reprise des standards internationaux (cf. sous-partie 3.1.) : « *chances of something happening that will have an impact on objectives* (Department of Treasury & Finance 2007, 2) » ; ou « *this uncertainty of outcome, whether positive opportunity or negative threat, of actions and events. The risk has to be assessed in respect of the combination of the likelihood of something happening and the impact which arises if it does actually happen* (HM Treasury 2004, 9) ». La définition du *risk management* ne présente pas non plus de spécificités publiques : "*Risk management is a systematic approach to setting the best course of action under uncertainty by identifying, assessing, understanding, acting on and communicating risk issues* (Government of Canada 2008)." En outre, ces cadres méthodologiques adoptent très clairement une approche désenclavée du risque, conforme aux préceptes de l'ERM. Ainsi, le cadre méthodologique canadien entend-il promouvoir un

« *Integrated risk management* » défini comme « un processus continu, proactif et systématique destiné à comprendre et gérer les risque et à communiquer en adoptant la perspective de l'organisation dans son ensemble. Il s'agit de contribuer à la prise de décision stratégique et ainsi à la réalisation des objectifs poursuivis par cette organisation[74]. » (Government of Canada 2008).

Au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande, au Canada comme en Australie, ce courant a donné lieu à la mise en place d'ambitieux programmes de mise à niveau de la gestion des risques au sein des organes d'État, visant notamment :

- Une meilleure prise en compte des risques dans l'élaboration des politiques publiques, la planification des ressources et la gestion opérationnelle ;
- Le renforcement de la capacité à gérer les risques stratégiques ;
- Une homogénéisation des pratiques ;
- Le développement d'un réseau de compétences dédié à la gestion du risque, afin de favoriser la professionnalisation des praticiens et la capitalisation des connaissances.

3.3.2. *Risk management* et politique : les liaisons dangereuses

Si C. Hood distingue un « *business risk* » et un « *policy risk* », il n'a pas inclus le risque politique (*political risk)* dans le périmètre du *risk management*. Les différentes typologies des risques présentées dans les documents auxquels nous avons eu accès (*Department of Treasury & Finance* 2007; H*M Treasury* 2004; *Government of Canada* 2008) ne mentionnent pas de risques sur la réputation ou la légitimité du décideur. Ce choix peut laisser perplexe quand on sait par ailleurs, que, pour la grande majorité des décideurs publics (Althaus 2008, 73), le risque politique est d'abord associé à un impact électoral ou de réputation (cf. 1.1.2.). Le « *political risk* » serait ainsi dans l'angle mort du NPM. Cet angle mort est d'autant plus étonnant que le cadre méthodologique et les bonnes pratiques de l'ERM mettent en avant l'importance de l'implication des décideurs au plus haut niveau, lesquels sont souvent, dans le secteur public, des responsables politiques.

[74] "*a continuous, proactive and systematic process to understand, manage and communicate risk from an organization-wide perspective. It is about making strategic decisions that contribute to the achievement of an organization's overall corporate objectives*."

Il convient de revenir sur les raisons qui expliquent ce choix, afin de clarifier le statut de la gestion du risque (*risk management)* et sa pertinence par rapport au risque politique (*political risk*) tel que nous l'avons défini.

3.3.2.1. Les fondements politiques et idéologiques du *risk management* développé dans le cadre du NPM

L'analyse de ce choix implique de revenir sur les fondements politiques et idéologiques du *New Public Management*, qui a fortement inspiré la mise en place du *risk management* au sein du secteur public. Cette question pourrait faire l'objet d'un travail encyclopédique tant sont nombreux les articles sur le statut du NPM (voir par exemple : Atreya et Armstrong 2002; Hood et Peters 2004; Bourgon 2007). Nous nous limiterons à mettre en évidence les points les plus saillants.

En apparence, le NPM est an-idéologique et a-politique. Dans leur ouvrage *Reinventing Government*, Osborne et Gaebler affirment que l'objectif central du NPM consiste à faire évoluer l'administration de routines réglementaires et procédurales vers une approche plus entrepreneuriale focalisée sur les résultats (Osborne et Gaebler 1993). Les tenants de ce qu'on a pu appeler le « managérialisme » (Djelic 2004) partent de l'hypothèse selon laquelle l'amélioration du management est de nature à améliorer l'efficacité des organisations publiques comme privées. La nature purement instrumentale du management le rendrait neutre par rapport à l'objet sur lequel il s'exerce (Boston et alii 1996). En matière de politiques publiques et de gestion du service public, il s'agit de rendre la machine étatique plus efficace. Mais efficace pour quoi faire ?

Pour certains, cette efficacité de l'État ne se mesure pas uniquement en termes d'effectivité, de qualité ou d'efficience, mais également au regard de la demande citoyenne. Cette conception d'un État agrégat de services publics implique d'une certaine façon qu'il n'y a plus besoin de politique politicienne, dans la mesure où le NPM permettrait une meilleure agrégation des préférences individuelles que ne le ferait l'arène démocratique dans laquelle se cristallise la demande de service public. Ainsi, Allen Schick propose une vision d'un État à venir : Le service public du future serait compose d'agents employés par des entreprises sous-traitantes des gouvernements ; les citoyens bénéficieraient d'un large choix des services publics qu'ils acquerraient ; les administrations se réduiraient au coeur de leur fonction politique ; les gouvernements adopteraient des budgets variables dans lesquels le volume des

ressources serait lié aux résultats et autres mesures de la performance.[75] » (Lau, 2001, 148). Dans cette vision « pacifiée », la politique est maintenue à défaut, cantonnée à la lisière du service public.

C. Hood (1991) reconnaît que les réformes inspirées du NPM mises en œuvre au cours des années 1980 ont été accompagnées de quatre tendances, dont deux au moins ont un caractère politique difficilement contestable : la décroissance du champ d'action et des ressources des États d'une part, les privatisations d'autre part. Ces deux tendances ont notamment inspiré des leaders politiques radicaux tels que Margaret Thatcher et Ronald Reagan, tous deux amplement critiqués par leurs oppositions respectivement travailliste et démocrate.

Le NPM pourrait ainsi être moins a-politique qu'il ne le prétend, d'où, potentiellement, sa difficulté intrinsèque à appréhender le risque politique.

3.3.2.2. Les critiques sur les hypothèses idéologiques du *New Public Management*

Cette section appelle les mêmes précautions que la précédente, à savoir qu'au vu du nombre de publications critiques sur les biais politiques du NPM (voir par exemple : Considine et Painter 1997; Rochet 2008; Atreya et Armstrong 2002; Bourgon 2007), nous nous limiterons à celles qui nous paraissent les plus significatives pour l'objet de notre recherche.

Une première catégorie de critiques porte sur les sources d'inspiration économiques du NPM. Il est en effet difficilement contestable qu'au travers de l'hypothèse de l'*homo oeconomicus*, l'école du choix public produit une représentation de ce qu'est la société politique. Le *polity* serait un groupe d'individus atomisés au sein duquel chacun optimise son bien-être de façon rationnelle selon des préférences qui lui sont propres. Les critiques de cette représentation sont nombreuses. Deborah Stone énumère ainsi les différences entre les notions de communauté et de marché politiques (Stone 1997). Elle préfère envisager le *polity* (la communauté politique) comme « une communauté politique dans laquelle les individus vivent dans un réseau de dépendances, de loyautés et d'associations, une communauté où ils luttent pour une certaine représentation du bien commun autant que pour leur intérêt personnel.[76] »

[75] *"A futuristic public service [...] would consist of workers hired by business first under contract with government; citizens would have broad choices in the public service they purchase; government departments would shrink to core political functions; governments would adopt variable budgets, in which the volume of resources were linked to the volume of outputs and other measures of performance.*"

[76] "*a model of political community, where individuals live in a web of dependencies, loyalties and associations, and where they envision and fight for a public interest as well as their individual interests"*

(Stone 1997, X). Cette vision de la communauté démocratique met en évidence deux points de divergence avec les représentations du NPM découlant du néo-institutionnalisme rationnel (Taylor et Hall 1997) : d'une part, l'existence de groupes dans lesquels les individus forgent des représentations communes de leurs intérêt ; d'autre part, l'idée que ces intérêts collectifs ou publics sont d'une autre nature, mêlant à la fois des intérêts individuels convergents entre les individus membres du groupe et une représentation de l'intérêt public.

D'autres critiques portent sur le caractère illusoire d'une représentation d'un État prestataire de services publics, régulant harmonieusement les intérêts individuels en visant l'équilibre économique. Selon C. Rochet, cette vision anhistorique et pacifique dans laquelle serait résolu le problème « théologique » de la politique, grâce à une parfaite compréhension de la nature humaine par la raison, est un mirage (Rochet 2008). Il s'appuie pour cela sur la place centrale du conflit collectif dans la gestion des affaires publiques, en particulier chez Machiavel : « les bonnes lois, à leur tour, sont le produit de ces agitations que la plupart condamnent si inconsidérément » (Machiavel 1531 Titre 1er, chapitre 4). Le rapport de force entre des groupes sociaux déterminés à influencer les politiques publiques dans un sens ou dans un autre est inhérent à la politique. Sans conflit collectif, la cité se dépolitise, il n'y a plus rien dans la cité, plus de débat. Pour Rochet, la vision angélique de l'État promue par le NPM serait au mieux illusoire. Au pire, elle pourrait être dangereuse, en favorisant le développement d'un individualisme détournant progressivement les citoyens de la cité. Pour prolonger sa pensée, on peut évoquer les noires extrapolations de Tocqueville sur l'individualisme :

« …je vois une foule innombrable d'hommes semblables et égaux qui tournent sans repos sur eux-mêmes pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs, dont ils emplissent leur âme. Chacun d'eux, retiré à l'écart, est comme étranger à la destinée de tous les autres : ses enfants et ses amis particuliers forment pour lui toute l'espèce humaine ; quant au demeurant de ses concitoyens, il est à côté d'eux, mais il ne les voit pas ; il les touche et ne les sent point ; il n'existe qu'en lui-même et pour lui seul, et, s'il lui reste encore une famille, on peut dire du moins qu'il n'a plus de patrie.

Au-dessus de ceux-là s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul d'assurer leur jouissance et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux. » (Tocqueville 1840 Quatrième partie, chapitre VI)

S'il ne s'agit pas de prêter d'aussi noirs desseins au NPM, une telle exagération montre à quel point le NPM n'est pas neutre politiquement et à quel point sa vision politique pacifiée est problématique pour la compréhension de ce qu'est le risque politique. La posture instrumentale et a-politique du NPM doit donc être relativisée. Au plan empirique, il semble d'ailleurs que la mise en place des réformes inspirées par le NPM ait eu des effets contrastés sur la politisation des décideurs publics (Maor 1999) : les responsables politiques ont pu être frustrés par l'éloignement des administrations opérationnelles et le manque de contrôle sur la mise en œuvre de politiques dont dépend directement leur réputation. Paradoxalement, cette mise à distance institutionnelle a pu se traduire par un renforcement du contrôle politique, la politisation des décideurs et une précarisation de la position des hauts fonctionnaires, notamment en Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Canada, Autriche et Malte (Maor 1999).

Bien loin de vouloir ou de pouvoir mettre la politique à distance, le NPM se retrouve lui-même pris dans le tumulte idéologique dont il croyait pouvoir s'extraire : contestable dans ses fondements, le NPM n'en serait pas moins pertinent dans sa capacité à soulever de nouveaux enjeux d'administration publique (Bourgon 2007), mais également à proposer de nouveaux outils sur des champs circonscrits. S'agissant en particulier du *risk management* appliqué au secteur public, il convient d'analyser les préceptes et méthodologies forgés dans ce contexte, à la lumière de ce décryptage, pour en tester la pertinence pour notre sujet.

La section suivante présente synthétiquement les principaux outils méthodologiques et bonnes pratiques courantes dans la littérature du *risk management* appliquée au secteur public, en discutant leur pertinence pour l'objet de notre recherche. Nous nous sommes fondé sur des documents produits par les États ayant mis en place des démarches particulièrement sophistiquées, en particulier le gouvernement fédéral canadien.

3.3.3. Les apports et limites méthodologiques du *risk management* dans le secteur public

3.3.3.1. L'approche générale

Comme le montre le tableau ci-dessous, les approches mises en place dans les différents ministères sont très fortement inspirées des standards de l'ERM. Elles se décomposent en six à huit phases très similaires comprenant l'identification des risques (pouvant également faire

apparaître une phase préliminaire de contextualisation), leur évaluation (cette phase pouvant être plus ou moins sous-décomposée), le traitement, le contrôle et, souvent, la communication.

Tableau 3 : les étapes du risk management dans les administrations publiques

ERM (Casualty Actuarial Society 2003)	**État fédéral australien** (Department of Treasury & Finance 2007)	**État britannique** (HM Treasury 2004)	**Le modèle *Integrated risk management* canadien** (Government of Canada 2008)
Contextualisation	Contextualisation	Contextualisation	Contextualisation
Identification	Identification	Identification	Identification
Analyse	Analyse		
Intégration		Intégration / extension	
Évaluation et priorisation	Évaluation	Évaluation	Évaluation et classement
			Définition de l'acceptabilité
Traitement	Traitement	Traitement	Traitement (options, sélection et mise en œuvre)
Contrôle	Contrôle	*Reporting*	Contrôle et *reporting*
	Communication / consultation	Communication / capitalisation	Capitalisation

Ces mêmes gouvernements ont mis en place un certain nombre de méthodologies, outils et bonnes pratiques, dans une logique d'homogénéisation des approches par ministère et de capitalisation. Ainsi, le gouvernement canadien met-il à disposition sur Internet (Government of Canada 2008) des ressources telles que :

- Les cartographies des risques qui permettent d'identifier, discuter, analyser, évaluer et traiter des risques ;
- Des outils de modélisation tels que l'analyse de scénarios et des modèles de prévision permettant d'élaborer des plans de couverture des risques ;
- Des cadres de référence pour une utilisation homogène du principe de précaution ;
- Des techniques qualitatives comme des questionnaires, des guides pour la tenue d'ateliers ou des formulaires d'auto-évaluation.

Pour autant, comme le rappelle la *Strategy Unit* britannique, « *Successful risk handling rests on good judgment supported by sound processes and systems* » (PM Strategy Unit 2002, 3). Cet avertissement souligne la double nature de la gestion des risque dans le secteur public, à la fois technique et politique, double nature qui appelle une double approche fondée à la fois sur des techniques formelles et sur une expertise au fond. Ceci pose donc une contrainte quant à la reproductibilité d'une méthodologie de gestion des risques, en particulier lorsqu'elle s'applique à un objet aussi difficilement appréhendable que le risque politique. Elle ne pourra être utilisée que par des personnes disposant, sinon d'une expertise, du moins d'une bonne culture de la conduite des réformes publiques.

Les sous-sections ci-dessous détaillent les méthodes applicables à chaque étape de la gestion des risques présentées ci-dessus.

3.3.3.2. Contextualisation

La contextualisation consiste à définir de la façon la plus précise possible la situation de départ dans laquelle se situe l'organisation, tant au plan externe (politique, économique, sociale, technologique) qu'interne (gouvernance, culture et déontologie, conditions opérationnelles, culture du risque, organisation de la gestion du risque, ressources humaines, procédures…) (Government of Canada 2008). Il s'agit de dégager un « profil de risque »

global de l'organisation qui ne soit pas spécifique à un certain type d'activité, de fonction ou de système. Il s'agit d'une étape importante dans la perspective d'une approche systémique du risque. Cette étape préliminaire permet :

- de structurer l'approche des risques en organisant des types de risques (technologiques, financiers, humaines, etc.), en identifiant des facteurs de risques potentiels internes ou externes ou des zones d'impact particulièrement critiques et/ou faiblement couvertes par la gestion des risques actuelle ;

- d'identifier des zones de risques ou des tendances qui pourront accroître ou réduire l'importance d'un risque, dans la mesure où les risques impliquent une projection dans le temps.

Ce type de diagnostic peut être rapproché des diagnostics stratégiques (p. ex. le *framework* des cinq forces de Porter (Porter 1979), ou l'analyse SWOT[77]). La difficulté de cet exercice tient à son ampleur dans la mesure où son périmètre est défini de façon très extensive. Il convient de conserver une approche relativement macro, sauf à entrer dans un audit systématique qui pourrait être particulièrement lourd à mener. S'agissant de notre objet, il convient de retenir l'importance d'une analyse du contexte, d'autant plus pertinente que la conduite de réforme est un exercice qui mobilise et affecte significativement l'environnement externe. La distinction entre le contexte externe et interne ainsi que les différents axes d'analyse de l'environnement pourront être pris en compte dans notre méthodologie.

3.3.3.3. Identification des risques

La phase d'identification des risques consiste à qualifier des risques significatifs pour l'organisation considérée. Elle repose sur des méthodologies telles que l'audit des risques, généralement mis en œuvre par une équipe dédiée, et l'auto-évaluation des risques, reposant largement sur le management et les équipes opérationnelles avec une coordination méthodologique assurée par des experts. À ce stade, il est difficile de produire des méthodologies totalement génériques pour le secteur public tant les natures des activités varient d'un service public à l'autre. Pour autant, les départements de gestion des risques gouvernementaux ont essayé de dresser des typologies permettant d'éclairer la recherche des risques (voir infra). Chaque catégorie de risque fait l'objet d'un examen spécifique et les

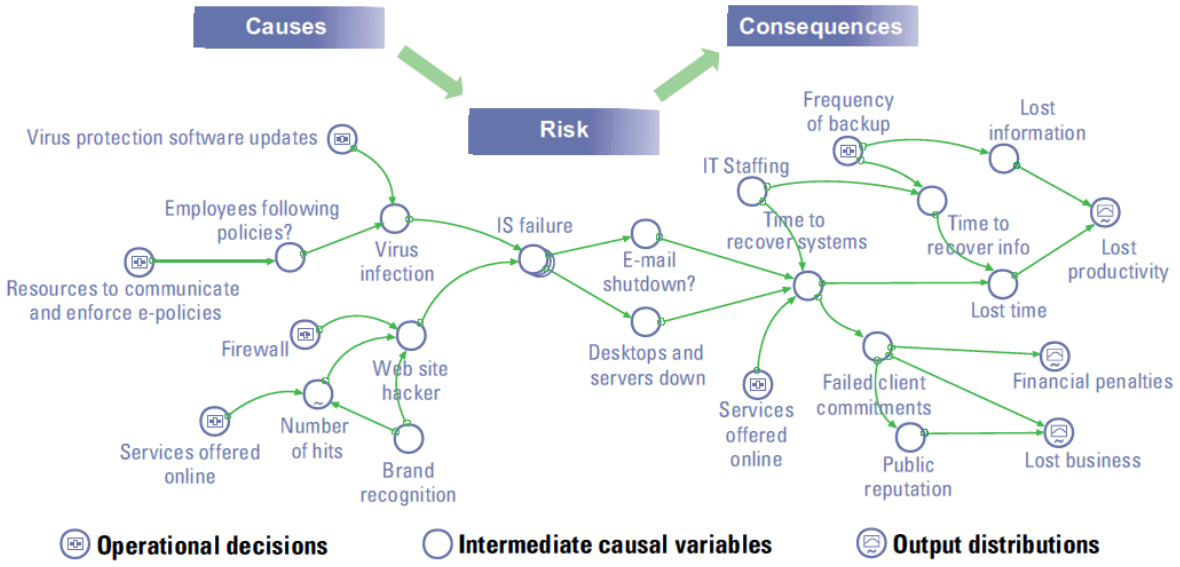
risques identifiés sont répertoriés et caractérisés sur la base d'une analyse des données disponibles : comptes rendus de séances de *brainstorming*, réponses à des questionnaires, études menées sur les agents, données historiques, cartographies de processus, registres de risques passés…

On peut également faire mention du recours à des méthodologies plus formalisées telles qu'HAZOP (*Hazard and Operability study*) (Kletz 1999), ou les cartographies des risques. La méthodologie HAZOP, élaborée dans le secteur chimique, consiste à mener une analyse systématique des différentes étapes d'un processus ou d'un projet, afin d'identifier les problèmes qui pourraient avoir un impact significatif sur l'organisation. Cette technique qualitative repose sur une série d'ateliers normés par des guides standards. Ainsi, si une série de guichets doit réceptionner un certain nombre de réclamations chaque jour, quel serait l'impact d'un taux d'absence du personnel supérieur à *x* % ? À partir de ce questionnement systématique, les personnes impliquées dans la démarche doivent identifier les causes susceptibles d'engendrer la matérialisation de cette déviation (épidémie, malaise social…) et les conséquences potentielles sur le temps d'attente, la satisfaction des usagers, la réduction de la charge pour les équipes placées en aval de cette phase, etc. Cette technique doit être conduite par une équipe pluridisciplinaire afin d'assurer une approche intégrée du risque (Drennan et McConnell 2007b).

Une autre technique consiste à établir des cartographies des risques. Cette technique plus qualitative paraît plus adaptée à notre objet de recherche compte tenu des interactions possibles entre les différents facteurs de risque politique (p. ex. parties prenantes et opposition). Il s'agit principalement de représenter graphiquement les enchaînements permettant d'articuler les causes, le risque en tant que tel et ses conséquences (voir un exemple ci-dessous), et de caractériser la nature de ces différents éléments (décision / variables causales et des distributions d'impact).

Schéma 3 : Exemple de cartographie des risques

[77] *Strengths, weaknesses, opportunities and threats*



Source (Tillinghast 2001)

Cet examen rapide met en évidence quatre types de problèmes pour notre objet de recherche.

Premièrement, il apparaît difficile d'élaborer des méthodologies génériques et relativement simples d'emploi. Ce constat est cohérent avec les avertissements de la *Strategy Unit* (2002, 3) ou de C. Althaus (2008, 67) : il serait illusoire de réduire le *risk management* à une collection de bonnes pratiques et d'outils applicables de façon quasi automatique. En outre, lorsqu'existent des méthodologies plus formalisées, comme la méthodologie HAZOP, elles n'apparaissent pas pertinentes pour identifier les risques d'une réforme. La conduite de réformes publiques ne peut être aisément formalisée sous la forme de processus *ex ante*, dans la mesure où les activités de communication, concertation, négociation et décisions qui s'y rapportent ne sont que très faiblement normées. Définir les différentes phases d'une réforme relève davantage d'un choix du réformateur que d'un processus prédéfini.

Deuxièmement**,** les méthodologies proposées dans les ouvrages pratiques reprennent très largement les techniques utilisées dans le contexte privé et n'intègrent que marginalement les problématiques spécifiques au secteur public. En particulier, les typologies de risques destinées à faciliter leur identification ne sont que très légèrement adaptées pour inclure certains risques spécifiques au secteur public. Ainsi, le ministère des Finances australien dresse une liste indicative des types de risques à analyser (Department of Treasury & Finance 2007, 10). Mais, parmi cette liste de 17 risques, un seul est spécifique au secteur public : le risque de « *public policy development* » qui correspond aux incertitudes pesant sur la mise en

œuvre des politiques publiques décidées. S'agissant du secteur public local, la Commission d'Audit du gouvernement britannique a présenté une typologie en se focalisant sur les risques dits « stratégiques » :

- *Politiques : "those associated with a failure to deliver either local or central government policy, or to meet the local administration's manifesto commitments;"* (UK Audit Commission 2012, 19)

- *Economiques : "those affecting the ability of the council to meet its financial commitments. These include internal budgetary pressures, the failure to purchase adequate insurance to cover external macro-level economic changes, or the consequences of proposed investment decisions;"* (UK Audit Commission 2012, 19)

- *Sociaux : "those relating to the effects of changes in demographic, residential or socio-economic trends on the council's ability to deliver its objectives;"* (UK Audit Commission 2012, 19)

- *Technologiques : "those associated with the capacity of the council to deal with the pace/scale of technological change, or its ability to use technology to address changing demands. They may also include the consequences of internal technological failures on the council's ability to deliver its objectives;"* (UK Audit Commission 2012, 19)

- *Législatifs : "those associated with current or potential changes in national or European law (for example, TUPEII regulations);"* (UK Audit Commission 2012, 19)

- *Environnementaux : "those relating to the environmental consequences of progressing the council's strategic objectives (for example, in terms of energy efficiency, pollution, recycling, landfill requirements, emissions, etc.);"* (UK Audit Commission 2012, 19)

- *Concurrentiels : "those affecting the competitiveness of the service (in terms of cost or quality) and/or its ability to deliver best value;"* (UK Audit Commission 2012, 19)

- *Citoyens: "those associated with the failure to meet the current and changing needs and expectations of customers and citizens."* (UK Audit Commission 2012, 19)

Cette liste inclut deux risques spécifiques au secteur public : le risque politique et le risque social (le risque citoyen étant directement assimilable au risque client). Elle a également le mérite de proposer une définition du risque politique, ce dernier étant malheureusement défini du seul point de vue des services publics assurés par l'entité publique considérée. En cela, il peut être assimilé à un risque de contre-performance ou à un risque opérationnel. La question de la réputation de la collectivité et *a fortiori* des élus qui la dirigent est à peu près inexistante de cette liste (ou indirectement au travers du *customer / citizen risk*).

Cette transposition *a minima* pose problème dans la mesure où les risques susceptibles d'affecter le secteur public devraient intégrer certaines caractéristiques très spécifiques. En effet, deux tiers des décideurs publics jugent que les risques ne sont pas les mêmes dans le secteur public et le secteur privé[78] (Althaus 2009, 99) :

- Certaines caractéristiques des services publics sont susceptibles d'engendrer des risques spécifiques comme le nombre de parties prenantes impliquées, le jeu politique (existence d'une opposition prompte à dénoncer les erreurs et insuffisances des administrations en place), la pluralité des objectifs poursuivis, l'ampleur des responsabilités du secteur public compte tenu, notamment, de son rôle de régulation de l'ensemble de l'économie et de la vie sociale, l'importance des enjeux de réputation et l'influence de la sphère sociale ;

- À l'inverse, d'autres sont de nature à réduire la prégnance de certains risques existant dans le secteur privé. Ainsi, la plupart des structures publiques, étant souvent en situation de monopole et bénéficiant de la garantie financière de l'État, présentent une plus grande résilience financière que les organisations privées.

Troisièmement, l'approche du *risk management* pose un problème de référentiel particulièrement aigu dans le secteur public. En effet, les différentes méthodologies analysent les risques du point de vue quelque peu abstrait de l'organisation en tant que telle. Dans leur ouvrage sur la gestion des risques dans le secteur public, Drennan et McConnell (2007b) intègrent ainsi les responsables politiques dans le champ des parties prenantes de la réforme. Et encore, ces derniers apparaissent en dernière position d'une liste mêlant les employés, les

[78] 11% considérant qu'il y a à la fois des similarités et des différences et 20% jugeant qu'ils sont similaires.

citoyens, les organisations non gouvernementales, les partenaires, les médias, les autres agences publiques et les organisations locales. Ce parti pris pose deux types de difficultés.

D'une part, les missions et les objectifs des organisations ne sont pas toujours définis de façon explicite. Ainsi, en France, les missions et, *a fortiori*, les objectifs des ministères ne sont pas définis de façon stable. Il existe certes des décrets définissant les missions des directions générales et des indicateurs clés sur chaque programme au sens de la LOLF[79] ; mais les évolutions régulières des périmètres ministériels (comme en témoignent les évolutions des missions du ministère du Développement durable entre 2007 et 2012), le caractère interministériel des politiques publiques, les évolutions fréquentes des lettres de missions assignées aux ministres et les réformes des politiques publiques rendent plus difficile une approche par l'organisation. Une telle approche peut également être contestée dans sa légitimité, dans la mesure où la dimension patrimoniale des services publics pose question : autant une entreprise représente un patrimoine pour ses actionnaires, autant un service public en paraît-il à première vue dépourvu. L'absence d'actionnariat et son positionnement le plus souvent monopolistique lui confèrent une vocation essentiellement fonctionnelle. Autrement dit, une démarche de *risk management* par politique publique serait de ce point de vue plus pertinente et légitime qu'un *risk management* par organisation (on retrouve la tension entre *business risk* et *policy risk*). Si la nécessité d'une approche transversale aux organisations a été mise en évidence, notamment par la *Strategy Unit*, les méthodologies mises en place dans son sillage n'en ont pas tiré toutes les conséquences.

D'autre part, de nombreuses analyses ont montré que la problématique « principal – agent » se posait avec une acuité particulière dans le secteur public. Les travaux effectués dans le cadre du choix public (Jones, Boushey, et Workman 2006; Vedung 1980) et les enquêtes de C. Althaus ont montré que les responsables politiques pondèrent fortement tout ce qui impacte leur probabilité de réélection. Selon Paul Light, les responsables politiques « adhèrent ouvertement à une théorie du coût législatif : ils sont convaincus que les programmes ont un prix économique et politique spécifiques » (Light 1998, 110). La notion de risque politique se justifie par l'existence d'une rationalité politique, distincte de la rationalité économique, qui fait que ce qui est économiquement optimal n'est pas forcément politiquement optimal, et *vice versa*. Il en va de même de l'influence des préférences et intérêts de la bureaucratie sur les processus de décision publique (Hamilton et Viscusi 1999; Kamarck 2007; Bezes et Le Lidec

2011). Compte tenu du poids de ces deux catégories d'agents dans le processus de décision publique, on peut douter de la faisabilité et de la pertinence d'une approche fondée sur les intérêts de l'organisation, pour autant qu'ils soient, par ailleurs, définis.

La *Strategy Unit* a bien tenté de distinguer différents niveaux d'approche des risques : les risques stratégiques relevant des décideurs publics, les risques de programme et les risques opérationnels ou de projets. Elle les agence d'ailleurs sous la forme d'une pyramide, les risques les plus opérationnels constituant le socle de la pyramide et les risques stratégiques le sommet (PM Strategy Unit 2002, 7). La fragilité de cette approche tient à ce que cette représentation implique une cohérence d'ensemble entre ces différents niveaux, cohérence que les analyses citées précédemment ne permettent pas de corroborer. De nombreux dialogues de la célèbre série britannique *Yes, Minister* témoignent des divergences d'intérêt entre administration et politique - sans même parler de leur divergence avec ce que d'aucuns appellerait l'intérêt général ; ainsi, à propos de l'interdiction d'ouverture d'une usine de production de métadioxine (Jay et Lynn 1983, the Greasy Pole) :

- The Permanent Secretary[80] : « This is the worst governmental decision I've ever witnessed."

- The Minister: "But this is the best political decision I've ever made!"

Pour les mêmes raisons, mais avec une perspective diamétralement opposée, M. Power dénonce l'instrumentalisation du *risk management* par les décideurs politiques. Il montre notamment en quoi le risque de réputation est un moyen de gérer au mieux la réputation du gouvernement en place plus que celle de l'État, des services publics ou des citoyens. Plus largement, il souligne que la définition des objectifs reste fondamentalement dans les mains des politiques qui conservent ainsi le moyen de redéfinir les risques en fonction d'un prisme politique particulier (Power 2004, 20). On se trouve là au cœur d'un dilemme entre, d'une part, une approche désincarnée de l'intérêt général et des objectifs publics, et, d'autre part, une approche politique plus incarnée, compromise avec des intérêts particuliers et changeante au gré des alternances. En tout état de cause, cette critique nous conduit à veiller à expliciter

[79] Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances
[80] Dans la fonction publique britannique, le *permanent secretary* est le fonctionnaire placé au sommet de la hiérarchie d'un ministère.

quels risque on se propose d'analyser : ceux qui pèsent sur les organisations, les décideurs, les politiques publiques, les citoyens ?

Quatrièmement, et de façon plus radicale, on peut appliquer au *risk management* dans le secteur public les critiques formulées par M. Power sur le *risk management of everything* (Power 2004). Cette critique porte en particulier sur la considérable extension de la notion de risque au cours des années 1980 et 1990. L'introduction du risque opérationnel en constitue une étape importante, dans la mesure où sa définition apparaît particulièrement extensive : « *the risk of direct and indirect loss resulting from inadequate or failed internal processes, people and systems or from external events* » (Basel Committee on Banking Supervision 2003, 2). Lié au risque opérationnel et à ses effets, le risque dit de réputation apparaît également comme un nouvel objet dans l'univers du *risk management*. Il se rapporte aux risques qui ont un impact direct ou indirect sur la réputation d'une personne ou d'une organisation. Power analyse ces deux types de risques comme des *boundary objects* (Bowker et Star 2000), c'est-à-dire des chevaux de Troie permettant à la communauté des gestionnaires de risque d'élargir leur champ de compétence. L'analyse des documents normatifs relatifs à l'ERM montre à quel point ces deux exemples sont symptomatiques d'une démarche d'extension globale. Ainsi, la *Casualty Actuarial Society* considère que « les organisations sont arrivées à la conclusion qu'il était important de gérer les risques et leurs interactions et pas seulement les risques avec lesquelles elles étaient familières ou ceux qui étaient facilement mesurables. Même des risques apparemment insignifiants en tant que tels peuvent avoir des effets très graves lorsqu'ils interagissent avec d'autres événements ou conditions.[81] » (Casualty Actuarial Society 2003, 3). Pour Power, cette demande sans cesse accrue de *risk management* est profondément liée à la montée en puissance du consumérisme et de l'individualisme, qui se traduisent par une culture de la plainte (« *claim* ») et de la défiance, voire de la peur : alors que le risque opérationnel favorise une plus grande « managérialiation du risque » au travers de nouveaux processus organisationnels et élargit le champ d'action des *risk managers* et du régulateur dans le détail de la vie sociale et des organisations, il renforce également le mythe de la contrôlabilité dans des domaines où celle-

[81] « *Organizations have come to recognize the importance of managing risks and their interactions, not just the familiar risks, or the ones that are easy to quantify. Even seemingly insignificant risks on their own have the potential, as they interact with other events and conditions, to cause great damage*."

ci est des plus limitées.[82] » (Power 2004, 31). Il conclut ainsi, inspiré par Ulrich Beck, que "*Anxieties drives the risk management of everything*" (Power 2004, 30).

Dans le champ plus spécifique du secteur public, cette critique paraît particulièrement appropriée. Ainsi, le National Audit Office définit un « *customer / citizen risk* » comme le « *risk associated with the failure to meet the current and changing needs and expectations of customers and citizens.* » (National Audit Office 2000). Le risque s'étend encore aux cas de « *failure to guard against impropriety, malpractice, waste or poor value for money* » ou encore « *an inability to respond to or to manage changed circumstances in a way that prevents or minimises adverse effects on the delivery of public services.* » (National Audit Office 2000). Au travers de ces exemples, on perçoit comment *le risk management* se réapproprie des concepts tels que la qualité de service, le rapport coût / bénéfice ou la *value for money* et la satisfaction des attentes, qui se rapportent en principe à la gestion de la performance et de la qualité. À vouloir ainsi étendre le risque, on risque de rendre impraticable la phase d'identification. Ces définitions font également perdre de vue ce qui fait la spécificité et le relief du risque : une forme d'impact d'ordre qualitatif et non graduel qui perturbe significativement celui qui le subit. On perd une des dimensions essentielles du risque, celle de *disruption* (cf. notre définition du risque politique en section 3.1.2.). Un risque mérite d'être considéré et géré comme tel si et dans la mesure où il crée une forme de discontinuité requérant la mise en place d'un mode opératoire alternatif.

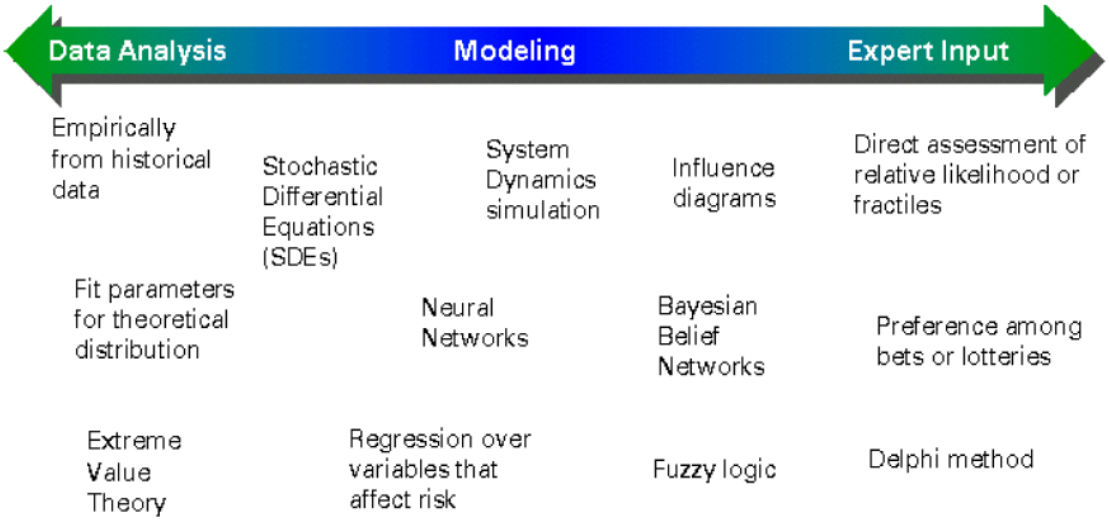
Au total, les méthodologies d'identification des risques mises en place dans le secteur public posent plus de questions qu'elles ne contribuent à éclairer notre objet. Les méthodologies existantes font largement appel au jugement ; les spécificités publiques, à commencer par sa dimension politique, ne sont que très partiellement intégrées ; leurs prisme organisationnel apparaît inadapté compte tenu des divergences d'intérêts et de représentations mobilisés par acteurs.

[82] «*while operational risk facilitates a greater « managérialization of risk » via new organizational processes, and extends the scope of the risk manager's and the regulator's work into more details of organizational and social life, it also reinforces myths of controllability in areas where this is at best limited*…"

3.3.3.4. Évaluation

La *Casualty Actuarial Society* a mis en perspectives les différents modèles d'évaluation des risques, en fonction de leur nature mais également de la disponibilité des données quantitatives et qualitatives (cf. schéma ci-dessous).

Schéma 4 : Conditions de pertinence des méthodologies d'évaluation du risque



Source : Casualty Actuarial Society 2003

Il n'appartient pas à la présente recherche de définir les mérites comparés de ces différents modèles en tant que tels. À ce stade, il convient de noter que le développement du *risk management* dans le secteur public ne s'est pas traduit par l'élaboration de nouvelles techniques de mesure du risque. Ainsi, l'*Integrated Risk Management Framework* canadien fait référence aux techniques de modélisation existantes en mettant en relief les techniques qualitatives telles que la scénarisation (Government of Canada 2008) (http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/girm-ggir02-eng.asp#toc4). Il convient également de noter que le *risk management* dans le secteur public ne portant pas sur les réformes (cf. section précédente sur l'identification), il n'a pas d'apport direct pour notre objet.

Cette typologie de techniques d'évaluation du risque élaborée dans le cadre de l'ERM pose néanmoins la question de leur pertinence comparée pour l'évaluation du risque de réforme. Compte tenu de la complexité de l'objet « réformes » et de l'absence de bases de données sur leurs succès et leurs déterminants, il paraît difficilement faisable de recourir aux techniques purement quantitatives. À ce titre, la littérature explorée dans le cadre de cette revue montre

que les analyses les plus quantitatives sont les régressions pratiquées entre des facteurs de risques ou déterminants et des indicateurs permettant de mesurer le succès de réformes. Ce type d'analyse est notamment pratiqué dans le champ de la *political economy*. Cependant, si ces régressions sont utilisées pour analyser le poids relatif de chaque déterminant du succès ou de l'échec de réformes (cf. section 2.5.1. sur les approches économétriques), elles ne sont pas utilisées pour calculer un risque en tant que tel, c'est-à-dire déterminer sa probabilité de survenance et son impact.

Il convient donc de mener une première exploration des méthodologies plus qualitatives.

La méthode de *simulation de la dynamique des systèmes* nous paraît inaccessible, dans la mesure où elle implique de modéliser des causalités de façon générique pour la conduite d'une réforme. La diversité des réformes et de leurs conduites rendrait cet exercice extrêmement complexe, et sans doute hors de portée.

La *logique floue* présente l'intérêt d'intégrer les phénomènes non linéaires et l'ambiguïté, qui sont deux caractéristiques de la vie des réformes. La non-linéarité est par exemple une caractéristique des polémiques, lesquelles peuvent fortement entraver la dynamique d'une réforme (cf. l'affaire Woerth-Bettencourt en 2010 qui a constitué un frein à la réforme des retraites portée par É. Woerth, alors ministre du Travail). L'ambiguïté est également une caractéristique des facteurs de risques des réformes. Il en va ainsi des contextes de crise, qui mettent une forte pression sur le gouvernement, souvent mis en cause, mais peuvent également faciliter l'adoption de réformes qu'il aurait été difficile à faire adopter sans crise (cf. alourdissement de la fiscalité votées dans le cadre du collectif budgétaire de juillet 2012 et du budget pour 2013). L'ambiguïté permet aussi d'intégrer des avis d'experts divergents. Pour autant, elle implique également un effort de modélisation générique du processus de réforme qui nous paraît très complexe à mettre en œuvre, voire inaccessible.

L'évaluation peut également résulter du *jugement d'experts* et/ou de responsables opérationnels. Plusieurs types de tableaux sont présentés dans la littérature professionnelle qui consistent peu ou prou à donner un jugement qualitatif (fort / moyen / faible) sur la probabilité, l'impact et le degré de contrôle de chaque risque. La difficulté de ces méthodes tient naturellement dans la qualification des différents degrés de probabilité et d'impact. Cette difficulté devient particulièrement problématique lorsqu'il s'agit de prioriser des risques

intervenant dans des champs hétérogènes et évalués par des experts et responsables opérationnels différents.

Certains manuels (Drennan et McConnell 2007b, 66) se sont inspirés de la *méthode HAZAN* développée dans le champ de la sécurité industrielle (Kletz 1999). Celle-ci repose notamment sur la définition d'« ordres de grandeur qualitatifs » portant sur l'impact. La comparabilité des différents risques est en effet rendue très compliquée, compte tenu des composantes à la fois matérielles, humaines, environnementales, opérationnelles et d'image des accidents industriels. Aussi Drennan et McConnell présentent-ils une méthodologie d'évaluation dans laquelle des scores sont définis en fonction, d'une part, de fourchettes de probabilité et, d'autre part, de la caractérisation qualitative de l'impact. Ainsi l'impact majeur, affecté de quatre points, est-il défini comme : « *The consequences would threaten the ability of the organization to continue the project of service. The organization is likely to face a loss of revenue and the event / circumstances would require attention by senior management.*" (Drennan et McConnell 2007b, 66). Pour chaque risque, la multiplication des scores de probabilité et d'impact permet de positionner le risque par rapport aux autres, par exemple sur une matrice des risques.

Pour autant, l'effort de qualification des ordres de grandeur ne permet pas de résoudre la diversité des perceptions des risques (Adams 1997). De nombreuses études d'inspiration behavioriste ont permis d'identifier toute une série de biais de perception (Morgan et al. 2001). Il s'agit notamment du « *availability bias* » selon lequel tout risque qui peut être rapporté à une forte couverture médiatique ou une expérience personnelle même indirecte va être surestimé, alors que ceux qui ne nous touchent pas seront sous-estimés. On peut également citer le « facteur peur » (Slovic, Fischhoff, et Lichtenstein 1978), qui regroupe en réalité tout une série de biais de perception renforçant la perception du danger et réduisant donc l'appétit au risque (exposition involontaire, iniquité dans la répartition du risque, nature imparable du risque, nouveauté du risque, origine humaine du risque, invisibilité et irréversibilité du risque, etc.). Les sciences cognitives, plus largement, font porter leurs efforts sur l'identification de tels biais ainsi que sur leurs explications (Hilbert 2012). S'il n'entre pas dans le champ de cette recherche de les analyser de façon exhaustive, il convient de garder à l'esprit que ces biais réduisent la portée des évaluations qualitatives du risque, en particulier de la probabilité.

Certaines méthodologies d'évaluation ont été élaborées pour en réduire la prégnance. Ainsi, la technique des paris standards (Edwards 1955) permet de définir des probabilités à partir des paris que seraient prêts à prendre des experts ou praticiens sur la survenance d'un événement sous-jacent à un risque. L'intérêt de cette méthode consiste à limiter les biais liés à un jugement sur une probabilité en présentant celui-ci comme un choix d'allocation de sommes dans le cadre d'un pari. La méthode des diagrammes d'influence couplée avec l'approche bayésienne permet de décomposer une probabilité en une combinaison de probabilités portant sur des séries d'événements causaux. Leur combinaison permet d'établir une évaluation de la probabilité du risque. Cette méthode est particulièrement pertinente dans le cas de risques complexes pouvant résulter de différents changements de l'environnement, dont l'estimation peut être plus aisément objectivée, ou, du moins, informée. La méthode Delphi permet d'évaluer le degré de convergence d'experts et de les faire progressivement converger vers une évaluation (Rand 1969). Cette méthode est présentée de façon plus détaillée en section 3.4.2.

Cette rapide revue des techniques d'évaluation qualitative du risque incite à la prudence. Premièrement, les critiques du « *risk management of everything* » énoncées par M. Power (cf. *supra*) s'appliquent au moins autant à l'évaluation qu'à l'identification des risques : l'extension du champ du risque est illégitime d'abord parce qu'elle conduit à dénommer « risques » des incertitudes qui sont impropres à la mesure : "*new risk management in which the imperative is to make visible and manageable essentially unknowable and incalculable risks*." (Power 2004, 30). Un rapport de la Chambre des Lords britannique pointe d'ailleurs les dangers d'une approche artificiellement quantitative de risques qui ne se prêtent pas à de telles analyses : « *costs and benefits are often uncertain or difficult to measure and it is important to recognise the limitations of quantitative approaches to risk assessment* » (Select Committee on Economic Affairs, 2006, 31). Le *risk assessment*, en particulier l'analyse coûts-bénéfices, vire aisément au jugement politique, par définition contestable, lorsqu'il est appliqué à des politiques publiques : « Alors que la liberté individuelle et les libertés civils sont une préoccupation centrale dans la prise de décision, nous sommes intrigués de voir combien ces préoccupations pèsent peu dans l'évaluation de l'impact de la législation sur les risques. De notre point de vue, l'arbitrage entre réglementation et liberté devrait être au ceur de la formulation de notre politique sur le risque et il convient de veiller de près sur les

impacts spécifiques et cumulatifs de cette législation sur les libertés individuelles.[83] » (*Select Committee on Economic Affairs* 2006 §96). Cette citation montre combien la pondération des différents facteurs de risques relatifs à une réforme de politique publique est un acte fondamentalement politique, dont la dimension technique n'est qu'apparente.

Deuxièmement, le choix des acteurs mobilisés dans l'évaluation du risque influera fortement sur le résultat compte tenu des divergences d'intérêts, de représentations et d'objectifs entre politiques et technocrates (Althaus 2009). Il convient de rappeler ici les critiques radicales portées par Mary Douglas et les tenants de la théorie culturelle du risque. Comme nous l'avons vu précédemment, ces derniers opposent à toute tentative d'évaluation objective la nature construite et perceptive du risque (cf. supra section 3.1.2.). L'évaluation du risque passerait donc d'abord par une analyse différentiée des perceptions sur l'impact de tel ou tel risque : « *This is where cultural theory comes in, for it starts by mapping the political and ethical differences engaged beneath the surface of any argument about risk.* » (Wildavsky, Ellis, et Thompson 1997, 128). La théorie groupe/grille vise ainsi à définir quatre types de rapport aux risques en fonction des caractéristiques de la structure sociale (intensité de la communauté et complexité de la structure hiérarchique) : « Il y a deux façons d'exercer le pouvoir : l'une bureaucratique et hiérarchique : l'autre fondée sur la négociation et l'échange. Il y a deux façons de résister à l'influence de ces pouvoirs, l'une par une critique active, l'autre par le retrait.[84] » (Wildavsky, Ellis, et Thompson 1997, 129). Elle en déduit quatre types culturels par rapport au risque : société hiérarchique, de marché, critique activiste et isolée (Douglas et Wildavsky 1983).

On peut voir dans la notion d'acceptabilité du risque une traduction de l'influence de la théorie culturelle du risque. Ainsi, le gouvernement canadien considère que "la compréhension de la tolérance au risque des citoyens, des parlementaires, des groupes d'intérêts, des fournisseurs de même que des administrations permet de développer un profil de risque de nature. Ce profil doit permettre de déterminer quels risques doivent être gérés,

[83] : "*While recognising that issues relating to personal freedoms and civil liberties are properly and inevitably part of the political decision-making process, we are nevertheless concerned that such matters appear to be given little or no weight in assessments of the impact of legislation on risk. In our view, more attention should be paid to the trade-off between liberty and regulation in the formulation of risk policy and greater account should be taken of the specific and accumulated impact of legislation on personal freedoms."*

[84] "*The basic discriminator is the attitude to power and authority: There are two ways of exerting power, one bureaucratic and hierarchical, and the other by bargaining and exchanging; there are two ways of resisting the influence from these bases, one by active criticism, and the other by withdrawal*."

comment et dans quelle mesure[85]. » (Government of Canada 2008). L'attention portée à l'opinion, aux décideurs et aux parties prenantes constitue la base de l'analyse du risque en matière de réforme. Aussi la mesure du risque devrait-elle en principe être répliquée en fonction du nombre de parties prenantes, ce qui risque d'en complexifier la lecture.

Troisièmement, les enquêtes menées par C. Althaus auprès des décideurs publics montrent combien les praticiens adhèrent au caractère incommensurable du risque politique. L'évaluation du risque est perçue d'abord comme un art : « Dans le monde du NPM, de la stratégie et des analyses prospectives, du *capability building*, des communautés en réseau, de *l'empowerment* et du déficit de confiance, ont peut être tenté d'oublier que c'est l'art de la politique qui est au coeur de la prise de décision politique et de la gestion des politiques publiques.[86] » (Althaus 2009, 67). L'analyse des pratiques d'évaluation montre à quel point les décideurs publics sont éloignés d'un processus d'évaluation méthodologiquement rigoureux et chiffré. Les cinq réponses les plus souvent citées à la question « quel est le processus par lequel vous considérez qu'une action est politiquement risquée ? » sont, dans l'ordre : le flair (30,6%), l'expérience (27,9%), l'inconscient (22,5%), une réaction négative (22,5%) et la prise en compte de l'environnement et des conséquences politiques (21,6%) (Althaus 2009, 90). Pour autant, certaines réponses, moins citées, font état d'une démarche analytique : l'analyse des groupes de pressions et des parties prenantes (18%), l'attention médiatique (15,3%). Seuls 8,1% disent suivre un processus défini d'analyse du risque politique, 3,6% mentionnent des analyses stratégiques notamment de type SWOT, 3,6% des analyses de type coûts-bénéfices.

3.3.4. Conclusions

Compte tenu des incertitudes entourant l'idée d'un *risk management* centré sur une organisation ou une politique publiques et de l'orientation vers le décideur de notre problématique, il paraît pertinent de mettre le décideur au centre de nos analyses. C'est lui qui porte la responsabilité politique de la réforme, c'est lui qui en assumera premièrement les conséquences en cas d'échec ou de réussite. C'est lui, enfin, qui a le pouvoir d'infléchir ou

[85] "*Understanding the current state of risk tolerance of citizens, parliamentarians, interest groups, suppliers, as well as other government departments will assist in developing a risk profile and making decisions on what risks must be managed, how, and to what extent."*

[86] "*In the new public management world of strategy and futures mapping, capacity building, networked communities, empowerment and trust deficits, we can be tempted to forget that it is the art of politics that lies at the heart of public policy making* »

d'arrêter un processus de réforme. Nous retenons également que l'évaluation du risque politique est une quête difficilement accessible, sauf à verser dans le « *risk management of everything* » dénoncé par M. Power, ou dans le jugement politique. Comme nous le verrons, la diversité et l'imprévisibilité des facteurs de risques sont trop grandes dans la conduite des réformes pour pouvoir être réduite à un chiffre magique.

3.4. Les approches développées pour l'analyse du risque politique pesant sur l'économie

Comme cela a été évoqué dans la sous-section 3.1.2.1., la notion de risque politique apparaît le plus souvent pour caractériser le risque que les actes de gouvernements étrangers font peser sur l'économie et, plus précisément, les multinationales. On peut distinguer deux types d'approches du risque politique : l'approche structurelle qui vise à peu ou prou à analyser et quantifier l'intensité de facteurs de risques prédéfinis ; l'approche processuelle fondée sur la scénarisation.

3.4.1. Les approches structurelles du risque ou le risque normatif

3.4.1.1. L'approche comparatiste

L'approche du risque politique développée par Green (1974) part de l'hypothèse qu'il est trop complexe de mesurer les différents types de risques politiques tant leur variété est grande. Comme nous l'avons rappelé dans la section 3.1.2.1., cette approche consiste en la caractérisation d'un degré d'instabilité de l'environnement politique défini largement. Ce travail conduit l'auteur à définir une typologie de régimes (Green 1974, 30) dont les structures sont en elles-mêmes porteuses d'un degré relatif de risque politique.

Green distingue sept types de régimes en s'appuyant sur deux principaux axes d'analyses : le degré de modernité, en distinguant les nations modernes et les nations en cours de modernisation, principalement sur un critère de développement économique ; le caractère plus ou moins flexible de leur régulation politique, en distinguant les systèmes autoritaires, les systèmes formellement démocratiques et les nations substantiellement démocratiques, c'est-à-dire celles qui s'adaptent aux réactions du corps social (« *responsive to the dictates of the polity* »). Parmi les nations en modernisation, Green distingue les systèmes politiques quasi

démocratiques, les dictatures militaires, les autocraties en cours de modernisation, les régimes autoritaires idéologiques (« *mobilization systems* ») – ce qui renvoie principalement aux États communistes de la Guerre froide – et les États en cours d'accession à l'indépendance. Selon Green, c'est la flexibilité intrinsèque des nations démocratiques adaptatives qui prévient la survenance de changements politiques majeurs et brutaux. Cette analyse qualitative permet de positionner les sept types de régimes sur une échelle non graduée du risque politique. Cette classification n'a pas fait l'objet de tests statistiques. Par ailleurs, comme l'auteur en convient lui-même, « *exceptions exist to the risk probabilities associated with many of the political systems noted* » (Green, 1974, 36), ce qui justifie le fait de n'utiliser le critère de la forme du gouvernement que comme un indicateur parmi d'autres. En élargissant l'approche des facteurs et agents de risques, Green inscrit sa démarche d'analyse du risque politique dans une perspective environnementale. Autrement dit, le risque n'est plus lié à des événements bien identifiés, mais à un faisceau d'indices laissant penser que la survenance d'événements politiques négatifs pour les entreprises étrangères, ou une catégorie d'entreprises étrangères, devient plus probable.

Les politologues G. Almond et J. Coleman (1960) ont essayé d'approfondir les analyses de Green en mobilisant une approche comparatiste. Cette approche a consisté, dans un premier temps, à identifier des profils institutionnels à partir de l'étude des fonctions dites d'« *input* » (processus de politisation, mode de représentation des intérêts, arbitrage entre les intérêts) et les fonctions d'« *output* » (fonctions gouvernementales institutionnelles). Dans un second temps, afin de tester le rôle de ces déterminants politiques dans la dynamique de développement, les auteurs ont testé des corrélations entre chacun de ces profils institutionnels et leur dynamique de développement, mesurée au travers de onze indices portant sur l'éducation, la santé, le revenu par habitant, etc. Cette approche s'éloigne encore davantage de la notion de risque. Elle n'est qu'indirectement liée à une dynamique de réforme et s'intéresse moins au succès ou à l'échec des réformes qu'au développement proprement dit. Toutefois, elle marque un progrès dans la mesure où elle présente une méthodologie de test par corrélation entre des données politiques et économiques. Pour autant, les faibles corrélations enregistrées incitent à penser que les structures politiques n'ont pas un impact déterminant sur le développement économique, résultat qui corrobore les analyses menées dans le cadre de la *political economy* (Williamson 1994b).

3.4.1.2. L'approche semi-qualitative ordinale

L'approche semi-quantitative ordinale a été développée par de nombreuses institutions et cabinets de conseil. Elle consiste à évaluer la stabilité du système politique dans son ensemble, au travers d'indicateurs ou de caractéristiques auxquels sont attribués des points. Il y a risque politique lorsqu'une série d'indicateurs permettent d'estimer une probabilité élevée de survenance d'un événement politique perturbateur pour les entreprises étrangères. Pour autant, la nature de ce risque, l'enchaînement causal qui le sous-tend, n'est pas nécessairement caractérisé. L'*International Country Risk Guide* produit par la société de conseil *Political Risk Services Group* (PRS Group) fournit une analyse mensuelle de la stabilité de cent quarante pays des points de vue financier, politique et économique. Ainsi le risque politique est-il évalué au travers de dix indicateurs de A à L (cf. tableau ci-dessous). Le nombre de points maximal attribué à chaque indicateur varie de 12 à 4, ce qui revient à en pondérer l'importance relative. Chacun de ces indicateurs se décompose en quelques sous-indicateurs. Ainsi, l'indicateur « stabilité gouvernementale » se décompose en : unité gouvernementale, force au Parlement et soutien populaire ; chacun étant évalué entre 0 et 4.

Tableau 4 : Typologie des facteurs du risque politique du PRS Group

POLITICAL RISK COMPONENTS

Sequence	Component	Points (max.)
A	Government Stability	12
B	Socioeconomic Conditions	12
C	Investment Profile	12
D	Internal Conflict	12
E	External Conflict	12
F	Corruption	6
G	Military in Politics	6
H	Religious Tensions	6
I	Law and Order	6
J	Ethnic Tensions	6
K	Democratic Accountability	6
L	Bureaucracy Quality	4
Total		100

Source : PRS Group, 2012

La méthodologie de collecte des données est évoquée de façon superficielle[87]. D'autres entreprises de conseil en risque politique telles qu'Eurasia Group se sont constituées sur l'analyse des données considérées comme déterminantes dans l'instabilité d'un pays. Ainsi ce groupe a-t-il constitué un *Global Political Risk Index* afin d'estimer la capacité d'un pays à absorber des chocs. Cet indice – dont la méthodologie n'est pas publique – combine vingt indicateurs structurés autour de quatre catégories : politique, social, économique et sécurité. Ce risque politique se rapproche du risque-pays analysé par des groupes tels que la Coface, Euler Hermès et la plupart des banques. Des analyses économiques ont permis de mettre en évidence des liens entre le développement et le risque politique évalué au travers de tels indices (Diamonte, Liew, et Stevens 1996). Pour autant ces indicateurs sont très controversés.

Ces méthodologies d'évaluation ont été reprises par les organisations internationales. Ainsi, à partir de 1996, le *Worldwide Governance Indicator* (WGI) de la Banque mondiale analyse la gouvernance de plus de deux cents pays et territoires au travers de six axes (Kaufmann, Kraay, et Mastruzzi 2010). Si l'objet de notre recherche n'est pas d'évaluer la gouvernance en tant que telle, la représentation qui est donnée de la qualité de la gouvernance politique peut être rapprochée d'évaluation du risque politique : définir une bonne gouvernance revient souvent à caractériser une gouvernance stable ou vertueuse selon les critères occidentaux, qui n'est pas susceptible de faire peser de risque politique sur les entreprises (cf. les analyses ci-dessus relatives aux travaux de Green).

Il est également intéressant de voir au plan méthodologique comment une institution comme la Banque mondiale traite des données quantitatives et qualitatives hétérogènes pour établir des indicateurs agrégés. Les six axes du WGI sont les suivants :

- liberté politique et transparence (liberté d'expression, élections libres, liberté de la presse…) ;
- stabilité politique et absence de violence/terrorisme : perceptions sur la vraisemblance d'une déstabilisation institutionnelle par la violence ;

[87] « *The ICRG staff collects political information and financial and economic data, converting these into risk points for each individual risk component on the basis of a consistent pattern of evaluation. The political risk assessments are made on the basis of subjective analysis of the available information, while the financial and economic risk assessments are made solely on the basis of objective data*." (PRS Group 2012).

- efficacité du gouvernement (qualité des services publics, qualité et indépendance de la fonction publique, qualité de la formulation des politiques publiques et de leur mise en œuvre…) ;

- qualité de la régulation (perception de l'aptitude du gouvernement à formuler et mettre en œuvre des politiques et des réglementations qui favorisent le développement du secteur privé ;

- respect de l'État de droit (confiance dans la législation/réglementation, la police et le pouvoir judiciaire, en particulier en ce qui concerne les contrats, le droit de propriété) ;

- contrôle de la corruption.

Les axes choisis sont très proches des indicateurs retenus par l'*International Country Risk Guide* (cf. *supra*). Mais à la différence de l'approche très ramifiée de ce dernier, la Banque mondiale ne cherche pas à détailler des sous-indicateurs. Comme le montre le tableau méthodologique reproduit ci-dessous, elle ventile des données issues de sources très variées dans chacun de ces six axes. Ces données sont issues d'une trentaine de sources de différente nature : premièrement, des enquêtes internationales existantes menées auprès d'individus, d'entreprises, d'organisations publiques ou non gouvernementales ; deuxièmement, des analyses d'experts individuels issus notamment d'organisations internationales, du Département d'État américain et du ministère des Finances français ; troisièmement, des rapports issus d'organisations non gouvernementales internationales ; quatrièmement, des enquêtes internationales auprès des acteurs économiques. Il est à noter que ces études présentent un grand nombre de données issues d'enquêtes, ce qui dénote l'importance attribuée par la Banque mondiale aux perceptions dans l'évaluation de la qualité de la gouvernance.

Ces données sont traitées statistiquement pour être comparables, malgré l'hétérogénéité des sources selon les pays. Les études internationales couvrant l'ensemble des deux cents pays du WGI sont très rares – il s'agit d'une problématique de méthodologie comparative classique qui ne concerne pas notre étude.

Encadré 1 : La méthodologie d'élaboration des indicateurs du Wolrdwide Governance Index

WGI Methodology

Each of six aggregate WGI measures are constructed by averaging together data from the underlying sources that correspond to the concept of governance being measured. This is done in the three steps described below.

STEP 1: Assigning data from individual sources to the six aggregate indicators. Individual questions from the underlying data sources are assigned to each of the six aggregate indicators. For example, a firm survey question on the regulatory environment would be assigned to Regulatory Quality, or a measure of press freedom would be assigned to Voice and Accountability. A full description of the individual variables used in the WGI and how they are assigned to the six aggregate indicators, can be found by clicking on the names of the six aggregate indicators listed above. Note that not all of the data sources cover all countries, and so the aggregate governance scores are based on different sets of underlying data for different countries.

STEP 2: Preliminary rescaling of the individual source data to run from 0 to 1. The questions from the individual data sources are first rescaled to range from 0 to 1, with higher values corresponding to better outcomes. If, for example, a survey question asks for responses on a scale from a minimum of 1 to a maximum of 4, we rescale a score of 2 as (2-min)/(max-min)=(2-1)/3=0.33. When an individual data source provides more than one question relating to a particular dimension of governance, we average together the rescaled scores.

The 0-1 rescaled data from the individual sources are available interactively through the WGI website here, in the country data sheets, and in the data files for each individual source. Although nominally in the same 0-1 units, this rescaled data is not necessarily comparable across sources. For example, one data source might use a 0-10 scale but in practice most scores are clustered between 6 and 10, while another data source might also use a 0-10 scale but have responses spread out over the entire range. While the max-min rescaling above does not correct for this source of non-comparability, the procedure used to construct the aggregate indicators does (see below).

STEP 3: Using an Unobserved Components Model (UCM) to construct a weighted average of the individual indicators for each source. A statistical tool known as an Unobserved Components Model (UCM) is used to make the 0-1 rescaled data comparable across sources, and then to construct a weighted average of the data from each source for each country. The UCM assumes that the observed data from each source are a linear function of the unobserved level of governance, plus an error term. This linear function is different for different data sources, and so corrects for the remaining non-comparability of units of the rescaled data noted above. The resulting estimates of governance are a weighted average of the data from each source, with weights reflecting the pattern of correlation among data sources. Click here for the weights applied to the component indicators.

The UCM assigns greater weight to data sources that tend to be more strongly correlated with each other. While this weighting improves the statistical precision of the aggregate indicators, it typically does not affect very much the ranking of countries on the aggregate indicators. The composite measures of governance generated by the UCM are in units of a standard normal distribution, with mean zero, standard deviation of one, and running from approximately -2.5 to 2.5, with higher values corresponding to better governance. We also report the data in percentile rank term, ranging from 0 (lowest rank) to 100 (highest rank).

Details on the aggregation procedure can be found in the WGI methodology paper. The UCM rescales the individual indicators to place them in common units and then constructs the composite measure as a weighted average of the underlying individual indicators.

Source : (« Governance & Anti-Corruption > WGI 1996-2012 Interactive > Resources » 2013)

Ces méthodologies présentent un intérêt double pour notre sujet. D'une part, en élaborant des grilles d'évaluation, elles permettent de caractériser les principaux facteurs de risque avec une approche systémique. On observe d'ailleurs une assez grande homogénéité dans la structuration des principaux facteurs de risque. D'autre part, la mise au point d'indicateurs standards permet d'évaluer de façon plus ou moins précise le niveau de risque et, surtout, d'effectuer des comparaisons, en particulier entre pays, ce qui représente un intérêt pratique important.

Elles ne sont pas exemptes de faiblesses. La construction des indicateurs est souvent discutable et l'identification des différentes variables est rarement justifiée. Les méthodes développées par Eurasia ou le PRS, largement fondées sur des jugements d'experts, apparaissent opaques et posent problème quant à leur validité interne. Certains travaux ont néanmoins permis d'estimer les mérites comparés de ces grilles en étudiant les relations entre leur évaluation du risque politique et le rendement des investissements internationaux sur longue période (Howell et Chaddick 1994). Plus globalement, l'analyse des risques par *scoring* fait l'objet de cinq types de critiques (Hubbard et Evans 2010) :

- l'absence de test, le plus souvent ;
- les biais cognitifs qui s'appliquent à l'évaluation des risques (cf. sous-section 3.1.2.3. et section 3.3.3.) ;
- les différences d'interprétation significatives entre experts des termes utilisés pour qualifier les risques dans les grilles ordinales ;
- les erreurs auxquelles conduisent des traitements d'échelles ordinales comme s'il s'agissait d'échelles d'intervalle ;
- l'existence de corrélations entre facteurs de risques.

3.4.1.3. Conclusion

Pour être acceptable, l'utilisation de grilles de scores ordinales pour analyser le risque politique devrait donc remplir les conditions suivantes :

- ne pas prétendre mesurer un risque au sens probabiliste au travers d'une grille de scores. Cette dernière ne peut être qu'un outil de décryptage du risque afin d'en comprendre les paramètres et être en mesure d'anticiper certaines évolutions possibles. L'évaluation de l'impact du risque et, par conséquent, la décision de prendre ce risque sont laissées à l'appréciation et aux biais cognitifs du décideur concerné ;

- être réplicable, ce qui implique une démarche d'intercodage (cf. Chapitre II section 2.2.2) ;

- faire l'objet de traitements quantitatifs appropriés (cf. Chapitre IV sous-partie 1.2) ;

- présenter des facteurs de risque indépendants les uns des autres (cf. Chapitre IV, sous-partie 2.1.).

3.4.2. Les approches prospectives

La scénarisation se fonde sur une vision analytique du risque telle que l'a développée Robock (Robock 1971). Sa méthodologie de gestion des risques est organisée autour de quatre étapes :

- analyse des caractéristiques du gouvernement en place ;

- analyse de l'activité de la multinationale concernée : quelle est son exposition au risque politique en distinguant les risques macro (affectant tout un secteur, voire toutes les multinationales ou l'économie dans son ensemble) et micro (affectant la seule entreprise concernée) ;

- détermination des sources du risque politique ;

- estimation des probabilités de survenance de ces risques à différents horizons temporels.

Ainsi, la pratique de la gestion du risque politique consiste à rapprocher des facteurs de risque, des causes et des impacts sur l'entreprise considérée. La difficulté de cette approche est double :

- D'une part, elle repose largement sur le jugement. Si Robock détaille certaines phases de son approche, celle-ci demeure très qualitative. Elle ne peut être mise en œuvre de

façon pertinente que par un expert disposant d'une très bonne connaissance non seulement de l'environnement politique, social et économique mais également de leurs effets sur un secteur ou une entreprise particulière ;

- D'autre part, elle aboutit à une collection de risques qui ne permet pas toujours, dans des environnements complexes comme le sont les systèmes politiques et économiques, d'avoir une vision claire sur les implications ni d'aider à la prise de décision.

La méthode Delphi constitue une réponse à la première difficulté. L'approche par les scénarios répond à la seconde.

3.4.2.1. La méthode Delphi

« *The Delphi method is a method of eliciting and refining group judgment* » (Rand 1969). Elle consiste en une confrontation organisée entre experts destinée à dégager un consensus. Elle est particulièrement appropriée lorsqu'existe une multitude de facteurs hétérogènes et difficilement quantifiables susceptibles d'influencer un risque. Elle est également appropriée à des risques sur lesquels n'existent pas de données statistiques permettant une évaluation à partir de méthodes quantitatives. La méthode Delphi repose sur un processus itératif : ce processus se caractérise par l'anonymat des participants, le formalisme des questions, le « *controlled feedback* » et l'appréhension statistique des réponses. Cette méthodologie a été utilisée dans de nombreux domaines d'activité pour évaluer des risques complexes et élaborer des scénarios.

Cette méthode présente l'inconvénient de reposer sur la qualité des experts mobilisés, sur des questionnaires dont la forme peut affecter l'avis des experts et, *in fine*, sur les interprétations qu'en fait l'organisateur de cet exercice.

Pour autant, elle paraît particulièrement pertinente pour analyser le risque politique dans la mesure où il existe une multitude de facteurs de risques hétérogènes et difficilement quantifiables (cf. section 2.5.). Pour autant, il s'agit, pour l'essentiel, d'un cadre formel applicable à tout type de problème d'évaluation ou de scénarisation. Elle ne répond donc que partiellement à notre objectif de construire un instrument à la fois spécifique au risque politique des réformes et générique pour l'ensemble des réformes.

3.4.2.2. Le *scenario planning*

Le *scenario planning* est une méthodologie issue de la stratégie militaire, qui fut étendue au secteur industriel par Shell dans l'immédiat après-guerre et conceptualisée notamment par la Rand Corporation, grâce aux travaux de Peter Checkland, Herman Kahn et Gaston Berger. À partir des années 1950, le *scenario planning* enrichit l'analyse du risque d'une perspective dynamique et systémique (Bradfield et al. 2005). Dynamique dans la mesure où il ne s'arrête pas à l'identification d'un risque mais l'inscrit dans un ensemble d'actions et d'interactions qui constituent une « histoire » : « *Each scenario tells a story of how various elements might interact under certain conditions.* » (Schoemaker 1995, 25). Systémique dans la mesure où, comme le rappelle Checkland (1981), le *scenario planning* s'inscrit dans une méthodologie plus large : le *soft system modelling*, c'est-à-dire la capacité à modéliser les interactions d'un ensemble cohérent dont les composantes sont fortement interdépendantes, afin d'aider à la prise de décision en environnement complexe et incertain.

Ses conditions de pertinence (Schoemaker 1995, 27) correspondent bien aux caractéristiques du risque politique dans la conduite de réformes de politiques publiques :

- comme le montre la revue de littérature sur les modèles de décision, les politiques publiques sont le résultat d'interactions complexes entre des groupes, institutions, personnalités aux intérêts divergents (clientèles, journalistes, experts, activistes, etc.) qui constituent un système ;

- les réformes ne sont que rarement instantanées et se déroulent sur une période allant de quelques mois à quelques années (cf. réforme de l'enseignement privé entre 1981 et 1984) ;

- les réformes forment elles-mêmes un dispositif complexe (cf. section 1.1.1) combinant le plus souvent des leviers financiers, administratifs et juridiques ;

De fait, historiquement, les politiques publiques (et non la conduite des réformes) ont été un des premiers champs d'application du *scenario planning* (Bradfield et al. 2005). Au-delà de ses principes fondamentaux, cette méthodologie a fait l'objet de nombreux débats, notamment entre praticiens, chercheurs et chercheurs appliqués (Bradfield et al. 2005). On distingue traditionnellement deux écoles aux États-Unis : l'école de la logique intuitive, développée notamment par Shell et la Rand Corporation, et l'école probabiliste des tendances modifiées.

La recherche française a été particulièrement féconde dans ce domaine avec des représentants tels que G. Berger, B. de Jouvenel et M. Godet. L'école dite de la prospective, qu'ils ont contribué à fonder, a développé des méthodologies combinant les approches intuitives et l'intelligence artificielle.

La comparaison de ces trois écoles reproduite ci-dessous conduit à privilégier la méthode de la logique intuitive, compte tenu de la relative rareté des données objectives disponibles pour analyser le risque politique, et de l'importance des ressources à mobiliser dans l'approche développée par la prospective. En outre, la méthodologie de la logique intuitive s'appuie sur le même point de départ que l'analyse du risque politique dans la conduite des réformes que nous nous proposons de mener, à savoir une décision managériale du type : faut-il ou non lancer telle réforme ?

Tableau 5 : tableau de synthèse sur les caractéristiques des trois écoles de la scénarisation (Anglais)

Comparison of the Salient Features of the Three Schools of Scenario Techniques

	Intuitive-Logics Models	*La Prospective* Models	Probabilistic Modified Trend Models
Purpose of the scenario work:	Multiple, from a once-off activity making sense of situations and developing strategy, to an ongoing activity associated with anticipation and adaptive organisational learning.	Usually a once-off activity associated with developing more effective policy and strategic decisions and tactical plans of action.	A once-off activity to enhance extrapolative prediction and policy evaluation.
Scenario perspective:	Descriptive or normative.	Usually descriptive, can be normative.	Descriptive.
Scope of the scenario exercise:	Can be either broad or narrow scope ranging from global, regional, country, industry to an issue specific focus.	Generally a narrow scope but examination of a broad range of factors within the scope.	Narrow scope focused on the probability and impact of specific events on historic trends.
Scenario horizon year:	Varies: 3–20 years.	Varies: 3–20 years.	Varies: 3–20 years.
Methodological orientation:	Process orientation - inductive or deductive, essentially subjective and qualitative in approach relying on disciplined intuition.	Outcome orientation - directed and objective, quantitative and anlytical approaches (with some subjectivity) relying on complex computer-based analysis and mathematical modeling.	Outcome orientation-directed and objective, quantitative and analytical approaches (with some subjectivity) using computer-based extrapolative forecasting and simulation models.
Nature of scenario team participants:	Internal - scenarios developed by a facilitated from within the organization.	Combination of some key individuals from within the organization led by an expert external consultant.	External - scenario exercise undertaken by expert external consultants.
Role of external Expters:	Experienced scenario practitioner to design and facilitate the process; periodic use of remarkable people as catalysts of new ideas.	Dominant - expert-led process using an array of proprietary tools to undertake comprehensive analysis and expert judgments to determine scenario probabilities.	Dominant - expert-led process using proprietary tools and expert judgments to identify high impact unprecedented future events and their probability of occurrence.
Tools commonly used:	Generic - brainstorming, STEEP analysis, clustering, matrices, system dynamics and stakeholder analysis	Proprietary - structural (Micmac) and actor (Mactor) analysis, morphological analysis, Delphi, SMIC Prob-Expert, Multipol and Multicriteria evaluation.	Proprietary Trends Impact and Cross Impact Analysis, Monte Carlo simulations.
Scenario starting point:	A particular management decision, issue or area of general concern.	A specific phenomenon of concern.	Decisions/issues for which detailed and reliable time series data exists.

(*continued on next page*)

Source : (Bradfield et al. 2005, 807‑ 808)

	Intuitive-Logics Models	*La Prospective* Models	Probabilistic Modified Trend Models
Identification/selection of key driving forces:	Intuition - brainstorming techniques, analysis of STEEP factors, research, and discussion with remarkable people.	Interviews with actors involved in the phenomenon being studied and comprehensive structural analysis using sophisticated computer tools.	Fitting curves to historical time series data to identify trends and use of expert judgment to create database of potential high impact unprecedented future events.
Establishing the scenario set:	Defining the scenario logics as organizing themes or principles (often in the form of matrices).	Matrices of sets of probable assumptions based on key variables for the future.	Monte Carlo simulations to create an envelope of uncertainty around base forecasts of key indicators.
Scenario Exercise Output:	Qualitative - set of equally plausible scenarios in discursive narrative form supported by graphics, some limited quantification. Implications, strategic options and early warning signals increasingly a part of scenario output.	Quantitative and qualitative - multiple scenarios of alternative futures supported by comprehensive analysis incorporating possible actions and their consequences.	Quantitative - baseline case plus upper and lower quartiles of adjusted time series forecasts. may be embellished by short storylines.
Probabilities attached to scenarios:	No, all scenarios must be equally probable.	Yes, probability of the evolution of variables under assumption sets of actors' behaviour.	Yes, conditional probability of occurrence of unprecedented and disruptive future events.
Number of Scenarios generated:	Generally 2–4.	Multiple.	Usually 3–6 dependent on the number of simulations.
Scenario evaluation criteria:	Coherence, comprehensiveness, internal consistency, novelty - underpinned by rigorous structural analysis and logics. All scenarios equally plausible.	Coherence, comprehensiveness, internal consistency - underpinned by rigorous structural and mathematical analysis; plausible and verifiable in retrospect.	Plausible and verifiable in retrospect.

Source : (Bradfield et al. 2005, 807‑808)

3.5. Conclusions

Les développements de ce chapitre nous conduisent à formuler trois conclusions.

D'une part, l'étude du risque politique dans le champ économique se révèle en fin de compte plus pertinente que le *risk management* inspiré du paradigme de l'ERM (y compris ses adaptations au secteur public). La diversité des facteurs de risque, leurs interdépendances, la difficulté à quantifier les probabilités et à qualifier les impacts représentent en effet des obstacles majeurs à l'application du *risk management* au risque politique.

D'autre part, et en partie pour les mêmes raisons, l'approche structurelle, le cas échéant couplée à la scénarisation, nous paraît plus pertinente et féconde que l'approche processuelle. L'approche processuelle a le mérite de proposer une méthode qui permet d'embrasser chaque risque dans son intégralité (facteur de risque + événement + impact + probabilité). Elle est cependant illusoire et conduirait, dans le cas des réformes, à une analyse excessivement lourde et incertaine compte tenu de la diversité des facteurs de risques et de leurs interdépendances. L'approche structurelle apparaît plus appropriée à des objets aussi complexes et incertains que les réformes.

Il importe toutefois de comprendre que son ambition est bien moindre que l'approche processuelle. Elle ne porte que sur les facteurs de risque et correspond à la première étape d'une analyse des risques, l'analyse du contexte. À la manière d'une focale, elle perd en profondeur de champ ce qu'elle gagne en ouverture de son angle de vision. Le cadre d'analyse qu'elle propose n'a pas donc pour ambition de prédire le déroulement des réformes. Il ne peut être utilisé pour mesurer un risque, opération qui réclamerait une modélisation fondée sur une combinatoire complexe de facteurs de risques, événements et impacts ainsi que sur une base de données beaucoup plus riche de réformes – pour autant que celle-ci permette de dégager des corrélations suffisamment robustes.

L'approche structurelle n'est pas un outil de mesure du risque politique. De même qu'un diagnostic stratégique ne permet pas de déduire une stratégie, une grille d'analyse du risque ne vise pas à déterminer les chances de succès d'une réforme. Elle a vocation à éclairer la décision stratégique qu'est le processus de réforme. Une telle grille permet également la comparaison entre réformes. Ce faisant, elle facilite l'identification non pas de relations stables entre tel ou tel facteur de risque et l'impact mais, potentiellement, de relations stables entre facteurs de risque, événements perturbateurs et impacts pour des réformes présentant des configurations et/ou des niveaux de facteurs de risque comparables. L'approche structurelle permet de bâtir, à partir d'une grille de score qui a une vocation comparative autant qu'explicative, une casuistique qui s'appuie à la fois sur un cadre d'analyse stable présentant un certain degré de validité externe et permettant de dégager des relations stables par comparaisons. Sa vocation est de décrypter l'environnement pour donner en amont des repères destinés à éclairer l'élaboration d'une stratégie de réforme et la conduite de la réforme.

Enfin, il convient d'expliciter de quel risque on parle. Les développements ci-dessus montrent à quel point il est complexe, voire polémique d'objectiver l'impact d'un risque dans le secteur public. Les parties prenantes à la décision poursuivent des intérêts très différents et auront de ce fait une lecture variable du succès et de l'échec. C'est encore plus vrai lorsqu'il s'agit d'une réforme de politique publique qui, par construction, fait débat. L'élaboration d'une grille d'analyse des facteurs de risque sans point de vue précis sur l'impact envisagé conduit à des partis pris contestables et non vérifiables, comme en témoignent, par exemple, les travaux des organisations internationales sur la gouvernance ou l'approche du *risk management* prônée par le NPM. On risque de tomber dans une vision normative du risque dont les fondements ne sont ni explicités ni démontrés. Choisir un point de vue n'a pas pour conséquence de tomber dans l'illusion d'un décideur tout puissant prenant librement et souverainement sa décision. C'est un parti pris méthodologique. D'autres choix sont possibles et tout aussi légitimes. Compte tenu du rôle particulier joué par les ministres dans la conduite des réformes de politiques publiques placées sous leurs responsabilités, il nous paraît pertinent de retenir leur point de vue. Il est le plus central dans le processus : ce sont eux qui, formellement, présentent le projet au Conseil des ministres et au Parlement ; ce sont également eux qui en sont les principaux avocats devant les médias ; ce sont généralement eux qui conduisent les négociations ; la réforme porte souvent leur nom ; et ce sont eux qui, *in fine*, vont subir immédiatement les effets du déroulement de la réforme sur leur capital politique.

4. Conclusion

Il était proposé en introduction de ce chapitre d'aborder trois questions. Cette conclusion fait le point sur chacune d'elle.

La première portait sur notre terrain de recherche : qu'est-ce qu'une réforme ? Une définition a été proposée. Une réforme est un dispositif juridique, administratif ou financier mis en place par les pouvoirs publics, dans un temps politique circonscrit, pour modifier substantiellement l'ordre existant dans le champ d'une politique publique spécifique et dans le sens d'un ou plusieurs objectif(s) politique(s). Si la réforme est en ce sens une discontinuité dans l'évolution des politiques publiques, discontinuité marquée par certaines caractéristiques permettant de la distinguer de concepts voisins, elle prend généralement le visage d'une dramaturgie démocratique. Avec la réforme s'ouvre et se referme un temps politique intense marqué par une forte mobilisation d'acteurs (membres du gouvernement, parties prenantes, opinion, opposition, parlementaires, médias…) qui cherchent à peser sur ses termes pour des motifs idéologiques, symboliques, matériels ou des enjeux de pouvoir. La réforme s'apparente ainsi à une décision démocratique.

La deuxième question portait sur les apports de la littérature en sciences de gestion, en sciences politiques et en économie relative aux modèles de prise de décision pour comprendre ce qui se joue dans la réforme. Trois modèles ont été plus particulièrement explorés : les modèles rationnel, organisationnel et politique. Ces modèles prennent leurs racines dans des paradigmes différents et suivent des méthodologies très diverses, plus ou moins homogènes. Il est intéressant de constater qu'ils ont traversé les disciplines et les terrains de recherche qui les caractérisent – du moins pour ce qui concerne les sciences politiques et de gestion. Pour autant, leur complémentarité ressort nettement de l'analyse. En effet, si le modèle organisationnel traite davantage des conditions pour que s'enclenche une prise de décision, les deux autres modèles explorent davantage les déterminants à l'œuvre dans la décision elle-même. Le concept de pouvoir, au cœur du modèle politique, n'est pas incompatible avec celui de rationalité, en particulier avec le comportement stratégique des acteurs. L'hypothèse de rationalité limitée des acteurs ne fait plus non plus l'enjeu de véritables débats entre les tenants des différents modèles. L'analyse de la littérature empirique (études de cas et analyses

économétriques) montre que les déterminants du processus de réforme relèvent à la fois des trois modèles. Elle met également en évidence la complexité des réformes, en particulier la diversité des déterminants auxquels elles sont soumises et le niveau élevé d'incertitude qui en résulte. La complémentarité entre les trois modèles nous conduit à adopter une approche empirique et éclectique pour tenter de répondre à notre question de recherche.

La troisième question portait sur la pertinence du concept et des méthodes d'analyse du risque politique pour opérationnaliser une stratégie de réforme : dans quelle mesure la gestion des risques est-elle praticable sur ce terrain et susceptible d'éclairer le décideur dans la conduite d'une réforme de politique publique ? Au total, les méthodologies revues ne permettent pas de conclure à la possibilité, encore moins à la pertinence, d'une gestion du risque politique au sens littéral du *risk management* sur le terrain des réformes. La diversité des facteurs de risques, la complexité des enchaînements causaux qui caractérisent le déroulement des réformes et le nombre nécessairement limité de cas susceptibles de fonder une analyse quantitative ne permettent pas de calculer un risque politique pour une réforme donnée[88]. En revanche, nous proposons de nous appuyer sur la méthode d'analyse structurelle du risque qui permet, à partir d'une grille normalisée, d'appréhender la nature et l'intensité des facteurs de risque.

[88] Un risque étant entendu comme le produit d'une probabilité et d'un impact, cf. *infra*

Deuxième chapitre
Approche et méthodologies

Il convient de rappeler que cette recherche trouve sa source dans un questionnement pratique issu de notre expérience professionnelle : Comment construire un concept de risque politique qui reflète la perception des praticiens des réformes ? Comment l'opérationnaliser dans le but d'éclairer les décideurs publics dans l'analyse du risque qui pèse sur les réformes qu'ils sont amenés à conduire ?

Aussi, compte tenu, d'une part, de l'importance pratique du risque politique dans la conduite des réformes et, d'autre part, de l'absence de corpus théorique bien établi pour en rendre compte (cf. chapitre I), il a été décidé de suivre une approche abductive qui s'articule autour de deux grandes phases.

Dans un premier temps, il s'agit d'explorer et construire le concept de risque politique. Le périmètre de l'exploration théorique présentée au chapitre premier est résolument interdisciplinaire[89]. Elle vise à resituer le risque politique dans le champ plus large de la prise de décision dont il est une composante. Ce chapitre rend compte également des principaux débats théoriques sur la nature du risque et leurs implications quant à la pertinence des méthodes de son analyse. Cette exploration théorique est complétée d'une exploration empirique au travers de l'élaboration de quarante-deux études de cas de réformes récentes menées en France à partir de la documentation publique et une cinquantaine d'entretiens menés avec des décideurs. La définition du concept de risque politique résulte de la confrontation entre ces sources empiriques et théoriques (cf. section 1.1.2 du chapitre III).

Dans un second temps (chapitre IV), il s'agit d'analyser la validité de la grille de scores présentée au chapitre III en testant plusieurs hypothèses. Ces hypothèses portent sur les relations entre les résultats fournis par l'analyse rétrospective[90] des facteurs du risque politique pour les quarante-deux études de cas de réformes, le déroulement constaté de ces réformes (les événements perturbateurs) et leur degré de réussite au regard des objectifs annoncés (impact). Il s'agit principalement de savoir dans quelle mesure certains facteurs de risque analysés *ex ante* sont liés à l'occurrence de certains événements perturbateurs et, plus généralement, si une analyse globale *ex ante* du risque politique, c'est-à-dire de l'ensemble des facteurs de risque, présente des relations stables avec le déroulement des réformes et l'atteinte des objectifs annoncés.

[89] Ces travaux s'appuient sur une analyse théorique interdisciplinaire en sciences de la décision, sciences politiques et gestion des risques.
[90] En se resituant au moment où la réforme a été lancée

1. Approche et posture du chercheur

Comme indiqué ci-dessus, le design de cette recherche relève de l'abduction. Pour cela, nous nous appuyons non seulement sur des matériaux théoriques et empiriques mais également sur notre expérience acquise pendant quelques années passées dans des sphères privilégiées d'observation ou d'action sur les politiques publiques.

1.1. Approche retenue

Compte tenu de l'importance pratique du risque politique dans la conduite des réformes et de l'absence de corpus théorique bien établi pour en rendre compte (cf. chapitre I), il a été décidé de suivre une approche abductive. Celle-ci se définit comme : « l'opération qui, n'appartenant pas à la logique, permet d'échapper à la perception chaotique que l'on a du monde réel par un essai de conjecture sur les relations qu'entretiennent effectivement les choses […]. L'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester. » (Koenig 1993). Elle combine donc deux grandes phases :

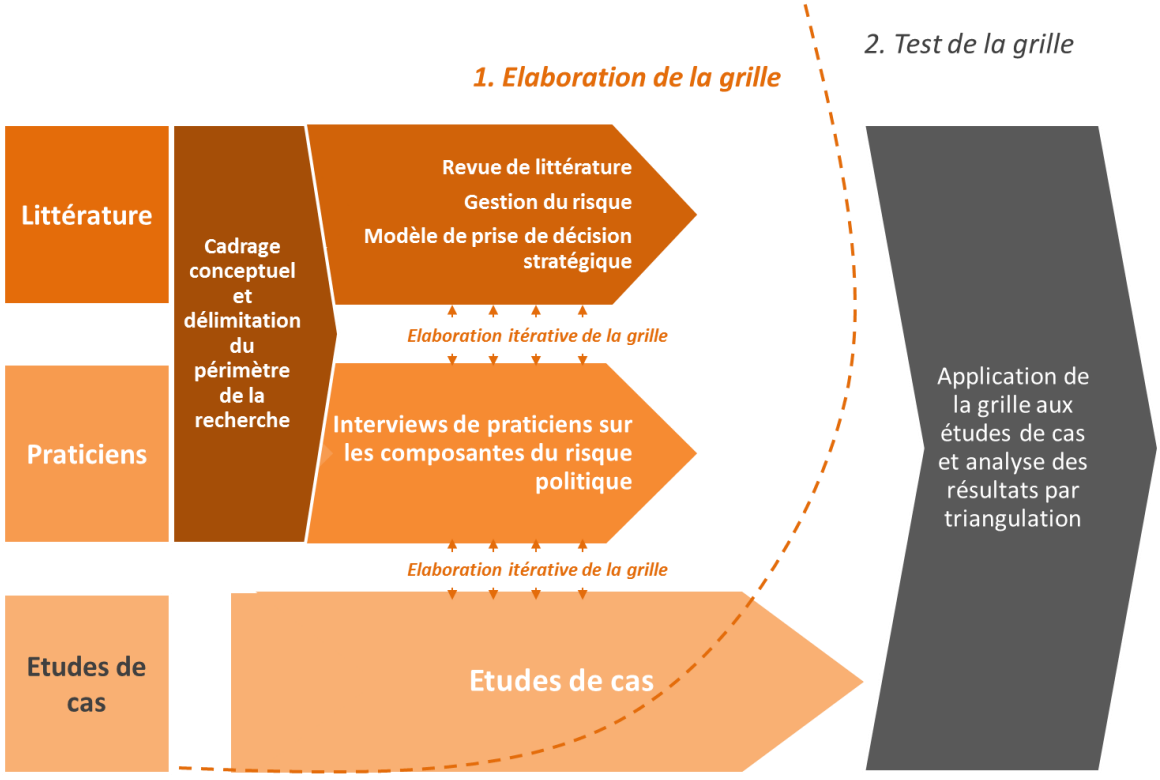
- Premièrement, une exploration hybride (Thiétart 2006, 72) vise à comprendre comment se décident les réformes et à voir dans quelle mesure la gestion des risques permet d'opérationnaliser l'analyse du contexte stratégique d'une réforme (au travers d'une grille d'analyse du « risque politique »). Cette exploration est hybride en ce qu'elle combine matériaux théoriques et empiriques : "*Traditionally, authors have developed theory by combining observations from previous literature, common sense and experience*." (Eisenhardt 1989, 532). Cette exploration combinera donc d'une part une revue de littérature en sciences de gestion, sciences politiques et économie politique (cf. chapitre I), d'autre part des études de cas permettant de faire émerger les premières hypothèses sur la structure de la grille. Par ailleurs, les échanges avec les décideurs destinés à formaliser les études de cas ont également permis de formaliser la connaissance tacite (Polanyi 1962) des praticiens de la réforme. La qualité de la synthèse entre matériaux théoriques et empiriques est déterminante pour la validité interne de la grille des facteurs de risques (cf. chapitre III).

- Deuxièmement, afin d'estimer la validité externe de ce construit, un test de la cohérence entre les résultats de la grille et les autres composantes du risque que sont les événements perturbateurs et l'impact est proposé (cf. chapitre IV) sur la base d'une revue d'étude de cas (Yin et Heald 1975; Larsson 1993).

- Enfin, la grille est utilisée pour tester certaines hypothèses portant sur le lien entre les objectifs, les domaines ou les effets financiers des réformes et les facteurs de risques.

Le schéma ci-dessous donne une vision synthétique des principales étapes de cette recherche.

Schéma 5 : design de recherche



Il convient toutefois de tempérer la distinction entre les phases d'élaboration (en bleu) et de test (en gris) dans la mesure où « … *in social research generating theory goes hand in hand with verifying it* » (Glaser et Strauss 1967, 2). Chaque apport, théorie, expert, étude de cas, enrichit le modèle.

1.2. Posture du chercheur

La posture du chercheur pose, dans le cas particulier de la présente recherche, trois difficultés qu'il convient de discuter.

Premièrement, l'activité professionnelle de consultant du doctorant peut expliquer certains biais dans les choix méthodologiques, en particulier concernant le choix d'une grille de scores. Le fait que les grilles de scores soient abondamment utilisées dans diverses branches du conseil (marketing, systèmes d'information, audit, gestion des risques, analyse des clients…) incite à une prudence particulière. Ce choix est explicitement discuté dans la section relative aux méthodologies d'analyse des risques qualitatifs (cf. chapitre I sous-partie 3.4.). Cette sous-partie met en évidence les faiblesses d'un tel instrument d'analyse. Il en ressort qu'un tel choix nous est apparu, si ce n'est optimal, du moins raisonnable à condition de prendre un certain nombre de précautions. En particulier, la rigueur apportée à son élaboration croisant apports théoriques, analyse de travaux empiriques antérieurs et constitution d'un matériau empirique conséquent nous semble de nature à asseoir la validité interne de cette grille. L'ajout d'une phase de test est également de nature à asseoir sa validité externe (cf. sous-partie 2.2.).

En outre, le fait que l'auteur soit engagé dans une activité de conseil pour le secteur public laisse planer le doute d'une instrumentalisation de ses travaux à des fins commerciales. Elle renvoie plus largement à la question de l'articulation entre les postures de chercheur et d'expert (Geoffard 2011). Les risques sont réels, soit qu'il s'agisse d'attribuer une caution scientifique à des résultats qui n'en n'adoptent pas la rigueur (cas de l'académique-expert), soit qu'il s'agisse d'instrumentaliser des méthodologies de façon pseudo-scientifique pour donner une apparence de scientificité à des instruments à visée lucrative (cas de l'expert-académique). Les exemples sont nombreux dans un cas comme dans l'autre (Davidoff et al. 2001). Le conflit d'intérêt étant lié à une situation objective, il serait inconvenant de le contester en l'espèce. L'abus de cette position dépend en partie de l'intention de l'auteur et en partie du processus de contrôle de sa production. Sur le premier de ces déterminants, il se trouve qu'en France, la sollicitation d'experts par les décideurs publics fait une place plus limitée aux scientifiques que dans les autres pays, notamment dans les pays anglo-saxons. Ceci est en particulier vrai des sollicitations d'experts sur les questions de politiques publiques. À l'inverse, la sollicitation d'experts provenant des corps de contrôle de l'État,

dont la Cour des comptes dont est issu l'auteur, est très fréquente. Il convient donc de relativiser l'intérêt que l'auteur pourrait retirer de ce travail auprès de clients potentiels, en particulier de décideurs publics. On peut en outre faire l'hypothèse que la rédaction d'un ouvrage synthétique, concret et pragmatique édité par la Documentation française ou un *think tank* reconnu eût représenté un effort nettement moins lourd pour un avantage « commercial » sans doute équivalent. Sur le second déterminant, la décision de transformer ce travail en thèse de doctorat a précisément pour objectif d'assurer l'existence de regards externes critiques et scientifiquement incontestables. Ce cadre est apparu de nature à assurer une certaine mise à distance de l'activité et des intérêts professionnels. Aussi ce choix permet-il une appréciation ouverte des éventuels biais, raccourcis et erreurs susceptibles de survenir au cours des travaux.

Troisièmement, l'auteur est issu d'un grand corps de l'État – la Cour des comptes – qui exerce une influence significative sur la définition, la conduite et l'évaluation des réformes de politiques publiques. Dans le gouvernement Ayrault, outre le Président de la République, deux ministres, le secrétaire général adjoint de l'Élysée, la directrice adjointe du cabinet du Premier ministre et six directeurs de cabinets sont issus de la Cour des comptes. En outre, l'auteur a lui-même été en position de conseiller ministériel entre 2002 et 2004. Une telle proximité laisse planer un doute sur l'objectivité des travaux et sur la nécessaire distance entre l'objet de recherche et le chercheur. Si cette recherche s'inscrit dans un cadre clairement académique, sa posture n'est pas étrangère à celle du praticien réflexif (Schön 1983) au sens où son expérience professionnelle est mobilisée notamment dans l'élaboration d'une version préliminaire de la grille. La référence au praticien réflexif est également pertinente dans la mesure où il a essayé de mettre à jour la connaissance ou le savoir-faire tacite de praticiens au travers des entretiens qu'il a menés (cf. liste en sous-section 2.1.2.3). Cette appartenance a incontestablement contribué à faciliter les contacts avec un certain nombre de décideurs et, sans doute, à installer une certaine confiance dans les échanges. Il convient, en revanche, de préciser que le rôle de l'auteur en tant que conseiller technique était mineur, qu'il n'a jamais ni évalué, ni participé à des réformes parmi celles qui sont étudiées dans cette recherche, et qu'il a quitté la fonction publique active depuis huit ans. Cette proximité explique très probablement les contours de sa question de recherche et son ancrage pratique, ainsi que, peut-être, une certaine forme de sympathie pour le rôle de décideur dont il a pu mesurer la difficulté. « Ne pas rire, ne pas déplorer, ne pas détester, mais comprendre » (Spinoza 1677, §4, chap. I), ce commandement est au cœur d'une démarche qui s'ancre dans l'observation

des conflilts de logiques auxquelles est soumise l'action publique. Il faut tout à la fois poursuivre une ligne idéologique, démontrer que l'on œuvre pour l'« intérêt général », promettre une évolution globalement positive alors que la réforme dérange un certain nombre de situations acquises que leurs bénéficiaires défendent avec détermination, concerter sans laisser trop de place aux opposants, utiliser les ressorts du pouvoir sans heurter la dynamique démocratique de la réforme… Là encore, l'inscription de ce travail dans le cadre d'une thèse de doctorat est apparue comme un garde-fou pertinent dans la mesure où il soumet les travaux menés à un contrôle scientifique exigeant.

Par ailleurs, s'agissant d'un travail sur le pouvoir politique, il paraît important de clarifier le positionnement politique de l'auteur. Idéologiquement, il s'estime libéral au sens « tocquevillien » du terme. Il croit à l'importance d'institutions qui prennent pour hypothèse que les hommes suivent d'abord leur intérêt propre mais qui contribuent également à développer leurs vertus sociales et politiques et leur liberté. En ce sens, il croit à une éthique de la responsabilité sociale individuelle qui se nourrit à la fois d'une ambition morale et sociale individuelle et d'institutions publiques qui les consolident. Deux opuscules édités par l'Institut Aspen France[91] ses convictions : le premier propose de renforcer les mécanismes de participation démocratique qui lui paraissent de nature à favoriser l'enrichissement de la citoyenneté (Walbaum et Castoldi 2006) ; le second propose la mise en place d'incitations fiscales et d'un service civique qui favorise la prise en charge par les individus de certains domaines de la solidarité dans le cadre d'une régulation publique ambitieuse (Walbaum et de Froment 2006). Au plan économique, le marché est considéré comme une institution efficace mais devant être régulée pour assurer son fonctionnement équitable et, notamment, l'égale participation des acteurs ; d'où l'importance des institutions de protection de la concurrence ou de la protection des consommateurs. Pour ce qui concerne le marché du travail, il s'est ainsi prononcé en faveur de réformes qui favorisent un fonctionnement plus équitable en réduisant le « dualisme » entre *insiders* et *outsiders* (Walbaum et de Froment 2006). D'une certaine façon, son engagement sur les questions éducatives relève de la même conviction. Après avoir co-signé un opuscule sur l'école formulant des propositions en faveur de l'égalité des chances (Walbaum et Grenet 2006), il a créé une association de parrainages d'étudiants à fort potentiel issus de milieux modestes par de jeunes professionnels de haut niveau. Cet engagement associatif se fonde sur deux convictions précédemment citées : l'importance de

[91] L'Institut Aspen France est un club de réflexion non partisan : http://www.aspenfrance.org/

l'équité ou de la justice ; l'importance d'un engagement individuel sur le terrain social. Parallèlement, il s'est longtemps engagé en faveur des questions européennes en présidant un *think tank* dénommé le Groupe des Belles Feuilles (http://www.groupedesbellesfeuilles.eu/). Non partisan, ce *think tank* a pour objet d'améliorer la formation aux questions européennes et de mieux comprendre son fonctionnement en invitant régulièrement des décideurs.

L'auteur n'a jamais participé à une équipe de campagne. Sa participation à un cabinet ministériel est néanmoins un signal qui le situe. Il convient de préciser que son ministre, Francis Mer, n'était pas fortement positionné sur l'échiquier partisan français.

Au total, son regard n'est donc pas neutre sur le contenu des réformes. Cela a pu biaiser l'appréciation de telle ou telle étude de cas. Il a néanmoins veillé à aborder ces réformes moins sous l'angle de leur contenu que de leur processus, c'est-à-dire, moins sous l'angle « *policy* » que sous l'angle « *political* ».

NB : il convient également de préciser que l'auteur ne se situe pas dans une configuration de recherche-action dans la mesure où celle-ci repose sur une spirale de séquences articulées en trois temps à partir d'une question de recherche : planification, mise en œuvre et évaluation (Lewin 1946, 38; Berg 2004) . L'auteur est resté extérieur au terrain pendant la période de sa recherche et n'est intervenu sur aucune des réformes étudiées.

2. *Design* du projet de recherche

2.1. Phase d'exploration : élaboration de la structure de la grille

Des entretiens exploratoires ont eu lieu en 2010 avec treize décideurs publics (cf. tableau ci-dessous) afin de tester la pertinence de la question de recherche. Certains de ces entretiens n'ont pas été retranscrits car il s'agissait davantage de discussions ouvertes portant sur l'opportunité de la présente recherche. Ces entretiens ont conduit à confirmer la pertinence d'un travail de recherche du point de vue des praticiens.

Tableau 6 : Liste des entretiens exploratoires

Gouvernement	Nom	Position	Date
Fillon	O. Biancarelli	Conseiller politique du Président de la République	juin-10
Fillon	J. Castex	Secrétaire général adjoint de la Présidence de la République	juin-11
Fillon	JF Monteil	Conseiller réforme de l'Etat du premier ministre	mai-11
Fillon	F. Morel	Directeur de cabinet adjoint du ministre du travail	avr-10
Fillon	F. D. Migeon	Directeur général de la modernisation de l'Etat	Juin 2010
Raffarin / Villepin	P. Trouillet	Directeur de cabinet adjoint du ministre de l'emploi	Mai 2012
Raffarin	A. Abecassis	Conseiller du ministre de l'Education nationale, conseiller social du	mai-11

		ministre de la culture	
Raffarin	F. Mongin	Conseiller budgétaire et des comptes sociaux du premier ministre, directeur général des douanes	févr-11
Juppé	J. Bassères	Chef de l'Inspection générale des finances	juin-12
Raffarin / Villepin	P.F. Gouiffès	Directeur adjoint du cabinet du ministre des affaires sociales (2004-2007)	juin-12
Jospin/Ayrault	S. Israël	Conseiller auprès du président de l'Assemblée nationale, chargé de mission auprès du ministre de l'Economie et des finances, directeur de cabinet du ministre du redressement productif	juin-12
Ayrault	A. Dalem	Directeur aux politiques, parti socialiste, conseiller spécial du ministre des affaires étrangères	mars-10
Jospin	J.P. Duport	Directeur de cabinet du ministre de l'intérieur	mars-10
ND	W. Tompson	Senior Economist - ODE	Avril 2010
Fillon	E. Maillard	Directeur de cabinet du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	oct-11

Ces derniers soulignent à la fois l'importance du risque politique dans leurs décisions et le caractère très intuitif de son appréhension. Néanmoins, il convient de souligner l'accueil réservé de ces premiers interlocuteurs sur le projet d'analyse du risque politique. Deux arguments ont été avancés :

- D'une part, le fait que le risque politique est évalué de façon intuitive. L'analyse et, *a fortiori*, la gestion des risques est un art développé par la pratique plutôt qu'une science ;

- D'autre part, les interlocuteurs ont souligné le caractère imprévisible du risque politique.

Pour autant, la discussion a, le plus souvent permis, de souligner le besoins d'une « capitalisation d'expériences » et de méthode dans la préparation des réformes.

Une fois confirmé l'intérêt pratique d'un travail de recherche sur la question du risque politique, la première phase de notre approche abductive a consisté à élaborer une modélisation du risque politique susceptible d'éclairer un ministre (ou toute personne intéressée à influencer ou conseiller un décideur public) devant lancer une réforme.

La difficulté à rendre compte de cette phase tient aux nombreuses itérations entre matériaux empiriques, théoriques et construction de la grille qui l'ont émaillée (cf. 2.1.3.). Ces itérations sont inhérentes à l'approche retenue, dans laquelle le chercheur affine progressivement ses hypothèses en même temps qu'il mène ses observations (Savall et Zardet 2004). Aussi, plusieurs versions de la grille d'analyse du risque politique ont été élaborées entre 2010 et 2012. Plutôt qu'une présentation chronologique (cf. annexe 5), cette section présente la façon dont ont été rassemblées et exploitées la littérature d'une part (cf. 2.1.1.) et les études de cas d'autre part (cf. 2.1.2.). Les entretiens avec les décideurs ont à la fois contribué à enrichir les études de cas et à porter un regard critique sur la grille et, ainsi, à la faire évoluer (cf. 2.1.3.).

2.1.1. Constitution du matériau théorique : une exploration pluridisciplinaire

Les recherches ont été effectuées sur de nombreux mots-clés[92] seuls ou combinés principalement à partir de Google Scholar, JStor et la bibliothèque du CNAM : risque, gestion

[92] Les mots clés sont énumérés en français mais ont fait l'objet d'une recherche également avec le terme anglais. Lorsque le terme anglais n'avait pas d'équivalent français, le mot clé a été présenté en anglais.

du risque, politique (*politics, political*), réforme, faisabilité, acceptabilité, *policy making*, parties prenantes / groupes de pression, *decision making*, changement, gestion publique, politique publique (*policy*), politique comparée, agenda setting, opinion, parlement, processus budgétaire, stratégie politique, *path dependance*, *public value*, *new public management*, *political economy*… Naturellement, cette recherche a donné lieu à une analyse des titres, puis des *abstracts* des résultats au titre pertinent, puis des textes des articles dont les *abstracts* étaient jugés pertinents. Leur bibliographie était alors systématiquement exploitée.

D'un point de vue disciplinaire, la revue de littérature a porté sur :

- Les sciences de gestion avec principalement deux champs explorés :
    - La prise de décision stratégique, la réforme étant considérée comme une prise de décision stratégique dans le domaine des politiques publiques. L'article de Eisenhardt et Zbaracki (Eisenhardt et Zbaracki 1992) en fait une revue éclairante. La littérature revue dans le cadre de la présente recherche est à la fois théorique avec, en particulier les trois modèles de prise de décision, et empirique, avec de nombreuses études de cas.
    - La gestion des risques avec un zoom particulier sur :
        - Des méthodologies d'analyse du « risque politique » élaborées par des chercheurs en sciences politiques et de gestion à partir de la fin des années 1960 (Jarvis 2008). Envisagé comme le risque que l'environnement politique fait peser sur l'activité économique, et non comme le risque qu'un projet de réforme échoue ou réussisse (cf. Chapitre I, 3.1.2.1), cette littérature offre néanmoins un grand intérêt quant aux types de modélisation élaborées et aux méthodologies d'analyse du risque proposées.
        - Les méthodologies d'analyse du risque dans le secteur public inspirées de l'*Entreprise Risk Management* (Casualty Actuarial Society 2003) et mises en place sous l'impulsion de gouvernements d'inspiration libérale et des avancées du *New Public Management* (C. C. Hood et Rothstein 2000; Drennan et McConnell 2007a; Hunt 2010).

- Les sciences politiques. La revue de littérature a porté principalement sur l'analyse des politiques publiques, plus particulièrement sur les théories de la prise de décision politique. Les ouvrages de Muller et Surel (Muller et Surel 1998) et de Sabatier (Sabatier 2007) présentent des synthèses de cette littérature. Il s'agit notamment des travaux relatifs aux trois institutionnalismes (rationnel, historique et sociologique), à l'*agenda setting*, à l'approche cognitive des politiques publiques, à la théorie des réseaux, à l'équilibre ponctué, au modèle de la coalition.

- De nombreux travaux d'économie politique. Ces travaux sont inspirés notamment par la théorie des choix publics. Ils peuvent être également plus empiriques et faire l'objet de traitements économétriques. Ils portent sur de nombreux aspects des réformes, qu'il s'agisse des stratégies d'acteurs ou du processus.

Ces différents champs se recouvrent partiellement. Les travaux de sciences politiques se situant dans le champ de l'institutionnalisme rationnel recouvrent largement les travaux d'économie politique inspirés de la théorie des choix publics et portant sur les processus de décision politique. De même, les modèles de prise de décision stratégique s'inspirent fortement des modèles de décision formalisés en sciences politiques et, plus particulièrement des « trois institutionnalismes » (Hall et Taylor 1996).

Des revues ont été plus systématiquement analysées sur les cinq dernières années en raison de la proximité de leur ligne éditoriale avec l'objet de cette recherche :

- Politiques et management publics ;
- Public administration review
- Journal of European Public Policy ;
- Policy and Politics ;
- Journal of Policy Analysis & Management ;
- Journal of Policy Modeling ;
- Administration & Society ;

- Public Management Review ;
- International Journal of Public Sector Management ;
- Evaluation Review ;
- International Public Management Journal ;
- Journal of Public Administration Research Theory ;
- Strategic Management Journal ;
- Management Information Systems Quarterly.

Au total plus de 300 articles, 220 ouvrages et une trentaine de documents divers dont des rapports publics ont été explorés.

2.1.2. Constitution du matériau empirique : la sélection et l'élaboration des études de cas

2.1.2.1. Le choix du *design* pour la constitution du matériau empirique

On identifie typiquement trois principales stratégies de recherche à partir des études de cas : l'étude de cas unique, la comparaison d'études de cas et la revue d'études de cas. Ces trois stratégies déterminent à la fois la nature de la généralisation, les critères de sélection des études de cas, leur nombre et le degré d'exigence quant à leur contenu. Ces trois stratégies de recherche sont revues ci-dessous.

Certains, comme Campbell, donnent un statut d'expérience aux études de cas et justifient de ce fait l'intérêt de recherches sur une unique étude de cas : « Même dans une unique étude de cas qualitative, le chercheur consciencieux en sciences sociales ne trouve souvent aucune explication qui semble satisfaisante. Un tel résultat serait impossible si [des facteurs uniques étaient testés] – il y aurait plutôt une abondance d'explications subjectivement convaincantes »[93] (Campbell 1975, 182), (Yin et Heald 1975). Souvent utilisé en analyse des

[93] *Even in a single qualitative case study the conscientious social scientist often finds no explanation that seems satisfactory. Such an outcome would be impossible if [single factors were being tested]- there would instead be a surfeit of subjectively compelling explanations.*"

politiques publiques (Surel 1997), (Le Lidec 2009), un tel *design* n'est pas cohérent avec notre objectif de recherche qui vise à atteindre un niveau plus élevé de généralisation, en particulier en s'abstrayant des particularités liées à tel ou tel domaine de politique publique et en traitant le champ de la réforme dans son ensemble.

La comparaison d'études de cas repose sur l'analyse principalement – mais pas exclusivement – qualitative de quelques cas afin d'identifier des invariants ou des différences. Yin compare alors le travail du chercheur à celui du détective, qui doit identifier les indices qui le conduisent progressivement à interpréter et dégager des relations de causalité. Ce travail de décryptage implique un travail approfondi sur chaque étude de cas, car il ne faut pas s'arrêter aux apparences. Pour Yin (2008), comme pour Eisenhardt (1989), la généralisation basée sur les études de cas doit en effet être avant tout théorique (ou analytique). Pour cela, Yin recommande de construire un échantillon à partir du cadre théorique choisi en vue de l'enrichir : « le mode de généralisation est la généralisation analytique, dans laquelle une théorie développée préalablement est utilisée comme un modèle avec lequel seront comparés les résultats empiriques de l'étude de cas »[94] (Yin 2008, l. 1019)[95]. Selon cette logique de généralisation, « les cas ne sont pas des unités d'échantillonnage et ne devraient pas être choisis dans ce but. Les études de cas individuelles doivent plutôt être sélectionnées de la même façon qu'un chercheur en laboratoire sélectionne le sujet d'une nouvelle expérience. Les cas multiples, en ce sens, s'apparentent à des expériences multiples »[96] (Yin 2008, l. 1019). La généralisation passe alors par la notion de réplication. Il s'agit bien de concevoir les études de cas comme une logique d'expérimentation multiple pour enrichir une théorie. Il peut s'agir soit d'une réplication littérale qui renforce une théorie, soit d'une réplication théorique qui teste des cas différents devant aboutir en principe à des résultats différents. Le critère clé est alors le potentiel d'enrichissement théorique des cas choisis. Pour ces auteurs, la généralisation statistique n'est pas pertinente pour les études de cas. La généralisation statistique permet éventuellement de faire des inférences sur les caractéristiques d'une population de référence, mais elle ne permet pas de parvenir au niveau de généralisation théorique. La généralisation théorique repose sur des techniques d'analyse (cf. étape 4 du

[94] "*… the mode of generalization is analytic generalization, in which a previously developed theory is used as a template with which to compare empirical results of the case study*."
[95] La reference correspond au numéro de ligne, seul indiqué dans la version électronique consultée de cet ouvrage.
[96] "*… cases are not sampling units and should not be chosen for this reason. Rather, individual case studies are to be selected as a laboratory investigator selects the topic of a new experiment. Multiple cases, in this sense, resemble multiple experiments.*"

design de recherche) qui, peu ou prou, sont inspirées des méthodes logiques de validation de Stuart Mill (Mill 1843) :

- La méthode de l'accord inspiré de l'invariance. C'est la méthode la plus simple, mais la plus faible : si deux phénomènes identiques n'ont qu'une circonstance causale possible en commun, alors cette circonstance peut avoir le statut de cause générale. Ceci présente une difficulté dans un système de représentation où il existe des interactions entre les différentes circonstances causales qui peuvent se renforcer ou se neutraliser : l'unicité causale n'est pas compatible avec une approche nécessairement systémique, seule pertinente pour appréhender les causes des échecs des réformes (cf. réforme du statut des enseignants-chercheurs…)

- La méthode indirecte des différences : cette méthode consisterait, en l'espèce, à vérifier que l'absence d'un facteur de risque, toutes choses égales par ailleurs, se traduit par un impact différent sur la réforme. Là encore, la nature systémique du risque politique disqualifie une telle approche.

La revue d'études de cas présente l'intérêt de faire droit à la dimension quantitative, tant en ce qui concerne le nombre d'études de cas que les modalités de traitement et d'analyse de ces cas. « La méthode des études de cas est une des approches les plus prometteuses pour combler le fossé entre recherche nomothétique et recherche idiographique, et pour utiliser les études empiriques antérieures. Elle peut surmonter le problème de la généralisation à partir d'une étude de cas unique, et en même temps fournir une analyse de phénomènes organisationnels complexes plus en profondeur que les enquêtes par questionnaires »[97] (Larsson 1993, 1516). « La méthode des études de cas peut être plus adaptée lorsque le souci principal est l'évaluation, et pas nécessairement la découverte de processus »[98] (Yin et Heald 1975, 380‑381). En l'espèce il s'agit bien d'évaluer à partir des études de cas : 1) des facteurs de risque ; 2) si un risque s'est matérialisé ; 3) dans quelle mesure la réforme a été adoptée. L'analyse du processus apporte un éclairage complémentaire permettant de consolider les conclusions. Il est à noter que de nombreux travaux d'analyse des politiques publiques se

[97] "*The case survey method is one of the most promising approaches for bridging the nomothetic-idiographic research gap and using prior empirical studies. It can overcome the problem of generalizing from a single case study and at the same time provide more in-depth analysis of complex organizational phenomena than questionnaire surveys.*"
[98] "*The case survey method may be more appropriate where the primary concern is with assessment and not necessarily with the discovery of process.*"

situent à la frontière entre la revue d'étude de cas et la comparaison d'un grand nombre d'études de cas. Ces travaux portent sur un nombre de variables dépendantes et indépendantes parfois très limité, parfois très large. Blomquist (in Sabatier 2007) présente une synthèse de ces travaux et une riche bibliographie mettant en évidence les conditions de pertinence et les limites de ces travaux, en particulier dans une optique comparative internationale ou inter-États. Le nombre d'études de cas est généralement de quelques dizaines mais peut dépasser la centaine : quarante pour l'analyse des dynamiques communautaires locales (United States. National Commission on Neighborhoods 1979), cent quarante études de cas d'innovations urbaines (Yin, Bingham, et Heald 1976), vingt études de cas pour la comparaison de réformes de politiques publiques par l'OCDE (Tompson, 2010)…

Le tableau ci-dessous synthétise les principales caractéristiques de ces trois méthodes de généralisation.

Tableau 7 : Synthèse sur les différentes approches des recherches basées sur des études de cas en fonction de leur nombre

	Quasi-expérience	**Comparaison de cas**	**Revue de cas**
Taille de l'échantillon	1	2-10	25-250
Objectif scientifique	Généralisation théorique	Généralisation théorique	Généralisation statistique / théorique
Validité	Forte validité interne, faible validité externe	Validité interne et validité externe moyennes	Validité interne limitée, validité externe forte
Critères de sélection	Représentativité théorique : cas typique ou cas extrême	Représentativité théorique	Représentativité théorique et/ou statistique et qualité minimale des études de cas

Collecte	Description dense	Description dense	Etudes de seconde main
Analyse	Identifier des relations « typiques »	*Pattern matching*, Comparaisons des similarités et différences	Analyse des relations à partir de méthodologies quantitatives

Nous nous retrouvons donc devant le dilemme suivant :

- La généralisation théorique serait une approche cohérente avec la nature de notre matériau empirique (les études de cas), de notre objet (le risque politique) et de notre champ d'études (les réformes). Pour autant, la généralisation théorique se heurte à la diversité des relations possibles entre facteurs de risques, déroulement d'une réforme et degré d'adoption. Le nombre de combinaisons possibles à analyser apparaît hors de portée.

- La généralisation statistique serait un instrument efficace d'identification des relations pertinentes et de généralisation. Elle se heurte à la difficulté à constituer un échantillon représentatif, à caractériser le périmètre de généralisation adéquat (la population de référence) et aux limites qu'implique un traitement quantitatif d'objets, d'un champ et d'un matériau empiriques complexes.

Il convient de ne pas exagérer le conflit entre les deux logiques de généralisation statistique et théorique, qui ne s'excluent pas nécessairement dans un *design* de recherche. Ainsi, Mintzberg montre comment ce qu'il appelle le « *hard data* », collecté de façon normée et systématique, vient compléter le « *soft data* », c'est-à-dire les anecdotes toujours particulières qui les environnent : « *We uncover all kinds of relationships in our hard data, but it is only through the use of the soft data that we are able to explain them* » (Mintzberg 1979, 587, in Eisenhardt 1989). Pour sortir de ce dilemme, Savall et Zardet (2004, 251) proposent le concept de contingence générique : l'accumulation d'éléments qualitatifs homogènes est un « début de preuve » scientifique. Il existe, selon eux, un gradient quant à la valeur scientifique des connaissances, ce qui implique de bien distinguer le cœur scientifique des connaissances

dont la robustesse scientifique est moindre et appelle des développements ultérieurs. Larsson défend également une approche pragmatique de la généralisation en ouvrant le traitement des études de cas aux deux possibilités de généralisation : statistique ou théorique. Il reconnaît la difficulté à constituer des échantillons représentatifs au plan statistique et évoque la possibilité de recourir à la généralisation théorique prônée par Yin. En pratique, de nombreuses revues d'études de cas n'optent pas clairement pour l'une ou l'autre de ces tactiques de généralisation. Larsson lui-même reconnaît implicitement ne pas être allé au bout de la logique statistique : « *The aim was to collect a statistically sufficient data set given both time and financial constraints* » (Larsson 1993, 1529) ; par ailleurs, l'analyse de son échantillon au regard de la population de référence se limite à un examen « visuel » des « similarités » (Larsson 1993, 1530). L'étude de l'OCDE sur l'économie politique des réformes (Tompson, 2010) ne présente aucune justification à son échantillon. On touche ici à la contradiction qu'il y a à considérer des études de cas comme des données ou des individus (« *sample points* » comme le formule Yin). Il s'agit généralement d'objets complexes et riches, dont la caractérisation statistique est souvent problématique.

Au total, la revue d'études de cas nous paraît plus pertinente au regard de notre recherche, pour deux raisons principales :

- D'une part, le matériau empirique ne vient pas enrichir un cadre conceptuel existant mais contribue à le constituer, puis à le tester. Nous nous situons en amont de l'enrichissement théorique : « Dans le cadre de la théorie enracinée [*grounded theory*], les auteurs montrent bien à quel point les résultats ne peuvent être généralisés qu'à des situations particulières. Les travaux antérieurs dans ce processus de sélection peuvent être mobilisés à des degrés variés, mais ne peuvent en aucun cas être absents. En fait, le degré de mobilisation des théories antérieures va alors influencer la variété des situations possibles et, de fait, augmenter le potentiel de généralisation » (Ayerbe et Missonier 2007, 50). Dans ces conditions, la variété des cas est un élément déterminant de l'enrichissement théorique qui peut, dans une certaine mesure, prévaloir sur l'objectif qualitatif (*thick description*).

- D'autre part, le nombre de facteurs de risque à prendre en compte, leurs combinaisons possibles et la façon dont ils interagissent avec le déroulement de la réforme et son adoption impliquent une combinatoire de cas très complexe qui disqualifierait une

recherche centrée sur un nombre limité de cas. La comparaison d'études de cas n'est pas pertinente pour appréhender des causalités multiples ou conjoncturelles (Ragin 1989). Il convient par conséquent de trouver un certain équilibre entre le nombre de cas mobilisés et le nombre de variables analysées.

En ce sens, cette recherche doit permettre de dégager des hypothèses raisonnables, qui appelleront sans doute des travaux complémentaires destinés à en renforcer la validité et la possibilité de généralisation. Pour autant, il est envisageable de combiner les approches de revue et de comparaison d'études de cas. Yin a formalisé des techniques de validation théorique permettant de prendre en compte cette dimension, notamment en dégageant des types rassemblant une même combinaison de causalités et d'effets. Ces techniques sont précisées en section 2.2.4.

2.1.2.2. Choix des études de cas

Nombre d'études de cas

Pour Laarson, le choix du nombre d'études de cas est une question plus stratégique qu'épistémologique : "*the key issue – many issues in few cases versus few issues in many observations – may actually be more pragmatic than paradigmatic*" (Larsson 1993, 1515). Nous avons donc adopté une stratégie pragmatique consistant à constituer progressivement une base d'études de cas nous permettant *i*) d'appuyer nos analyses quantitatives sur un nombre de réformes suffisamment important au regard des variables étudiées, et *ii*) dans la mesure du possible, de tester par généralisation théorique certaines hypothèses à partir des quelques études pertinentes. Comme il n'est pas possible, sans étude préalable, d'anticiper les hypothèses à tester ni la pertinence de telle ou telle étude de cas pour tester telle ou telle hypothèse, nous avons estimé qu'un nombre suffisamment élevé de réformes était de nature à renforcer nos chances de disposer du matériau empirique adéquat, le moment venu.

La fixation du nombre d'études de cas à élaborer a résulté d'un arbitrage entre les pratiques observées, notamment dans les revues d'études de cas, l'accès suffisant aux données et les contraintes de temps.

Comme précédemment observé, certains programmes de recherche fondés sur des études de cas reposent sur plusieurs dizaines de cas[99]. Les revues d'études de cas présentent des exigences plus fortes du point de vue de la représentativité statistique. Pour autant, l'étude comparative menée par Larsson montre que les critères de sélection des études de cas reposent principalement sur leur qualité, et non sur leur représentativité par rapport à une population de référence. En outre, les critères de représentativité statistique ne sont pas appliqués de façon littérale (cf. *supra*). Cette comparaison (Larsson 1993, 1524) montre également que le nombre d'études de cas est souvent compris entre une fois et deux fois le nombre de variables analysées. Dans sa revue sur les fusions d'entreprises, Larsson a mobilisés 55 études de cas pour 84 variables regroupées en 3 déterminants principaux (Larsson 1993).

La présente recherche s'appuie sur 39 variables regroupées en six facteurs de risque. Nous avons estimé que la constitution d'un groupe de quarante à cinquante études de cas permettait une couverture satisfaisante tout en étant praticable dans le cadre d'une thèse de doctorat.

Le tableau ci-après met en parallèle les caractéristiques clés de plusieurs revues d'études de cas.

[99] 40 pour l'analyse des dynamiques communautaires locales (United States. National Commission on Neighborhoods 1979), 140 études de cas d'innovations urbaines (Yin, Bingham, et Heald 1976), 20 études de cas pour la comparaison de réformes de politiques publiques par l'OCDE (Tompson 2010a).

Tableau 8 : Tableau comparatif des études de cas réalisé par Laarson (Larsson 1993)

	Nom des études de cas									
Etape	**Urban Decentralization**	**Service technology innovation**	**Unstructured decision process**	**Strategy making in context**	**Pulic organization development applications**	**CEO succession, environmental volatility**	**Gainsharing**	**M&A integration**	**Etude des réformes structurelles (Tompson, 2011)**	**Analyse du risque politique**
Nb d'études de cas collectées	269	235	48	81		420	35	105	20	50
Règles d'exclusions	Site-specific rganizational change	Agencies first experiences with implemented innovations	Srategic outcome sufficiently complete and detailed description	Data for almost all variables		Sufficiently described environmenta strategy and performance	Definition and at least moderately detailed description	6 months or more integration described; at least two pages on business and human issues	Elaboration ad hoc des études de cas	Au moins 30 articles + un interview ou une EdC approfondie
Période de temps	1960-73	1965-75	Autour de 1970	Sans restriction		1930-1974	Sans restriction	Sans restriction		1995-2011
Nombre de cas analysés	215	140	25	81	270	313	33	55	20	50
Number of variables	118	94	21 (+?)	31	2	19	20	84		
Echelle type	Nominale	Nominale	Sequence	Likert	Ordinale	5 rangs de 23 alternatives	Nominale	Likert	Ordinale, binaire ou classement par rang	Likert (3)
Nombre d'échelle	2-4	4-5	Fréquence ouverte	7	4		2 + info insuf.	5 + insuf info	de 2 à 6	3-5
Echelle de confiance	55%	74%								
Research design	Validité interne	Analyse additionnelle								
Nombre moyen de codeurs/cas	1,1	1,2	2	1,4	2	3	3	2,8	1	3
Fiabilité de l'intercodage	82%-61%	62%		90%	0,78 correlation	90%	(47-93%) (.4-.9 kappa)	APPA de 69% après consensus et 50% avant)	ND	
Résolution des écarts						Majorité	Consensus	Consensus + analyse des influences	ND	Consensus+ analyse des infuences
Analyse des données	Bivariate correlation	Bivariate correlation	Comptage des fréquences	Obverse factor analysis	Décompte des fréquences	Discriminant pultiple	Bivariate correlation	Analyse de régressions multiples	Corrélations de rang de Spearman	

Sélection des études de cas

Un premier travail a consisté à définir la « population de référence » (au sens non statistique) des études de cas en précisant la définition de l'objet « réforme ». Ce travail de définition conceptuel, développé au chapitre I, a permis de distinguer ce qui est une réforme et ce qui n'en n'est pas, tout en en précisant le périmètre et les principales caractéristiques. Pour autant, il existe naturellement des zones de flou.

Comme le recommande Larsson, nous avons défini des périmètres géographiques et de temps. Toutes les réformes étudiées ont eu lieu en France. S'il existe de nombreuses études de cas comparatives internationales, y compris dans le domaine des réformes (Al 2011), celles-ci portent généralement sur des réformes de même nature (réformes des retraites, ajustement structurel, notamment dans le cadre de la politique économique). Vouloir élaborer une grille valant à la fois pour tout type de réforme et tout pays est apparu trop ambitieux. Les études de cas se sont en outre déroulées au cours des vingt dernières années, pour des raisons tenant principalement à l'accessibilité de l'information.

Dans ce cadre, la sélection des réformes à étudier a reposé dans un premier temps sur l'identification de personnes ressources accessibles, ouvertes à la perspective de découvrir « le dessous des cartes » de réformes qu'ils ont directement contribué à piloter – soit une dizaine de décideurs.

Ces premiers entretiens ont crédibilisé la démarche, ce qui a permis de solliciter un second cercle de décideurs, en s'appuyant sur les recommandations des personnes interviewées en première vague et en veillant à diversifier largement les champs des politiques publiques concernées.

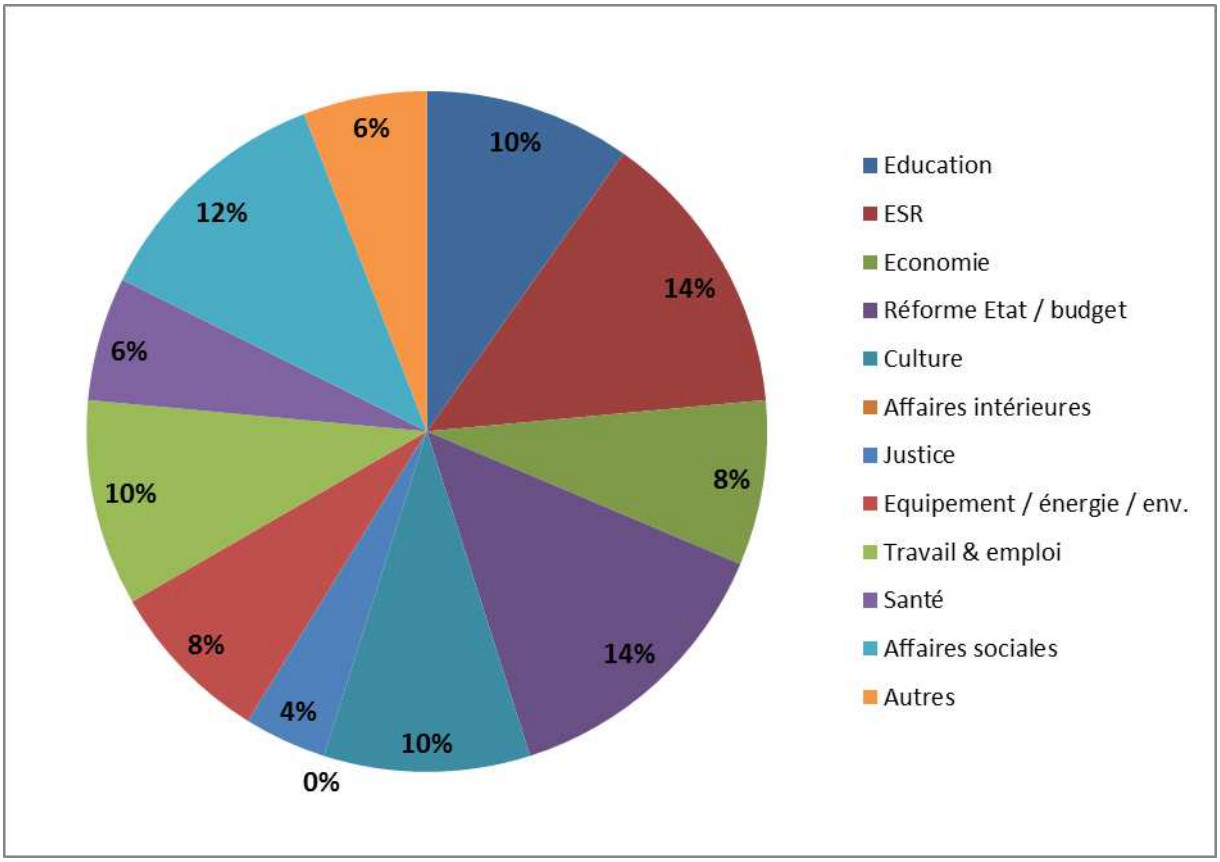
Enfin, certaines réformes nous sont apparues importantes, notamment pour les contraster avec certaines réformes présentant un dispositif similaire. On peut notamment citer la réforme de la carte judiciaire *vs*. la réforme des armées de 2007 (en particulier la restructuration des bases de défense) ; la réforme des retraites de 2003 *vs*. celle de 2010 ; la réforme des retraites EDF-GDF de 2004 *vs*. la libéralisation du fret de 2005 ; le plan Hôpital 2007 *vs*. le projet Hôpital, Santé, Patients. Territoire (HPST).

Caractéristiques du groupe d'études de cas constitué

Lorsqu'on ne dispose pas d'un cadre théorique pré existant ni de critères permettant d'établir la représentativité statistique des études de cas, il convient néanmoins de veiller à sa diversité et d'en décrire précisément les caractéristiques afin de rendre possible les comparaisons avec d'autres échantillons (Ayerbe et Missonier 2007).

Compte tenu de l'importance de développer une grille d'analyse générique quel que soit le domaine des politiques publiques réformées, et en l'absence d'éléments directement accessibles sur les facteurs de risque des réformes permettant de constituer un échantillon représentatif au sens théorique, nous avons veillé à assurer une grande diversité de l'échantillon quant aux politiques publiques concernées. Le graphique ci-dessous présente la distribution des études de cas par grand domaine de politique publique. Il est naturellement difficile d'analyser la représentativité de cette distribution, d'autant que cette distribution peut varier suivant le bord politique du gouvernement, le contexte socio-économique, le moment dans le cycle électoral, etc. On observe néanmoins que cet échantillon fournit une réelle diversité de domaines de réformes, même si l'absence de réforme dans le domaine de la sécurité intérieure mérite d'être notée.

Graphique 1 : Répartition des études de cas par domaine de politique publique (100% = 42)



La liste des études de cas est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 9 : liste des études de cas réalisées dans le cadre de cette recherche

Réforme	Gouvernement	Pilote de la réforme
35 heures ; 1997-2000	Jospin	Aubry
Réforme des armées 2008-2009	Fillon	Sarkozy
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	Fillon	Sarkozy
Création du statut de l'auto-entrepreneur ; 2008-2009	Fillon	Novelli
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	Fillon	Dati
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	Villepin	Villepin
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	Raffarin	Raffarin
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	Raffarin	Ferry
Enseignement primaire ; 2007-2008	Fillon	Darcos
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	Fillon	Santini
Formation professionnelle ; 2008-2009	Fillon	Lagarde
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	Fillon	Perben
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	Fillon	Borloo
Création d' lHadopi ; 2007-2009	Fillon	Albanel
Hôpital 2007 ; 2002-2005	Raffarin	Mattei
Plan Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	Fillon	Bachelot
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	Raffarin	Aillagon
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	Fillon	Woerth
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	Fillon	Darcos
Loi de programme recherche ; 2004-2006	Raffarin	Haigneré
Loi LRU ; 2007	Fillon	Pécresse
Réforme du lycée ; 2008-2009	Fillon	Darcos
Plan Juppé ; 1995-1996	Juppé	Juppé
Libéralisation des ports ; 2007-2008	Fillon	Bussereau
Procédure pénale ; 2008-2010	Fillon	Dati
Retraites Fillon ; 2003	Raffarin	Fillon
RSA ;2007-2008	Fillon	Hirsch
Service civique 2009-2010	Fillon	Hirsch
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	Fillon	Darcos
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	Fillon	Pécresse
Taxe carbone ; 2007-2010	Fillon	Borloo
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	Fillon	Sarkozy

Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	Raffarin	Mer
HLM ; 2007-2009	Fillon	Boutin
Emplois-jeunes ; 1997	Jospin	Aubry
Retraites ; 2010	Fillon	Woerth
L'Etat Local ; 2008-2010	Fillon	Fillon
Création de Pôle emploi ; 2008-09	Fillon	Lagarde
Suppression du service national ; 1996-1998	Juppé / Jospin	Chirac
Loi de Modernisation des universités ; 2003	Raffarin	Ferry
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	Fillon	Sarkozy
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	Jospin	Sautter

Plusieurs biais de l'échantillon doivent être soulignés :

- La surreprésentation des réformes menées par un gouvernement de droite : seules 3 réformes ont été conduites par des gouvernements de gauche. Cette situation est liée à la plus grande difficulté à identifier les conseillers à la manœuvre à cette époque, et à leur moindre disponibilité compte tenu de leur plus grande « séniorité », en raison du temps écoulé depuis la période 1997-2002. Nous avons choisi 2 réformes emblématiques du programme de Lionel Jospin (les 35 heures et les emplois jeunes) ainsi qu'une réforme à l'inverse non prévue dans son programme, qui a été finalement abandonnée – la fusion des directions générales des impôts et de la comptabilité publique – et a été reprise 7 années plus tard par le gouvernement de François Fillon.

- Le poids très élevé des réformes mené sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy : 29 réformes au total, soit plus de la moitié de l'échantillon. Même s'il faut reconnaître que le nombre de réformes majeures entreprises au cours de ce quinquennat est tout à fait atypique, ce biais pose deux types de questions :

    - Le style de pilotage des réformes de ce quinquennat se caractérise par une forte intervention de l'Élysée dans la conduite des réformes et, ce qui est plus atypique, par une forte exposition du Président lui-même sur un nombre important de réformes. L'identification du pilote de la réforme devient alors discutable (cf. tableau 8). De même, les réformes sont conduites dans un style souvent volontariste et les objectifs clairement affichés d'emblée, contraignant fortement le champ « d'atterrissage » de la réforme. Ce style ne doit pas être sans incidence sur le déroulement de la réforme, potentiellement plus

conflictuel, et son degré d'adoption. D'autres, à l'inverse, ont mis en évidence la dimension fortement symbolique de la stratégie de réforme du président Sarkozy, les évolutions de fond annoncées étant largement tronquées dans le texte final, suite à d'importantes concessions (Cahuc et Zylberberg 2009). Quoi qu'il en soit, il conviendra de veiller attentivement, dans l'analyse du degré d'adoption des réformes, aux concessions et compensations qui limitent la portée des réformes adoptées.

- L'intensité réformatrice au cours de ces cinq années a pu entraîner des effets de télescopage entre réformes. C'est notamment manifeste entre la réforme des collectivités locales et celle de la taxe professionnelle qui a conduit à fortement encadrer le pouvoir fiscal des collectivités locales (Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus; Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle). De même, la réforme du statut des enseignants-chercheurs est arrivée à un moment où la communauté universitaire n'avait pas encore « digéré » le passage à l'autonomie, notamment le renforcement des pouvoirs du président sur les enseignants-chercheurs (Etude de cas Statut des enseignants chercheurs). La réforme du lycée a été menée sur un terrain déjà miné par les suppressions de postes dans l'éducation nationale, la réforme de l'école primaire et le service minimum d'accueil à l'école les jours de grève. Aussi convient-il de veiller particulièrement à une analyse contextuelle afin de saisir d'éventuelles explications ou interprétations rivales (c'est-à-dire rattachables à des réformes parallèles ou précédant la réforme étudiée), à des événements perturbateurs survenus au cours du déroulement de telle ou telle réforme.

Toutefois, l'étude comparative de l'OCDE sur 20 réformes structurelles dans 10 pays (Tompson, 2010) montre que la couleur politique des gouvernements n'est pas déterminante dans l'intensité ou l'orientation de leur activité réformatrice.

2.1.2.3. Élaboration des études de cas

« Une étude de cas est une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain en profondeur et dans son contexte réel, en particulier quand les frontières entre phénomène et

contexte ne sont pas évidentes »[100] (Yin 2008, l. 606)[101]. Il ajoute : « la recherche par étude de cas s'adapte à la situation techniquement particulière dans laquelle il y a bien plus de variables pertinentes que de points de données et, par conséquent, elle repose sur des sources d'indices multiples, les données ayant besoin de converger sous forme de triangulation ; par conséquent également, elle tire profit des propositions théoriques préalablement développées pour guider l'analyse des données collectées. »[102] La question de recherche retenue a conduit à faire porter nos études de cas sur l'objet « réformes de politiques publiques », substrat à partir duquel nous serons en mesure d'analyser le risque politique.

Sources des études de cas

L'analyse de la littérature n'a pas permis de dégager un panel d'études de cas suffisant. C'est en particulier vrai lorsqu'on se focalise, comme nous le proposons, sur les réformes de politiques publiques ayant eu lieu ces vingt dernières années en France, en présentant une analyse circonstanciée du processus de décision et de l'environnement.

Il nous a donc fallu constituer un nombre significatif d'études de cas afin d'identifier les différents facteurs de risques pouvant influer sur le déroulement des réformes et *in fine* sur leur adoption. Compte tenu de notre objectif de recherche et des contraintes de ressources, nous avons opté pour une stratégie d'élaboration et d'analyse dite « synthétique » : « avec la « *Sensemaking strategy* » qualifiée également de « synthétique », le chercheur considère le processus dans son ensemble comme une unité d'analyse et tente d'élaborer des mesures globales à partir des événements détaillés pour le décrire. Le chercheur utilise ensuite ces mesures pour comparer différents processus pour identifier des régularités qui formeront la base d'une théorie prédictive reliant des caractéristiques holistiques du processus à d'autres variables (par exemple, le résultat et le contexte) »[103] (Langey 1999, 704). Cette stratégie va

[100] "*A case study is an empirical enquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.*."
[101] La référence porte sur un numéro de ligne, seule référence precise dans la version électronique de l'ouvrage consulté.
[102] "*The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points and as one result; relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result; benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection analysis*."
[103] "*With the Sensemaking strategy that has termed « synthetic », the researcher takes the process as a whole as a unit of analysis and attempts to construct global measures from the detailed events data to describe it. The researcher then uses these measures to compare different processes and to identify regularities that will form the basis of a predictive theory relating holistic process characteristics to other variables (e.g., outcome and contexts).*"

souvent de pair avec un codage servant à identifier les déterminants les plus importants et leur valeur prédictive (cf. section 2.2.) à partir d'hypothèses élaborées de façon inductive.

De fait, les études de cas réalisées ne satisfont pas à toutes les exigences de l'étude de cas, en particulier en ce qui concerne la profondeur et la largeur des données collectées, la diversité des sources et des méthodes de collectes de données (K. Eisenhardt 1989). Il n'a notamment pas été possible de rendre compte précisément des différents processus de décision qui ont émaillé une réforme, ni de formaliser précisément l'ensemble des relations de causalité qui ont joué au cours du processus de réforme (K. Eisenhardt et Bourgeois 1988).

Nous avons fixé deux critères pour l'élaboration des études de cas :

1) disposer d'une base d'au moins trente articles de presse portant directement sur la réforme et répartis sur l'ensemble de ses phases ;

2) disposer d'une source privilégiée : interview d'un décideur clé (directeurs de cabinet ou conseillers de cabinets de la Présidence de la République, du Premier ministre ou du ministre pilote) ou, à défaut, dans un nombre très limité de cas, d'une étude de cas précédente (Gouiffès 2010).

Ainsi, chaque étude de cas combine des données qualitatives et quantitatives[104] (Eisenhardt 1989), une certaine variété de points de vue compte tenu du pluralisme de la presse (cf. ci-dessous) ainsi que, le plus souvent, des données primaires et secondaires (Thiétart 2006).

Tableau 10 : Liste des décideurs interviewés sur les études de cas

Réforme	Gouver-nement	Personnes interviewées	Fonction au moment de la réforme	Date de l'entretien
35 heures	Jospin	J. Rigaudiat	Conseiller social du premier ministre	sept-12
Armées 2007	Fillon	C. Fontaine	Conseillère à la Présidence de la République pour la Défense, le	oct-12

[104] Il s'agit notamment de données d'environnement comme le niveau de confiance des ménages ou des patrons au moment de la réforme, de la confiance accordée au gouvernement ou, encore, du nombre d'articles publiés sur la réforme au cours du processus. Ces éléments sont détaillés dans le schéma de codage.

			budget et la modernisation de l'Etat	
Audiovisuel public 2008	Fillon	A. Sylla-Walbaum	Conseillère technique culture et communication du premier ministre	avr-11
Auto-entrepreneur	Fillon	M. Guilbaud	Directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes entreprises, du Tourisme et des Services	juin-10
Carte Judiciaire 2007-08	Fillon	M. Hérondart	Directeur de cabinet adjoint de la garde des sceaux	déc-09
Collectivités locales 2008-09	Fillon	E. Jalon	Directeur général des collectivités locales	avr-11
CPE 2006	Villepin	P.F. Gouiffès	Directeur adjoint du cabinet du ministre des affaires sociales (2004-2007)	avr-12
Décentralisation 2003	Raffarin		Sources publiques uniquement	
DGFiP	Fillon	L. Guilcher	Conseiller du secrétaire d'Etat à la fonction publique puis directeur adjoint du cabinet du ministre des comptes publics	sept-11
Ecole débat nat. et loi Fillon 2003-04	Raffarin	A. Abecassis	Conseiller au cabinet du ministre de l'Education nationale	mai-11
Ecole primaire	Fillon	J.B. de	Conseiller technique à la	févr-10

2007-08		Froment	présidence de la République	
Emplois jeunes	Jospin	J. Rigaudiat	Conseiller social du premier ministre	sept-12
ENA 2008-09	Fillon	L. Guilcher	Conseiller du secrétaire d'Etat à la fonction publique puis directeur adjoint du cabinet du ministre des comptes publics	mai-11
Etat local	Fillon	Y. Colcombet	Responsable de la Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale auprès du premier ministre	mai-11
Fiscalité du patrimoine	Fillon	B. P. Chaumont	Conseiller fiscalité de la ministre de l'économie et du ministre des comptes publics	avr-11
Formation professionnelle 2009	Fillon	F. Morel	Directeur de cabinet adjoint du ministre du travail	avr-10
Fret	De Villepin	O. Storch	Directeur de cabinet adjoint du ministre délégué aux transports	sept-12
Grenelle env. 2007-08	Fillon	C. Jouanno	Conseillère technique à la présidence de la République puis secrétaire d'Etat à l'écologie	mars-12
Grenelle env. 2007-08	Fillon	G. Gomart	Conseiller environnement du Ministre d'Etat en charge de l'écologie, de l'équipement, de l'énergie	avr-13
Hadopi 2008-09	Fillon	A. Sylla-	Conseillère technique culture et	oct-10

		Walbaum	communication du premier ministre	
Hôpital 2007 (2002-04)	Raffarin	C. Grouchka	Conseiller santé du premier ministre	juin-10
HPST 2009 (plan hôpital 2012)	Fillon	M. Dufour	Directeur de cabinet adjoint au cabinet de la ministre de la santé	sept-11
Intermittents du spectacle 2002-2005	Raffarin	E. Garandeau	Conseiller technique au cabinet du ministre de la culture	avr-12
Libéralisation des jeux en ligne 2007-10	Fillon	L. Guilcher	directeur adjoint du cabinet du ministre des comptes publics	mai-11
LMD 2002-2004	Raffarin	J.M. Monteil	Directeur général de l'enseignement supérieur	mars-10
Loi de modernisation des universités 2003	Raffarin	A. Abecassis	Conseiller au cabinet du ministre de l'Education nationale	sept-11
Loi de programme recherche 2006	Villepin	P. Braidy	Directeur de cabinet de la ministre déléguée à la recherche	nov-12
LRU 2007	Fillon	P. Hetzel J.M. Monteil	Conseillers du premier ministre	mai-11
Lycée 2008_09	Fillon	J.B. de Froment	Conseiller technique à la présidence de la République	avr-11
Masterisation	Fillon	P. Hetzel	Directeur Général de	mars-11

2008-09			l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle	
OPHLM	Fillon	S. Veil	Conseillère technique logement du président de la République	avr-11
Plan Douste-Blazy Sécu 2004	Raffarin	C. Grouchka	Conseiller social du premier ministre	juin-10
Plan Juppé 1995	Juppé	P.F. Gouiffès	Auteur de : Réformer : mission impossible ?	juin-12
Pôle emploi	Fillon	S. Boissard	Directrice adjointe du cabinet de la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi	févr-10
Ports 2008	Fillon	P. Vieu	Directeur des services de transports	févr-12
Procédure pénale 2009-10	Fillon	M. Caillibotte	conseillère justice du premier ministre	mai-12
Quotas de pèche	Fillon	D. Cazé	Directeur général de la pêche	oct-11
Réforme Bercy Sautter 1999-2000	Jospin	P.F. Gouiffès	Inspecteur des finances	oct-11
Retraites 2010	Fillon	E. Woerth	Ministre du travail et des affaires sociales	oct-12
Retraites EDF	Fillon	C. Béchon	directeur de cabinet de la ministre déléguée à l'industrie	mai-11
Retraites Fillon 2003	Raffarin			sept-11

RSA 2007-08	Fillon	E. Wargon	Directrice de cabinet du haut-commissaire aux solidarités actives	oct-11
Service civique 2009-10	Fillon	E. Wargon	Directrice de cabinet du haut-commissaire aux solidarités actives	oct-11
Service minimum d'accueil école 2008	Fillon	J.B. de Froment	Conseiller technique à la présidence de la République	juin-10
Service national / carte militaire 1995	Juppé	JF Hébert	Conseiller budgétaire du ministre puis secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense	mai-11
Statut enseignants-chercheurs 2009	Fillon	C. Bazy-Malaurie	médiatrice nommée par le premier ministre	avr-10
Taxe carbone 2007-09	Fillon	B. P. Chaumont	Conseiller fiscalité de la ministre de l'économie et du ministre des comptes publics	mai-10
Taxe professionnelle	Fillon	Y. Besnard	Directeur de cabinet adjoint de la ministre de l'économie et des finances	mai-10

Les entretiens se sont déroulés sous la forme d'entretiens semi-structurés et s'articulaient autour des thèmes suivant :

- Définition/usage de l'expression « risque politique »

- Présentation d'une étude de cas par le décideur. Ce dernier était relancé par des questions plus précises sur la base d'une version préliminaire de l'étude de cas réalisée à partir de documents publics, notamment la presse. Les questions portaient sur les différentes phases de la réforme de la préparation à son adoption et les enseignements qu'il en tire.

- Echange sur la présentation de l'objectif et de la démarche d'ensemble

- Réactions sur la grille des facteurs du risque politique en présentant, dans un premier temps, les 6 facteurs du risque, puis, après une première discussion globale, les variables des différents axes.

Au-delà des précisions factuelles apportées par ces décideurs placés au cœur du processus de décision, ces entretiens ont permis de dégager les raisons pour lesquelles la réforme avait, selon eux, plus ou moins bien réussi. Elle a également permis de croiser les regards sur la grille des facteurs du risque politique tout au long des entretiens, ce qui a conduit à son enrichissement progressif et à un renforcement de sa validité.

Toutefois, ces choix appellent deux remarques importantes :

- Le poids accordé aux articles de presse peut surprendre. Pour autant, les praticiens s'entendent sur l'importance accordée par les ministres et leur cabinet à la presse et, plus généralement aux médias. S. Israel[105] souligne le poids extraordinaire des mots en politique. Des mots qui portent, de ceux qui coulent un ministre. La caisse de résonnance que constituent les médias sont, d'une certaine façon une réalité fondamentale de la politique. En outre, le pluralisme de la presse nous paraît de nature à garantir une information relativement complète sur le déroulement de la réforme, chaque média soulignant les tournants positifs ou les moments plus difficiles en fonction de leur ligne éditoriale. une garantie significative quant à la pluralité des points de vue de la réforme. Nous avons naturellement veillé à disposer d'articles émanant à la fois de journaux dits de droite et de journaux dits de gauche (cf. Chapitre IV, 1.2.1.1). Ce pluralisme est d'autant plus effectif en l'espèce qu'il intervient sur un objet politique, les réformes, qui suivent un processus démocratique exigeant et

[105] Second entretien, en mai 2013, alors qu'il était directeur de cabinet du ministre du redressement productif

transparent (textes publics, publicité des débats au Parlement, documents des rapporteurs, etc.).

- Le choix d'un décideur public comme source privilégiée pose deux difficultés. D'une part, elle interroge la capacité de distanciation du chercheur qui, en l'espèce, s'est également trouvé dans cette position au cours de sa carrière. Cette difficulté renvoie au problème plus général de la posture du praticien réflexif (cf. 1.2). Naturellement, un croisement de sources aurait été préférable. Pour autant, ce choix présentait trois avantages importants. Premièrement, les connaissances nouées au cours d'une première carrière dans l'administration nous rendaient accessibles un nombre significatif de décideurs de ce type. Deuxièmement, la proximité sociologique entre l'auteur et les décideurs a sans doute favorisé un échange de confiance. Il est probable que certains « dessous des cartes » n'auraient pas été révélés à une personnalité extérieure. Troisièmement, le conseiller est à la fois situé au centre du processus de réforme et en connaît toutes les composantes, tout en n'étant pas sous « les feux de la rampe ». Son profil mixte, à mi-chemin entre la politique et la culture technocratique, lui confère une certaine capacité de distanciation (cf. liste des personnes interviewées en sous-section 2.1.2.2).

Les critères de sélection appliqués dans les revues d'études de cas montrent que la profondeur des études de cas fait bien évidemment l'objet d'arbitrages. Larsson a fixé un critère de sélection des études de cas en fonction de la quantité de contenu en rapport avec sa question de recherche : chaque étude de cas devait comporter au moins 2 pages sur chacun des 3 grands axes d'analyse des fusions. Yin, dans sa revue sur la décentralisation a sélectionné 215 cas sur les 269 matériaux identifiés tout en reconnaissant que : «… si seules les études de cas dont la conception est acceptable étaient utilisés, pas plus de 52 études de cas auraient été retenues. L'essentiel concernant la méthode des études de cas, cependant, est que les chercheurs puissent sélectionner leurs critères de rejet explicitement et puissent sélectionner des critères rigoureux ou larges, selon la nature de leur recherche »[106] (Yin et Heald 1975, 378).

[106] "*if only those cases with acceptable research designs were used, there would have been no more than 52 case studies under review. The main point about the case survey method, however, is that investigators can select their rejection criteria explicitly and can select rigorous or loose criteria, depending upon the nature of the investigation.*"

Format des études de cas

Compte tenu du nombre de cas à étudier et des contraintes de temps, il a été décidé de définir *ex ante* un format des études de cas. Ce choix nous paraît représenter un équilibre acceptable entre, d'une part, la nécessité de ne pas contraindre excessivement la narration, les « anecdotes » qui ont un rôle à jouer dans les phases explicative et interprétative, et, d'autre part, un recueil structuré des données permettant de coder, et donc de traiter, ces informations sur un nombre significatif de réformes (cf. 2.2.2 et chapitre IV 1.2.1.1). Il s'appuie également sur certaines recommandations issues de la littérature sur la méthodologie des études de cas. Yin souligne ainsi la nécessité de disposer d'un cadre clair pour organiser les études de cas : « tout compte rendu narratif devrait être axé sur les sujets substantiels de l'étude de cas » (Yin 1981, 60). « Le compte rendu typique d'une étude de cas est une longue narration qui ne suit aucune structure prévisible, et qui est difficile à écrire et à lire. Cet écueil peut être évité si l'étude est construite sur une cadre conceptuel clair. »[107] (Yin 1981, 64). De même, « de manière plus systématique, Huberman et Miles (1991) préconisent d'établir un cadre conceptuel, présenté comme « un outil » clé pour délimiter la collecte des données par rapport à l'objet étudié et son contexte. (Ayerbe et Missonier 2007, 49).

Les études de cas suivent la structure suivante qui se décompose en 5 sections :

- **Contexte et objectifs** (1 page) : cette page présente les éléments de contexte généraux, économiques et politiques au moment du lancement de la réforme, ainsi que les éléments de contexte propres à la réforme. Les objectifs sont présentés sur la base du discours qui, le plus souvent, lance une réforme. Ces objectifs sont plus ou moins explicites et précis conformément au discours initial. De fait, la précision des objectifs annoncés dès le début de la réforme est un des choix importants à la main du pilote de la réforme. Le Grenelle de l'environnement est un exemple de réforme fondée sur une ambition plus que des objectifs (Etude de cas Grenelle de l'environnement). À l'inverse, les emplois-jeunes ou les 35 heures fixent des objectifs relativement précis dès le début de la réforme (Etude de cas Emplois jeunes - 1997; Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures). Des objectifs implicites y sont également présentés, le plus souvent sur la base de l'entretien avec le décideur. Il est possible que

[107] "*Instead, any narrative accounts should be organized around the substantive topics of the case study.*" […] "*The typical case study report is a lengthy narrative that follows no predictable structure and is hard to write and hard to read. This pitfall may be avoided if a study is built on a clear conceptual framework.*"

certains objectifs implicites ne nous aient pas été entièrement dévoilés. Toutefois, le recul de quelques années a favorisé l'explicitation par les acteurs de leur stratégie. Ainsi la réforme des retraites en 2010 nous a-t-elle été présentée non seulement comme une impérieuse nécessité au vu de la dégradation des finances publiques et de la pression croissante exercée par les marchés financiers, mais également comme une tactique destinée à engranger, dans une période troublée, le bénéfice d'une posture « responsable et courageuse » tout en forçant l'opposition à se positionner sur une réforme qui suscitait des divergences internes (Etude de cas Retraites - 2010). Afin de ne pas complexifier l'analyse et éviter de reposer sur un niveau d'information variable suivant les études de cas, l'analyse de l'adoption de la réforme ne porte que sur les objectifs explicites de politique publique.

- **Degré d'adoption de la réforme et atteinte des objectifs** (1 page) : cette page présente synthétiquement l'aboutissement de la réforme tant au regard des objectifs explicites qu'implicites. Elle se fonde sur l'analyse des textes adoptés (lois ou décrets, le plus souvent).

- **Décideurs, journalistes et parties prenantes impliquées** (1 page) : cette page fait la liste au-delà des acteurs de l'État impliqués (exécutif, Parlement) des principaux journalistes ainsi que des principaux représentants ou personnalités qui étaient directement ou indirectement impactés et se sont mobilisés au cours de la réforme.

- **Chronologie** (2-6 pages) : Plusieurs auteurs ont proposé des cadres séquentiels permettant d'analyser les différents temps d'une réforme. Palier et Surel (Palier et Surel 2005) distinguent ainsi : « l'activation de l'espace politico-administratif par la problématisation de faits ou d'intérêts sociaux ; le processus d'élaboration et de discussion et de négociation des solutions possibles ; le processus de décision lui-même, qui voit le système politique tenter d'apporter une « réponse » aux pressions sociales, que celle-ci résultent d'un effet structurel, d'un événement soudain ou d'une mobilisation collective; la mise en œuvre des politiques publiques » (Palier et Surel 2005, 19). Par rapport à ce découpage, nous proposons quelques ajustements. La réforme débute en amont du lancement officiel de la réforme pour inclure la phase dite de « préparation », correspondant peu ou prou à la phase d'activation de l'espace politico-administratif. Cette phase permet de faire état d'éléments antérieurs

(événements en lien direct avec la réforme, échecs antérieurs…) précisant le contexte et d'éventuelles mesures délibérées prises par le gouvernement pour préparer la réforme, le plus souvent sous la forme d'un rapport administratif public ou confidentiel. S'ensuit généralement une phase d'annonce politique par le chef de l'État, le chef du gouvernement et/ou le ministre chargé de la réforme qui lance officiellement le processus de réforme. La conduite de la réforme s'enclenche généralement dans la foulée, avec en parallèle un travail technique des administrations et des consultations, concertations ou négociations avec les parties prenantes. C'est une période longue, le plus souvent entre un et dix-huit mois voire plus, période au cours de laquelle les parties prenantes se mobilisent et l'opinion et les médias se positionnent. Cette phase débouche sur une présentation du dispositif de réforme, parfois selon une séquence itérative, et la présentation d'un projet de texte au Conseil des ministres. Lorsque la réforme implique des modifications législatives, la phase d'adoption se poursuit au Parlement avant la promulgation formelle par le Président de la République. En principe, les études de cas n'incluent pas la phase de mise en œuvre sauf à ce que des tensions politiques importantes soient apparues en aval de l'adoption (Etude de cas Libéralisation des ports - 2008) ou, *a fortiori*, que le gouvernement soit revenu sur le projet adopté (Contrat Première Embauche - CPE). Certaines réformes suivent une séquence différente, notamment lorsque l'opposition de l'opinion ou des parties prenante implique d'abandonner un premier dispositif sur lequel s'était engagé le ministre. La nomination d'un médiateur peut impliquer une reprise à zéro des discussions et de l'architecture de la réforme (Etude de cas Réforme du lycée - 2009).

- **Empreinte médiatique** au cours de la réforme (1 page) : il s'agit d'analyser à la fois le nombre d'articles sur la réforme et leur tonalité à son égard tout au long du processus de réforme. La méthode de comptabilisation de l'empreinte médiatique est précisée au chapitre IV (1.2.1.1).

- **Enseignements** (1 page) : cette section vise à analyser les risques et les facteurs favorables qui ont pesé sur le déroulement de la réforme. Il s'agit donc d'interpréter les liens de causalité entre les différents événements ou partis pris dans l'architecture ou la conduite de la réforme. Elle se fonde en particulier sur les retours des décideurs qui livrent alors une analyse rétrospective dont la valeur critique est nécessairement relative.

Le format des études de cas a constitué la trame des entretiens des « études de cas », conformément à la méthodologie des entretiens semi-structurés. Les canevas ont été préparés grâce à une analyse préalable des facteurs de risque *ex ante* (cf. remplissage de la grille des facteurs de risque) et du déroulement de la réforme à partir d'une analyse de la presse et de documents publics (rapports). Lors des entretiens, au-delà des questions structurées selon le plan du canevas, certaines questions ont été préparées pour découvrir certaines zones d'ombre ou incohérences apparentes dans le déroulement de la réforme tel que relaté par la presse. À l'issue de l'entretien, le canevas ainsi complété a été soumis à la relecture de la personne interrogée pour validation.

2.1.3. Élaboration et ajustements itératifs de la grille

2.1.3.1. La place des praticiens dans l'élaboration de la grille

La revue de littérature a permis d'opter en faveur de la grille de scores pour analyser le risque politique (cf. chapitre I, 1.2). Compte tenu de l'ancrage pratique de cette recherche, il a été décidé d'organiser rapidement des itérations avec des praticiens sur une cartographie préliminaire des facteurs de risque politique nourrie par une première revue de littérature (Kingdon 2002; Tompson 2010a; Williamson 1994a; Muller et Surel 1998; Sabatier 2007), l'expérience de l'auteur et quelques premières études de cas. La spécification du construit relativement en amont présentait l'avantage d'organiser un *design* de recherche approprié et de calibrer les études de cas (Bourgeois et Eisenhardt 1988).

Les entretiens ont consisté à faire réagir les praticiens à la cartographie des risques dans ses différentes versions (cf. annexe 5). Certains ont insisté sur le poids relatif des différentes composantes de ce risque, d'autres sur des composantes qu'ils ne retrouvaient pas dans la grille, d'autres, enfin, sur la structure de la grille.

Les notes ont, le plus souvent, été prises sur la grille et n'ont pas fait l'objet d'une retranscription. Les notes manuscrites sont consignées dans un classeur. Les notes prises sur les grilles ont été régulièrement reprises lorsqu'une évolution de la grille s'imposait du fait de la convergence des remarques.

2.1.3.2. Comparaisons et itérations

Les composantes du risque politique résultant des itérations avec les praticiens ont été régulièrement comparées aux facteurs du risque politique pouvant être déduits de la littérature et des études de cas réalisées dans le cadre de cette recherche. Cette analyse a permis, tout au long de la phase d'élaboration, d'enrichir et renouveler la structure et les composantes des facteurs de risque. Le chapitre dédié à la présentation de la grille de scores (cf. Chapitre III) détaille les liens entre enseignements empiriques issus des entretiens avec les praticiens et la littérature.

La méthode de comparaison entre les différentes sources de facteurs de risque – ou assimilés[108] – a consisté à essayer de rapprocher les éléments ressortant de la littérature des différents facteurs de risques et variables de la grille. Plusieurs cas de figure se sont posés :

- Les cas simples :
    - Un facteur de risque rencontré dans la littérature correspond à un facteur de risque existant de la grille de scores : il y a alors congruence entre la vision des experts et de la littérature. Le facteur de risque est confirmé. Cette situation s'est retrouvée dans la plupart des facteurs de risque. Il est évident pour la plupart des auteurs et des praticiens interrogés que le risque politique (ou la faisabilité) d'une réforme tient son appréhension par l'opinion, au positionnement des parties prenantes, aux contraintes pesant sur le ministre dans le processus de décision et au rapport de force politique. Les correspondances avec le niveau de granularité supérieur, celui des variables décrivant les facteurs de risque est plus complexe. Par exemple, qu'est-ce qui doit être pris en compte pour évaluer l'acceptabilité de la réforme par l'opinion : l'intérêt « objectif » de la majorité de la population, sa capacité à comprendre la réforme, l'humeur nationale (Kingdon 2002), le positionnement idéologique de la réforme ? À cette maille plus fine, les correspondances ne sont que rarement évidentes. Elles requièrent une bonne compréhension des sous-jacents des facteurs de risques.

[108] Comme indiqué plus haut, la littérature en économie politique et en sciences politiques n'évoque qu'exceptionnellement la notion de risque et lui préfère celle de faisabilité ou d'acceptabilité. Il a donc fallu traduire certains déterminants de la faisabilité en facteurs de risque.

- Un facteur de risque issu de la littérature ne correspond à aucun facteur de risque de la grille de scores : se pose alors la question de sa pertinence. Celle-ci est évaluée au regard de la robustesse de la source et de sa pertinence pour certaines études de cas. Si la pertinence est avérée, se pose alors la question de son évaluation. Certains facteurs de risque sont difficilement évaluables *ex ante* comme, par exemple, la détermination de l'opposition contre la réforme. Dans ce cas, des liens sont établis avec certains facteurs de risque présents dans la grille de scores comme, par exemple, la proximité de l'opposition avec les parties prenantes ou la proximité d'échéances électorales.

- Un facteur de risque de la grille de scores n'est couvert par aucune référence de la littérature. Dans ce cas, le maintien de ce facteur de risque était conditionné par son rôle avéré dans quelques études de cas et les appréciations des experts sur sa pertinence.

- Les cas complexes :

  - Plusieurs facteurs de risque identifiés dans la littérature se rattachent à un même facteur de risque de la grille de scores : se pose alors la question de l'analyse de ce facteur de risque et de l'identification de composantes sous-jacente dans la grille de scores. Cette décision dépendait d'une part de la convergence ou divergence entre les différentes composantes de ce facteur de risque dans les études de cas, d'autre part de la faisabilité de cette décomposition (les composantes peuvent-elles être estimées *ex ante* ?). Ainsi, A. Dalem[109] a souligné l'importance, pour le facteur de risque opinion, d'identifier la fraction de l'électorat ayant une position forte sur la réforme (favorable ou défavorable) par opposition à celle dont la position est plus volatile. En l'espèce, cette décomposition de l'analyse de l'opinion s'est révélée impraticable faute d'information homogène.

  - Plusieurs facteurs de risque de la grille de scores se rattachent à un même facteur de risque identifié dans la littérature. Ainsi, la notion de réceptivité ou encore de maturité du problème (cf. le *problem stream* de Kingdon) ne se retrouve pas en tant que telle dans la grille de scores car elle est difficile à

analyser. On peut toutefois l'appréhender au travers du degré de rupture que porte la réforme sur la politique publique visée et l'intérêt de l'opinion pour la réforme, ainsi que la compréhension des enjeux par l'opinion.

Cette analyse comparative a été menée à plusieurs reprises. Elle a conduit à des modifications substantielles de la grille, dont les différentes étapes sont présentées en annexe 5. Les principales évolutions sont également retracées au début du chapitre III. Au total, cinq versions successives de la grille ont été élaborées. Les quatre premières ont évolué au cours des entretiens, les changements devenant de plus en plus marginaux (saturation théorique). Une cinquième version a émergé de l'exercice d'intercodage : plusieurs variables ont dû être redéfinies ou abandonnées en raison d'une insuffisante fiabilité de l'intercodage (cf. 2.2.3.).

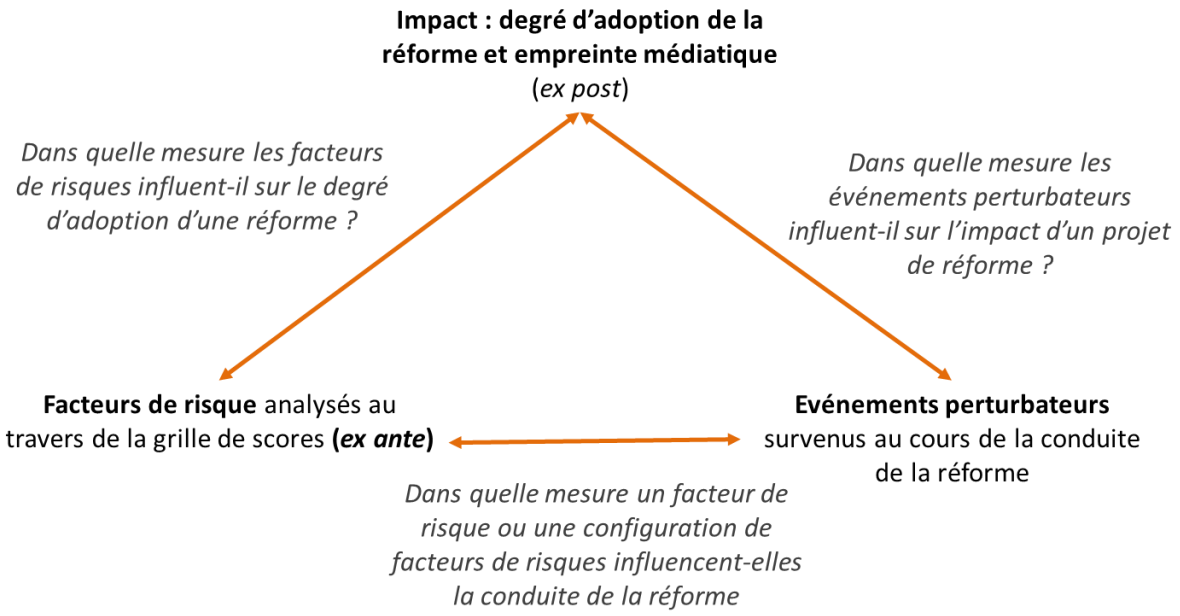
2.2. Phase de test

Comme cela a été évoqué en conclusion du chapitre I, cette phase dite de test n'a pas pour vocation de tester un instrument de mesure du risque politique. Il ne s'agit en aucune façon de prétendre pouvoir prédire la probabilité d'adoption d'une réforme au regard des résultats de la grille d'analyse *ex ante* des facteurs de risque. La multiplicité des facteurs de risque, leurs interactions et les facteurs exogènes (ou explications rivales) susceptibles d'influer sur l'adoption de la réforme, ainsi que le nombre limité d'études de cas rend un tel exercice inatteignable pour autant qu'il ait du sens.

L'objectif de cette phase est d'identifier des « *patterns* », c'est-à-dire des relations stables[110] entre les composantes du risque politique (facteurs de risques, événements perturbateurs qui surviennent au cours de la réforme, degré d'adoption de la réforme). Il s'agit donc d'une approche par triangulation entre ces composantes comme le montre le schéma ci-dessous.

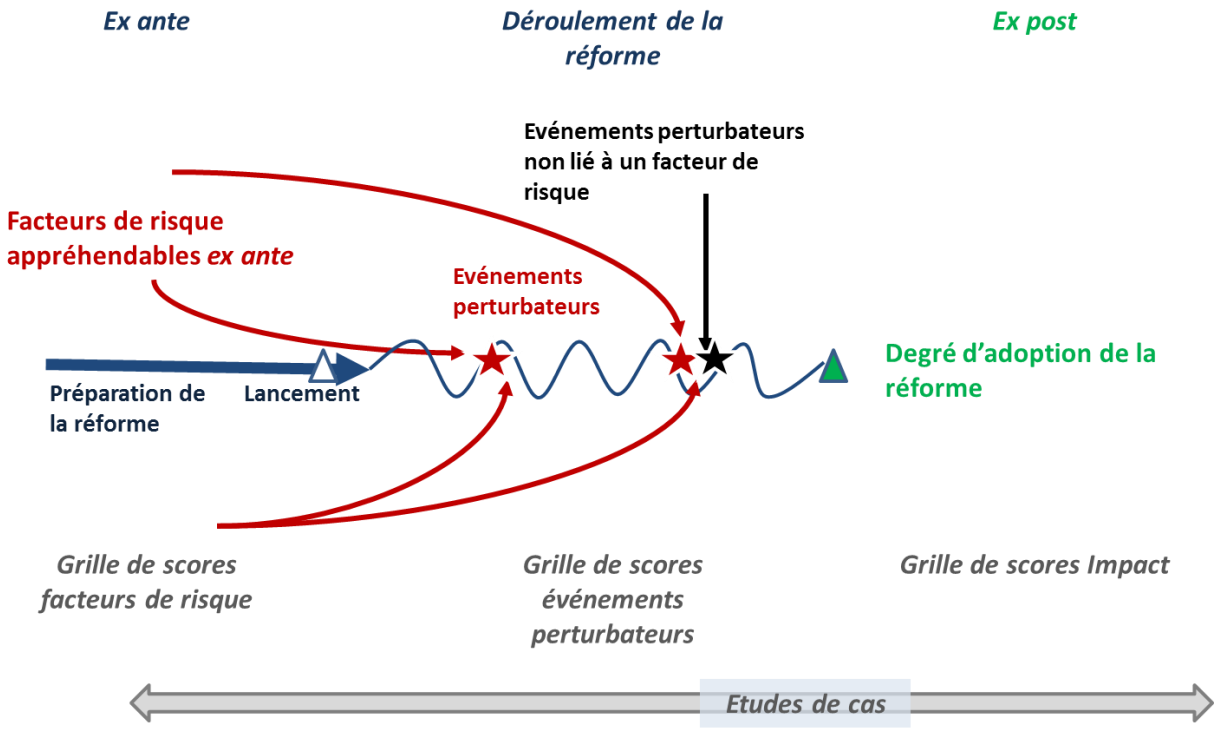
Schéma 6 : Structuration de la phase de « test » de la grille des facteurs du risque politique

[109] Cf. Entretien, mars 2010
[110] Pour autant acceptant une part d'indétermination.



Cette stratégie d'analyse (plus que de test) s'appuie sur une modélisation selon laquelle les facteurs de risques de la grille déterminent en partie la survenance d'événements perturbateurs, qui vont eux-mêmes influer sur la réussite du projet de réforme, comme l'illustre le schéma ci-dessous.

Schéma 7 : Représentation du modèle à « tester »



L'analyse des relations entre les facteurs de risque d'une part, le déroulement de la réforme et son impact politique d'autre part a conduit à caractériser ces deux dernières composantes du risque politique qui n'avaient pas été abordés dans la revue de littérature. La réponse à cette question est développée ci-dessous et au chapitre IV.

Pour résumer, les événements perturbateurs correspondent aux événements-types qui ont pu perturber le déroulement des réformes étudiées. Leur typologie a été en partie calquée sur la structure des facteurs de risque (cf. chapitre III) afin de faciliter l'analyse de relations entre certains facteurs de risques et certains événements perturbateurs. Ainsi, les polémiques font écho au facteur de risque « opinion et médias » ; les grèves et manifestations font écho au facteur de risque « parties prenantes » (tout en entretenant également un lien avec « opinion et média ») ; les tensions politiques (difficultés au Parlement, tensions au sein de la majorité…) font écho à l'environnement politique, etc.

S'agissant de l'impact, la principale difficulté tient à l'influence de la volonté de l'exécutif dans l'adoption d'une réforme. Formellement, dans un système politique français marqué par le fait majoritaire, un gouvernement déterminé est en mesure de faire passer un projet de loi quel que soit le contexte. Ainsi, le projet de loi sur l'égalité des chances de 2006 a été formellement adopté par le Parlement malgré un niveau de tension extrême, grâce à la volonté affichée par le Premier ministre et au soutien du Président de la République (Contrat Première Embauche - CPE). Il en va de même de la réforme des retraites en 2010 (Etude de cas Retraites - 2010) adoptée par la majorité malgré des manifestations massives, l'opposition de l'ensemble des syndicats, des sondages défavorables, une opposition déterminée et des échéances électorales relativement proches. À l'inverse, certains projets de réforme ont été abandonnés dans des contextes nettement moins critiques, comme la fusion entre les Directions générales des impôts et des douanes en 2000 (Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts). Il y a donc là un choix gouvernemental : le gouvernement peut choisir de « passer en force » sur certaines réformes ou, à l'inverse, de faire acte de prudence pour des questions de stratégie politique ou d'impératif économique ou social qui dépassent le strict cadre de la réforme. Pour autant, le passage en force n'est pas sans incidence sur le capital politique d'un ministre, voire d'un gouvernement (voir Chapitre IV). Il se traduit souvent par une opposition virulente tant des parties prenantes concernées que de l'opinion, des médias ou, *a fortiori*, de l'opposition. Pour autant, nous avons choisi d'appréhender l'impact politique des réformes au travers du degré d'adoption du projet de réforme tel que présenté au

lancement de la réforme. Le passage en force pourra donc être analysé en mettant en regard le degré d'adoption de la réforme et le nombre et l'intensité des événements perturbateurs au cours du déroulement de la réforme.

L'introduction des composantes « événements perturbateurs » et « impact politique » implique un nouveau codage des études de cas qui est présenté en chapitre IV (1.2.1).

Malgré cet effort de modélisation, les modalités du test, à savoir les hypothèses à tester et la façon de les tester, ne sont pas apparues de façon évidente. Encore une fois, compte tenu des limites quant à la significativité des analyses quantitatives sur notre matériau empirique (cf. chapitre I, section 2.5.1.), il ne s'agit pas principalement ou uniquement d'établir un lien direct entre facteurs de risque et impact des réformes, encore moins d'établir une fonction de mesure de la probabilité d'impact à partir des facteurs de risque. Il est proposé de tester un certain nombre d'hypothèses au chapitre IV. Il s'agit notamment de déterminer dans quelle mesure, sur l'échantillon de réformes étudiées, un niveau de risque élevé analysé *ex ante* s'accompagne d'un déroulement perturbé et d'un impact défavorable (ou faible degré d'adoption du projet de réforme). *A contrario*, il convient de voir dans quelle mesure les réformes présentant un niveau de risque faible *ex ante* s'accompagnent d'un déroulement non perturbé et d'un impact favorable. L'analyse de cette relation est complexe et précaire, mais c'est la seule susceptible d'apporter des éléments éclairant la pertinence de la grille de facteurs de risque élaborée au cours de la phase précédente. Cette triangulation entre facteurs de risque, déroulement de la réforme et impact politique s'appuie sur les études de cas constituées en phase 1, qui seront exploitées quantitativement et qualitativement :

- Analyse quantitative des données issues du codage des facteurs de risque, des événements perturbateurs et de l'impact politique afin de repérer des relations présentant une certaine stabilité, soit pour l'ensemble des études de cas, soit pour une catégorie d'entre elles. L'analyse quantitative est donc l'instrument privilégié d'exploration de notre matériau empirique en ce qu'il permet de fournir un premier niveau de validation des hypothèses formulées. Elle n'est pas utilisée en tant que telle comme un instrument de généralisation.

- Analyse qualitative du contenu des études de cas permettant d'interpréter les résultats issus des analyses quantitatives, selon la logique de généralisation théorique. Il conviendra toutefois de proportionner la profondeur de l'analyse

> qualitative au nombre d'études de cas concernées et à la qualité des relations quantitatives dégagées : « lorsqu'une relation est étayée, les données qualitatives offrent souvent une bonne compréhension des dynamiques qui sous-tendent cette relation, c'est-à-dire le « pourquoi » de ce qui se passe. Ceci est crucial pour l'établissement de la validité interne »[111] (Eisenhardt 1989, 542)

Comme évoqué ci-dessus (Section 2.1.2.), le *design* retenu est la revue d'études de cas. Une fois sélectionnées et élaborées les études de cas (étape 1) celle-ci se déroule en trois principales étapes (Larsson 1993):

- Étape 2 : Définir un système de codage
- Étape 3 : Mettre en œuvre et tester le codage ; utiliser des codeurs multiples (3 en l'espèce), tester la fiabilité des intercodages (méthode APPA) et analyser les écarts statistiques entre les différents codages
- Étape 4 : Analyse statistique des données ; validité statistique des codes et de certaines études de cas spécifiques. À cette phase nous ajoutons une analyse qualitative destinée à contraster les conclusions des analyses quantitatives et en enrichir l'interprétation.

2.2.1. Étape 2 : définition du système de codage des études de cas

Le codage porte sur les trois composantes du risque politique étudiées dans les cas de réforme (cf. schéma 7 présenté en sous-section 2.1.3.2) :

- Les facteurs de risques analysés au moment du lancement de la réforme : 20 variables nominales et 4 variables numériques et 2 variables calendaires ;
- Les événements perturbateurs qui se sont déroulés au cours de la réforme : 4 variables nominales reprenant les principaux facteurs de risque. Les valeurs attribuées à ces variables sont des types d'événements perturbateurs directement rattachables à ces facteurs de risque (par exemple : division de la majorité, rattachable au facteur de risque « environnement politique »)

[111] "*when a relationship is supported, the qualitative data often provide a good understanding of the dynamics underlying the relationship, that is the « why » of what is happening. This is crucial to the establishment of internal validity*."

- Le degré d'adoption de la réforme : une variable numérique.

Le système de codage est décrit précisément, variable par variable, tout au long du chapitre III présentant la grille de scores. Les résultats de l'intercodage sont présentés au chapitre IV, section 1.2.1.3.

L'opérationnalisation de l'impact au travers du degré d'adoption de la réforme au regard des annonces lors du lancement est la plus discutable. Comme cela a été souligné en introduction, l'impact d'une réforme abandonnée peut avoir des effets au-delà de la réforme elle-même sur le décideur, voire le gouvernement. Le chapitre V (sous-partie 4.4.) propose des pistes d'enrichissement de l'analyse de l'impact qui conduirait à introduire la notion de capital politique.

2.2.2. Étape 3 : mise en œuvre et test de la fiabilité du codage

Le codage a suivi les principales recommandations formulées par Larsson dans son étude comparative sur le *design* de recherche des revues d'études de cas (Larsson 1993). Trois codeurs ont été mobilisés pour tester la réplicabilité du schéma de codage. Il s'agit de Boris Walbaum, Heye Scheftel (diplômé *cum laude* de l'IEP de Paris et de l'Université de Brême en sciences politiques) et de Philippe Dujardin (également diplômé de l'IEP Paris). Heye Scheftel et Philippe Dujardin disposent l'un comme l'autre d'une très bonne connaissance de l'environnement politique français. Ils n'ont pas d'expérience de la réforme, ce qui ne pose pas de difficulté puisque la participation de codeurs « juniors » est une pratique courante dans l'intercodage, pour autant qu'ils disposent de diplômes de haut niveau en cohérence avec le thème de la recherche. Boris Walbaum participait quant à lui à l'intercodage en tant qu'auteur des études de cas, ce qui est également admis par Larsson. Il est important de mentionner qu'Heye Scheftel et Philippe Dujardin sont par ailleurs employés dans le cabinet de conseil dirigé par Boris Walbaum. Cette relation hiérarchique pose évidemment question dans un tel exercice. Signalons toutefois que, sans aller jusqu'à une relation hiérarchique, on peut considérer qu'il existe une certaine relation de dépendance et/ou d'autorité ne serait-ce qu'intellectuelle entre un professeur et son doctorant, configuration utilisée à plusieurs reprises, notamment par R. Larsson lui-même. Une analyse des influences a été menée dont les résultats sont présentés au chapitre IV. Il en ressort qu'il n'y a pas eu de biais significatif.

L'intercodage a été organisé variable par variable et non étude de cas par étude de cas. Il s'agissait d'éviter que le codage rétrospectif soit influencé par le souvenir que les codeurs pouvaient avoir du déroulement de ladite réforme. Ce faisant, le codage s'est appuyé sur une comparaison terme à terme (variable par variable) sur l'ensemble de l'échantillon.

2.2.3. Étape 4 : analyses des données

Cette étape est décrite au chapitre IV, partie 1. Y sont décrites les méthodes quantitatives et qualitatives d'analyse des données.

Le chapitre V analyse la validité des résultats obtenus.

2.3. Conclusion

Le design de recherche s'articule donc autour de deux phases destinées à élaborer et renforcer la validité d'une grille des facteurs du risque politique. Ce faisant, elle s'inscrit dans une représentation du risque politique qui se compose de facteurs de risque que l'on peut analyser *ex ante*, d'événements qui viennent perturber le déroulement de la réforme (polémiques, manifestations, résistances de la majorité parlementaire…). L'approche retenue s'appuie à la fois sur une exploration théorique interdisciplinaire sur les modèles de prise de décision dont la réforme est une illustration et 42 études de cas élaborées à partir de documents publics et d'au moins un entretien avec un décideur impliqué dans la réforme[112].

[112] A l'exception de la décentralisation menée en 2003 par le gouvernement Raffarin et la retraite menée par F. Fillon alors ministre des affaires sociales en 2003.

Troisième chapitre
Présentation de la grille des facteurs du risque politique

Ce chapitre présente les six facteurs du risque politique et la décomposition de ces six facteurs de risque en variables de la grille de scores (parties 2 à 7). Chaque variable est définie dans les différentes sous-parties de ce chapitre. Ses effets sur le déroulement et l'adoption de la réforme y sont discutés ses effets sur la base à la fois des travaux théoriques relatifs aux réformes et des études de cas élaborées pour cette recherche. Les différentes modalités de cette variable sont présentées ainsi que la distribution des réformes étudiées sur ces différentes modalités. Cette présentation est précédée par une synthèse qui met en perspective les six facteurs du risque retenu avec les résultats de la revue des modèles de prise de décision.

1. Présentation synthétique de la grille des facteurs de risque

Cette partie présente la structure générale de la grille et les principaux aspects de sa justification théorique en la confrontant à d'autres représentations du risque ou de la faisabilité des réformes.

1.1. Structure de la grille des facteurs du risque politique

1.1.1. Présentation des six facteurs de risque

Le chapitre premier s'est conclu sur l'intérêt d'une approche éclectique des déterminants de la décision, au croisement des 3 modèles rationnel, organisationnel et politique. Comme le rappellent P. Hall et M. Taylor (1996, 947) : « Chacune [de ces littératures] semble fournir un compte rendu partiel des forces en action dans une situation donnée ou saisir différentes dimensions de l'action humaine et de l'impact institutionnel à l'œuvre »[113]. Il a également conclu à l'intérêt d'une approche de ces déterminants au travers d'une grille de scores portant sur les facteurs du risque politique tels qu'ils peuvent être analysés *ex ante*, c'est-à-dire avant le lancement de la réforme.

Les travaux d'élaboration de la grille décrits au chapitre II (sous-partie 2.1.) ont permis de converger sur six facteurs de risque analysables *ex ante* (en complément de l'annexe 5, la sous-partie 2.2. de ce chapitre II précise les évolutions apportées sur la structure de cette grille au cours de la phase d'élaboration) :

- **La nature ou les caractéristiques intrinsèques de la réforme** (cf. partie 2) : ce facteur de risque renvoie à l'hypothèse selon laquelle les réformes sont de natures hétérogènes, notamment quant à leurs objectifs, le degré de rupture qu'elles introduisent dans la politique publique ou leur impact sur les finances publiques (cf. chapitre I, sous-partie 1.1.). Elles interviennent également dans des environnements

hétérogènes (système éducatif, économie, culture…). Ces caractéristiques vont vraisemblablement influer sur la façon dont la réforme va se dérouler.

- **L'opinion** (cf. partie 3) : si l'influence de l'opinion représente un facteur de risque évident pour la conduite des réformes, il convient de bien en saisir les ressorts. Ce facteur de risque vise notamment à analyser l'intérêt de l'opinion, sa capacité à appréhender la réforme et son positionnement par rapport à une réforme ;

- **Le contexte socio-économique** (cf. partie 4) : ce facteur de risque renvoie à l'idée selon laquelle le degré d'optimisme et de confiance des ménages et du monde économique influe sur la façon dont sera reçue la réforme. Pour autant, ce facteur de risque n'est pas sans équivoque. Le sens de son influence sur le risque politique requiert vraisemblablement une interprétation qualitative, le contexte socio-économique pouvant avoir une influence variable suivant les caractéristiques intrinsèques de la réforme ;

- **L'environnement politique** (cf. partie 5) : l'analyse de l'environnement politique vise à décrypter les rapports de force sur la scène politique. Elle est particulièrement importante pour tout projet de réforme impliquant un passage au Parlement et/ou suscitant un intérêt fort de l'opinion. Elle doit être menée en gardant à l'esprit que cet environnement n'est pas isolé et est innervé par les pressions exercées notamment par les parties prenantes et l'opinion.

- **Le processus de décision** (cf. partie 6) : ce facteur de risque porte sur les contraintes internes et formelles pesant sur le processus de décision. Par internes, nous entendons la dynamique intergouvernementale, en particulier le soutien et les marges de manœuvre dont bénéficie le ministre sur la décision gouvernementale. Par formelle, nous entendons les règles juridiques qui encadrent le processus de décision comme, par exemple, des obligations de concertation ou de validation par un pouvoir tiers comme, par exemple, la Commission européenne ;

- **Les parties prenantes** directement concernées par la réforme (cf. partie 7) : ce facteur de risque porte sur les parties prenantes, c'est-à-dire les institutions (au sens large)

[113] "*Each [of these literatures] seem to be providing a partial account of the forces at work in a given situation or capturing different dimensions of human action and institutional impact present there*."

affectés par la réforme indépendamment de leur implication formelle dans le processus. Afin d'éviter toute confusion et assurer la cohérence de la grille, les décideurs, c'est-à-dire les membres de l'exécutif et, le cas échéant, les parlementaires ne sont pas inclus dans les parties prenantes puisque leur « contribution » au risque politique est analysée au travers de l'environnement politique et du processus de décision. L'analyse des stratégies d'acteurs dans le cadre de réformes a fait l'objet de nombreux travaux de sociologie, de sciences politiques comme d'économie politiques. La plupart des travaux soulignent l'importance de deux axes d'analyse : la position de la partie prenante ainsi que sa capacité à peser sur le processus de décision.

La logique de cette structuration appelle quelques précisions.

D'une part, cette grille de facteurs de risque est centrée sur le décideur, c'est-à-dire le ministre qui porte la réforme conformément aux conclusions de la sous partie 3.3. du chapitre I. Cette sous-partie montre en effet combien les intérêts peuvent être variables dans une organisation publique ce qui disqualifie une approche désincarnée du risque au travers d'une organisation qui serait le ministère, le gouvernement ou l'État. Ce choix ne signifie pas que le ministre est le décideur unique. Il est au centre d'un réseau d'influences émanant des différents sous-systèmes (cf. ci-dessus) qui interviennent dans le processus de décision. La conduite de la réforme tant dans son contenu que son processus est soumise aux arbitrages du Premier ministre et du Président de la République. Souvent, la réforme et son calendrier lui sont imposés par ces derniers (cf. les lettres de mission envoyées au ministre sous le quinquennat Sarkozy). Mais c'est d'abord lui qui porte la responsabilité politique de la réforme. C'est d'ailleurs lui qui donne son nom à la loi et/ou à la réforme. D'un point de vue institutionnel, c'est également lui qui enclenche le processus formel de décision en présentant le projet de loi au gouvernement (lors du Conseil des ministres) et, lorsque le véhicule juridique de la réforme est un projet de loi, au Parlement. C'est enfin d'abord lui qui en récolte les bénéfices en cas de succès ou en subit les conséquences en cas d'échec de la réforme. Au total, il ne faut pas exagérer les implications d'un tel choix dans la structuration de la grille. Le principal facteur de risque qui s'en trouve affecté est le processus de décision, notamment la variable « alignement au sein de l'exécutif » (cf. sous-partie 6.2).

D'autre part, les facteurs de risque se limitent à des éléments ou acteurs sur lesquels le ministre n'exerce pas une prise directe. C'est en cela qu'ils se distinguent des déterminants de

la réussite des réformes tels qu'analysés récemment par l'OCDE (Tompson, 2010a). Ainsi, la qualité de la préparation, par exemple, n'est pas considérée comme un risque alors qu'elle figure comme un déterminant de réussite des réformes dans les travaux de l'OCDE. Si le calendrier de certaines réformes peut être très contraint notamment en début de mandat, il est en principe loisible à un ministre de se donner, si ce n'est le temps, du moins les moyens de la préparation. De ce point de vue, l'analyse du risque politique a vocation à participer à cette phase de préparation en parallèle de travaux techniques ou de concertations préparatoires. Pour les mêmes raisons, les ressources que peut mobiliser le décideur pour influer sur les facteurs de risque sont également exclues de la grille des facteurs de risque. Pour autant, elles auront une influence sur le déroulement et l'impact de la réforme. L'analyse des ressources constitue une autre composante du diagnostic stratégique de la réforme qui n'est pas directement abordée au travers de la grille et appellera des développements ultérieurs.

S'agissant de la nature de ces facteurs de risque, on peut les caractériser comme des sous-systèmes du système de la politique publique à réformer (Atkinson et Coleman, 1992; Benson, 1975). Il ne s'agit en effet pas vraiment d'acteurs au sens traditionnel mais d'ensembles d'acteurs qui ont un positionnement formel homogène par rapport à la décision et exercent une influence selon des logiques également homogènes :

- L'opinion publique peut être un sous-système homogène en ce qu'il rassemble les citoyens et exerce une influence sur les décideurs principalement au travers des sondages ;

- Le contexte socio-économique rassemble en réalité deux sous-systèmes que sont les acteurs économiques et les ménages. Ces acteurs ne sont pas des parties prenantes directes du processus de décision, mais leur état du moment (notamment leur degré de confiance) peut favoriser l'amplification d'une contestation de la réforme (notion de « coagulation ») ;

- L'environnement politique rassemble les acteurs directs du jeu politique représentatif de l'exécutif et du législatif. Son influence sur le processus de décision est directe puisqu'il en détient la maîtrise juridique ;

- Les parties prenantes peuvent être considérées comme un sous-système homogène en ce qu'il rassemble l'ensemble des acteurs ou groupes d'acteurs qui subissent un

impact directement lié à la réforme. Le plus souvent dénués de pouvoir formel de décision, ils influencent le cours de la réforme par des stratégies d'influence auprès des autres acteurs du système, en particulier les responsables politiques et l'opinion ;

- Le processus de décision rassemble en réalité deux composantes hétérogènes. D'une part les membres de l'exécutif (à l'exclusion du ministre en charge de la réforme) qui vont plus ou moins soutenir ou compliquer la conduite de la réforme. D'autre part, le cadre formel dans lequel s'inscrit la décision au-delà du processus normal d'adoption des réformes (loi, décret…) : consultations ou concertations obligatoires, négociation avec un autre système institutionnel, tel que l'Union européenne, existence d'une astreinte... Les rassembler fait sens dans la mesure où ils contribuent à la fragilité du processus de prise de décision.

Comme déjà précisé ci-dessus, la nature de la réforme ne relève pas d'un sous-système dans la mesure où ce facteur de risque rassemble des caractéristiques intrinsèques à la réforme qui ont, en partie déterminer le positionnement des sous-systèmes analysés dans le cadre de la grille. De ce fait, ce facteur de risque ne se situe pas au même niveau dans la chaîne de causalité : il exerce une influence plus ou moins directe sur les autres facteurs de risques. Ainsi, le fait qu'une réforme vise à limiter la dépense publique ou à accroître les prélèvements obligatoires soulèvera le plus souvent une plus forte opposition de l'opinion et des parties prenantes directement concernées qu'une réforme consistant à accroître la dépense publique ou réduire le poids des prélèvements obligatoires. Enfin, l'influence sur le risque politique des modalités de certaines variables de ce facteur de risque n'apparaît pas évident a priori. Ainsi, il n'est pas évident a priori de voir en quoi le domaine de la réforme influe sur le risque politique. Pour toutes ces raisons, ce facteur de risque est analysé dans chaque étude de cas mais n'est pas testé en tant que tel dans la deuxième phase de notre recherche.

Avant de présenter dans le détail chacun de ces facteurs de risque (parties 2 à 6), il convient de confronter cette structure avec les principaux travaux sur les réformes de politiques publiques.

Il est intéressant de comparer la grille avec le modèle des trois courants de Kingdon (Kingdon, 2002) dans la mesure où tous deux visent à analyser les conditions nécessaires pour qu'une politique publique évolue dans une direction déterminée. Il existe toutefois des différences importantes entre la grille et ce modèle. La première différence tient au point de

vue : point de vue externe au gouvernement pour Kingdon, point de vue du réformateur pour la grille des facteurs du risque politique. La seconde tient au stade du processus de réforme qui est analysé : le cheminement d'un sujet jusqu'à l'agenda gouvernemental dans un cas ; les facteurs de risque qui pèsent sur une réforme entre son inscription à l'agenda gouvernemental et son adoption dans l'autre. Autrement dit, la grille porte moins sur les conditions d'ouverture d'une fenêtre d'opportunité[114] pour un sujet que sur la capacité, pour un décideur public, à transformer cette opportunité en décision. C'est à ce second stade qu'intervient la notion de risque politique. Malgré ces différences, notons que les études de contenu des « courants » mis en évidence par Kingdon et les facteurs de risque de la grille se retrouvent sur certains points : le degré d'attention de l'opinion et des médias et la pression exercée par les parties prenantes sur le sujet de la réforme peuvent être rattachés au courant dit des problèmes (« *issues* ») du modèle de Kingdon ; la configuration de l'environnement politique et du processus de décision peuvent être rattachés au courant politique ; le courant solution fait écho à la position de l'opinion, la cohérence de la majorité et des parties prenantes sur le projet de réforme. S'il n'y a pas de stricte correspondance pour les raisons indiquées ci-dessus, les trois courants de Kingdon sont bien couverts par les facteurs du risque politique.

La grille reprend en la détaillant les principaux axes relevés par Dror dans son article sur la faisabilité politique (Dror, 1969). Il met en évidence quatre principales « variables » à analyser pour évaluer la faisabilité politique. Premièrement, la configuration des acteurs : celle-ci peut être rapprochée du facteur de risque relatifs aux parties prenantes. Sur ce point, Dror invite à une analyse tant des intérêts que de leur sensibilité et de leur histoire, ce qui se retrouve assez largement dans la grille (cf. 6.). Deuxièmement, les « *inputs* » exogènes aux acteurs dans le champ de la politique publique considérée : l'opinion publique, le climat politique, le contexte budgétaire et économique… Ces dimensions sont également reprises dans la grille au travers des facteurs de risque contexte économique et social, environnement politique et opinion publique (à l'exception du contexte budgétaire qui n'est pas repris en tant que tel). Troisièmement, les interactions entre acteurs qui vont largement dépendre de leur positionnement relatif. Ces interactions doivent permettre de constituer une coalition suffisamment puissante pour soutenir la réforme. Cette troisième « variable » renvoie à une analyse dynamique, à une forme de scénarisation qui dépasse l'objectif analytique de la grille. Pour autant, les déterminants de cette dynamique sont largement pris en compte (cf.

[114] Pour Kingdon, la fenêtre d'opportunité s'ouvre lorsque les trois courants *problems, policy* et *politics* sont

ressources, intérêts et sensibilité des parties prenantes décrits en partie 6). Quatrièmement, la masse critique nécessaire à l'adoption de la réforme selon les modalités d'adoption de la réforme et le contexte parlementaire. Ces éléments sont également analysés au travers du facteur de risque « environnement politique » et de la maîtrise du processus de décision par le pilote de la réforme. Globalement, Dror prône une approche par scénarisation, ce qui le conduit à définir des variables dépendantes entre elles (p. ex. la configuration des acteurs et leurs interactions) alors que la grille vise à décrypter une situation à l'instant « t ». C'est cette analyse statique qui permet, le cas échéant, d'asseoir une démarche éclairée de scénarisation dans un second temps (cf. chapitre I, section 3.4.2.).

La grille a également été confrontée aux travaux empirique sur la pratique de l'analyse du risque politique menés en Australie (Althaus, 2009). Parmi les 15 pratiques explicites[115] les plus mentionnées par les 112 praticiens interrogés, figurent l'analyse de l'environnement politique, l'analyse de la réforme de différents points de vue (parties prenantes / opposition), l'intérêt des médias et de l'opinion, l'analyse de controverses possibles, la cohérence avec les objectifs politiques du gouvernement. Ces différents éléments se retrouvent également dans la grille, à l'exception de l'analyse des controverses possibles qui relève d'une analyse dynamique et du discours plus qualitative que ne l'autorise la grille.

Par construction, la grille des facteurs de risque ne s'inscrit pas dans une analyse contextuelle du changement. Comme déjà évoqué au chapitre I (2.3.2.), la grille ne porte pas sur l'analyse historique des courants ou "*streams*" qui déterminent l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité au sens du modèle organisationnel (Cohen, March, et Olsen, 1972; Kingdon, 2002) mais sur la façon dont se déroule la décision dans cette fenêtre d'opportunité. Dans un souci de synthèse entre ces différentes temporalités de l'analyse stratégique, Pettigrew recommande une analyse multi-niveaux du changement pour comprendre comment se créent les opportunités de changement et comment ces opportunités sont saisies par le leadership (Pettigrew, 1987). Le modèle dit "*Content-Process-Context*" est destiné à couvrir l'ensemble des dimensions du changement organisationnel sur ces différentes temporalités : « comprendre le changement, examiner la juxtaposition de l'analytique et du politique, le rôle d'individus et de circonstances exceptionnelles, les forces adjuvantes et contraignantes de l'environnement, et explorer certaines des conditions dans lesquelles des combinaisons de

favorables à une action gouvernementale sur un sujet.

ceux-ci ont lieu »[116] (Pettigrew, 1987, 650). Si la grille ne permet pas de rendre compte d'un processus continu, le modèle Content – Process – Content présente néanmoins certaines similarités avec la grille des facteurs de risque. Ainsi les facteurs de risque contexte socio-économique, opinion et parties prenantes peuvent être rapproché de l' « *outer context*[117] » alors que l'environnement politique relève de l' « *inner content*[118] ». La nature de la réforme relève sans ambiguïté du *Content* [119]en ce qu'elle caractérise le contenu de la réforme. Par construction, la grille des facteurs de risque ne prend pas en compte le processus au-delà des contraintes formelles qui s'imposent *ex ante* à la réforme décrites dans le facteur de risque processus de décision.

La grille a enfin été confrontée au cadre d'analyse dit des « 3 I » (Heclo in Dodd, 1994) (cf. chapitre I, 2.6.). Ce cadre vise à analyser le changement des politiques publiques à trois niveaux interdépendants : celui des idées, notamment au travers de l'analyse cognitive, des institutions, notamment au travers des approches institutionnalistes et des intérêts, en particulier à partir de la théorie des choix publics et de la rationalité limitée. La grille fait une large place aux intérêts et aux institutions dans l'analyse des risques. Les idées sont principalement appréhendées au travers de deux variables : la première se situe au sein du facteur de risque « Nature de la réforme » et porte sur le degré de rupture qu'introduit la réforme dans l'histoire de la politique publique ; une des modalités de cette variable inspirée des travaux de P. Hall (Hall, 1993) implique l'introduction d'un nouveau paradigme, c'est-à-dire d'une nouvelle idée dans le champ des politiques publiques. La seconde variable relative à l'idée porte sur la complexité de la réforme aux yeux de l'opinion. En effet, plus une réforme est en rupture avec les représentations existantes, plus elle est difficile à appréhender par l'opinion. Il convient toutefois de rester prudent sur le lien entre complexité et risque politique de la réforme, lien qui n'est pas univoque. Certaines réformes techniques n'affectant pas les idées peuvent s'avérer difficiles à appréhender, soit du fait même de leur technicité, soit d'un périmètre incluant de nombreux dispositifs hétérogènes (Etude de cas Loi de

[115] En mettant de côté les pratiques intuitives telles que : « good nose or gut instinct», « experience », unconscious », « negative reaction »

[116] "*To understand change, examine the juxtaposition of the analytical and the political, the role of exceptional people and extreme circumstances, the enabling and constraining forces of the environment and explore some of the conditions in which mixtures of these occur.*"

[117] "Outer context refers to the social, economic, political, and competitive environment in which the firm operates." (Pettigrew 1987, 657)

[118] "Inner context refers to the structure, corporate culture, and political context within the firm through which ideas for change have to proceed." (Pettigrew 1987, 657)

[119] "Content refers to the particular areas of transformation under examination." (Pettigrew 1987, 657)

programmation pour la recherche - 20006; Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires). À l'inverse, la réforme de l'auto-entrepreneur (Etude de cas Statut de l'auto-entrepreneur) présente la particularité d'introduire une rupture de paradigme largement sous-estimée en faisant de chaque actif un auto-entrepreneur en puissance tout en présentant un dispositif simple sous un nom évocateur. Enfin, la variable Impact sur les parties prenantes présente une modalité « idéologique ou symbolique » qui se réfère directement à l'articulation entre les idées sous-jacentes de la réforme et les représentations idéologiques et symboliques d'une partie prenante. C'est ainsi que la CGT, qui a épousé à partir de la Libération une idéologie de maîtrise publique des moyens de production, s'est particulièrement mobilisée à l'occasion des réformes visant à des libéralisations sectorielles (Etude de cas Libéralisation du fret - 2006; Etude de cas Libéralisation des ports - 2008) ou au maintien de symboles forts tels que l'article 1er de la loi Marcel Paul[120] à l'occasion du changement de statut d'EDF (Etude de cas Retraites EDF - 2004).

Il ressort de ces comparaisons que la grille présentée ci-dessous est spécifique à la fois dans son approche par les facteurs de risque et par la structuration de ces facteurs. Pour autant, ses variables retrouvent naturellement leur ancrage dans les modèles de prise de décision étudiés au chapitre I.

1.1.2. Des facteurs de risque aux variables

L'approfondissement de la grille a conduit à définir des groupes de variables pour chacun des facteurs de risque. Comme le montre la sous-partie 1.2. ci-dessous et l'annexe 5, les variables ont évolué en même temps que les facteurs de risque. Autrement dit, le travail sur les facteurs de risque et leurs variables n'a pas été séquentiel mais itératif.

Le travail de définition des variables composant les facteurs de risque répond à deux objectifs :

- Le premier est d'ordre conceptuel. La décomposition de chacun de ces facteurs de risque en variable a conduit à définir et discuter précisément leur contenu.

[120] Loi n° 46-628 du 08/04/46 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz

- Le second est d'ordre méthodologique. Les facteurs de risque en tant que tels ne permettaient pas un codage fiable. La granularité des variables a été largement déterminée par l'exigence de reproductibilité de la grille.

Ces deux exigences sont liées dans la mesure où la qualité de l'intercodage est une indication quant à la clarté conceptuelle (non univoque il est vrai[121]) des variables et, partant, des facteurs de risque.

Comme annoncé en conclusion du chapitre I, les variables présentées ci-dessous relèvent des trois modèles de prise de décision présentés au chapitre I, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 11 : Répartition des variables de la grille selon les trois modèles de prise de décision

Facteurs de risques	Variables	Modèle rationnel	Modèle organisationnel	Modèle politique
Nature de la réforme	Domaine de la réforme		x	x
	Nature de l'objectif	x		x
	Impact sur le budget des administrations publiques	x		
	Importance par rapport à la politique publique	x	x	x
Opinion	Intérêt de l'opinion	x	x	
	Degré de complexité des enjeux		x	
	Adhésion de l'opinion	x	x	x
Environnement socio-économique	Qualité du contexte social		x	
	Qualité du contexte économique		x	
Environnement politique	Dynamique politique : élections passées		x	X
	Position du gouvernement dans l'opinion			X
	Soutien parlementaire sur cette réforme	x		X
	Mandat gouvernemental pour la réforme			X
	Proximité entre l'opposition et les parties prenantes			X
	Élections à venir		x	x

[121] Autant un intercodage homogène implique la clarté de la variable à mesurer, autant un intercodage hétérogène peut être lié au caractère flou de la variable comme à la difficulté à pratiquer une mesure de la variable.

Processus de décision	Maîtrise de la décision par l'Etat	x	x	x
	Alignement au sein de l'exécutif		x	x
Parties prenantes	Nombre de personnes physiques concernées	x		x
	Influence auprès des décideurs	x	x	x
	Accès aux médias	x		x
	Capacité de blocage (par rapport à la réforme en question)	x		x
	Capital sympathie dans opinion	x		x
	Qualité de la représentation		x	x
	Nature de l'impact	x		x
	Intensité de l'impact	x		x
	Positionnement par rapport au Gouvernement			x
Nombre de variables ressortissant du modèle ?		***14***	***13***	***21***
Proportion des variables ressortissant du modèle		***54%***	***51%***	***81%***

Numéro, Titre

Ce classement est naturellement discutable, ces modèles ayant donné lieu à des ramifications multiples dans la littérature (cf. par exemple le modèle politique avec approche calculatoire ou culturelle (Peter A. Hall et Taylor, 1996)). Il convient toutefois de noter le relatif équilibre dans l'influence qu'exercent les trois modèles sur le contenu de la grille, chacun d'eux totalisant entre la moitié et un peu plus des deux tiers des variables de la grille. Comme indiqué au chapitre I (2.6.), le rattachement de plusieurs d'entre elles à au moins deux modèles voire trois, montre les liens qui existent entre ces modèles de prise de décision.

Leur regroupement et leur pertinence au regard du risque politique est discutée dans les parties suivantes.

1.2. Évolution de la grille

Cette sous-partie vise à rendre compte des principales évolutions de la grille au cours de la recherche. L'annexe 5 présente le détail des cinq versions successives de la grille qui l'ont jalonnée :

- Concernant la structure de la grille :

- Le leadership du réformateur était, dans un premier temps, considéré comme un facteur de risque. Pour plus de clarté, suite à une remarque de F.D. Migeon[122], il a été considéré comme une ressource pouvant être mobilisée pour prévenir ou gérer un risque. Ce facteur de risque a donc été supprimé de la grille. Il pourrait être réintégré dans une version enrichie de l'analyse du risque politique qui inclurait l'analyse des ressources du ministre (cf. chapitre V. 4.4)

- Certaines catégories de facteurs de risque, notamment la « résonnance politique de l'objectif de la réforme » et la « crédibilité du dispositif de la réforme », étaient peu compréhensibles pour nos interlocuteurs car agrégeant des variables de natures différentes. Ainsi la « résonnance politique de l'objectif » était-elle composée de variables relatives à l'opinion, au contexte, à la nature du dispositif et au positionnement idéologique de la réforme. Cette structuration entrainait également des redondances de certaines variables (ainsi le positionnement idéologiquement clivant ou traversant de la réforme d'un côté et le périmètre de l'opposition et de la majorité de l'autre).

- Les caractéristiques du processus de décision ne faisaient l'objet d'aucune analyse de risque dans les premières versions de la grille.

- Concernant le positionnement des variables dans chaque facteur de risque :

  - Le facteur de risques « parties prenantes » était analysé à la maille des coalitions : les gagnants et les perdants. Le caractère composite des coalitions rendait très compliquée l'analyse du risque que chacune d'elles faisait peser sur la réforme. Il a été décidé de structurer l'analyse par partie prenante homogène.

  - De nombreuses variables sont apparues soit impossibles à estimer car trop subjectives (par exemple « réponse à un problème patent », « biais idéologiques », « autres biais ») ou difficiles à anticiper (par exemple « détermination de l'opposition », « position des médias par rapport à la réforme »). Ils ont été supprimés de la grille.

[122] Cf; Entretien,

Les parties suivantes présentent, de façon détaillée, les facteurs du risque politique tels que formalisés dans cette recherche. Au sein de chacune de ces six parties, chaque sous-partie présente les variables permettant d'opérationnaliser ces facteurs de risque. Chacune de ces présentations :

- Définit la variable en la rattachant aux éléments théoriques et empiriques pertinents ;
- Précise la façon dont elle agit sur le risque politique ;
- Précise, ce faisant, la façon dont elle doit être interprétée, en particulier en lien avec d'autres variables ou facteurs de risque (interprétation intégrative) ;
- Précise les modalités qu'elle peut prendre ;
- Fournit la distribution des études de cas sur les différentes modalités de cette variable.

2. Nature de la réforme

Le premier facteur de risque politique d'une réforme tient à la « nature » de la réforme, à ses caractéristiques intrinsèques. C. Grouchka[123] considère qu'une insuffisante conceptualisation représente un grand danger pour la réforme compte tenu de la complexité et de la ramification de ses impacts. Ainsi la conception de la réforme détermine en partie ses impacts, d'où l'enjeu que présente son élaboration, y compris au plan technique. Sans que l'influence des caractéristiques des réformes soit toujours très claire, la littérature, les entretiens et notre matériau empirique ont permis de dégager cinq caractéristiques des réformes susceptibles d'influencer leur déroulement :

- Le domaine de la réforme, c'est-à-dire, la politique publique sur laquelle porte la réforme (éducation, justice, économie, culture…). Cette variable renvoie notamment à l'analyse des politiques publiques qui s'attache à une analyse par grand domaine de politique publique qui présentent chacune un écosystème spécifique (cf. la notion de *policy networks* évoquée au chapitre I, section 2.1.3.4.)

- La nature de l'objectif de la réforme : s'agit-il d'une réforme visant à créer de nouveaux droits, de nouveaux services, à redistribuer ? Cette variable renvoie notamment aux typologies de réformes, dont celle établie par T. Lowi (Lowi 1964).

- L'impact sur le budget des administrations publiques : la réforme a-t-elle pour effet d'accroître ou de réduire la dépense publique, d'augmenter ou de réduire les prélèvements obligatoires ? Cette variable ressort notamment des travaux d'économie politique et des travaux empiriques menés sur les réformes, notamment par l'OCDE (références).

- Le degré d'évolution introduite par la réforme par rapport à la situation existante : s'agit-il d'une rupture, d'une évolution majeure, d'une inflexion incrémentale ? Cette variable renvoie notamment à l'incrémentalisme, et aux trois niveaux de changements mis en évidence par P. Hall (Peter A. Hall, 1993)

[123] Cf. Entretien, juin 2010

Le tableau ci-dessous présente les scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables de ce facteur de risque.

Tableau 12 : scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « nature de la réforme »

REFORME	NATURE DE LA RÉFORME	Nature de l'objectif	Impact sur le budget des administrations publiques	Importance par rapport à la politique publique
35 heures ; 1997-2000	59%	40%	100%	0%
Réforme des armées 2008-2009	29%	20%	0%	33%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	62%	20%	100%	33%
Création du statut de l'autoentrepreneur ; 2008-2009	40%	40%	50%	33%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	22%	20%	0%	33%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	18%	20%	0%	33%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	48%	40%	50%	33%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	34%	20%	50%	33%
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	36%	20%	50%	67%
Enseignement primaire ; 2007-2008	36%	20%	50%	67%
Emplois-jeunes ; 1997	71%	60%	100%	33%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	29%	20%	50%	0%
L'Etat Local ; 2008-2010	23%	20%	0%	67%
Formation professionnelle ; 2008-2009	54%	40%	50%	67%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	30%	40%	0%	33%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	63%	40%	100%	33%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	37%	40%	50%	0%
HLM ; 2007-2009	40%	20%	50%	0%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	37%	20%	50%	0%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	26%	20%	0%	33%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	45%	80%	0%	33%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	18%	40%	0%	0%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	37%	20%	50%	67%

REFORME	NATURE DE LA RÉFORME	Nature de l'objectif	Impact sur le budget des administrations publiques	Importance par rapport à la politique publique
Loi de programme recherche ; 2004-2006	48%	20%	100%	33%
Loi LRU ; 2007	26%	20%	50%	0%
Réforme du lycée ; 2008-2009	36%	20%	50%	67%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	8%	20%	0%	0%
Plan Juppé ; 1995-1996	42%	80%	0%	0%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	19%	20%	0%	0%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	24%	40%	0%	0%
Procédure pénale ; 2008-2010	33%	20%	50%	0%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	18%	20%	0%	33%
Retraites ; 2010	42%	80%	0%	0%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	48%	80%	0%	33%
Retraites Fillon ; 2003	48%	80%	0%	33%
RSA ; 2007-2008	74%	60%	100%	33%
Service civique ; 2009-2010	68%	20%	100%	67%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	30%	20%	50%	33%
Suppression du service national ; 1996-1998	23%	20%	0%	0%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	32%	20%	50%	33%
Taxe carbone ; 2007-2010	50%	100%	0%	33%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	72%	100%	100%	0%

N.B. : les modalités d'agrégation des variables par facteur de risque sont précisées au chapitre IV (sous-section 1.2.1.4).

Comme évoqué ci-dessus (1.1.1.), ce facteur de risque se distingue des cinq autres facteurs de risque en ce qu'il porte sur la réforme elle-même et non sur les sous-systèmes qui vont influencer son déroulement. Les autres facteurs de risques sont donc dépendants de la nature de la réforme : c'est parce qu'ils sont confrontés à une réforme de rigueur (réduction de la

dépense publique ou accroissement des recettes) que les parties prenantes, l'opinion, l'environnement politique risquent, toutes choses égales par ailleurs, d'être mal disposés.

Une seconde caractéristique de ce facteur de risque tient à son caractère composite. Il est en effet composé de variables qui sont ressorties comme déterminantes pour le risque politique. Elles ont une origine principalement empirique, même si on peut les rattacher *a posteriori* à des théories existantes. En outre, comme cela a été signalé en sous-partie 1.1, ce facteur de risque se situe en amont de la chaîne causale par rapport aux autres facteurs de risque dans la mesure où il porte sur le contenu même de la réforme et non sur la façon dont les sous-systèmes vont l'appréhender.

Enfin, certaines variables, comme le domaine de la réforme ou la nature des objectifs sont apparus potentiellement discriminants pour caractériser une réforme mais le sens et l'intensité de leur impact n'apparaît pas évident *a priori*.

2.1. Domaine de la réforme

La première de ces caractéristiques intrinsèques tient au domaine de la réforme, c'est-à-dire à la politique publique sur laquelle elle porte. Telle que nous l'avons définie au chapitre I (1.1.1.), la réforme porte en effet sur une politique publique (quand bien même elle ferait partie d'un programme plus large et cohérent de réformes). Or, une politique publique est plus qu'une simple catégorie intellectuelle rassemblant des actions de même objet : elle est à la fois un cadre idéologique et un espace de pouvoir. Un cadre idéologique en ce qu'une politique publique construit un « cadre normatif d'action », qui donne un sens et une cohérence à un ensemble de dispositifs concrets (Muller et Surel, 1998). C'est donc dans son rôle de délimitation, de « découpage » du réel, que la politique publique doit être appréhendée.

Se créent alors des espaces de pouvoir en ce que, pour Lowi, la politique publique est structurée par la pratique politique et la reconnaissance institutionnelle de ses organes qui fonctionnent selon leurs logiques propres (Lowi, 1964). La grille des facteurs du risque politique permet d'une certaine façon d'appréhender cette spécificité au travers notamment de l'analyse des parties prenantes, mais elle l'appréhende de façon générique. Elle ne saurait se substituer à la connaissance intime des représentations, comportements, équilibres de pouvoir et modes de communication qui caractérisent tel ou tel espace de pouvoir. Dans son article

fondateur « *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory* », Lowi explique ce phénomène par l'argumentation suivante : « 1) Les types de relations qui se rencontrent entre les personnes sont déterminées par leurs attentes – par ce qu'elles espèrent atteindre ou obtenir en s'associant aux autres. 2) En politique, les attentes sont déterminées par les politiques menées. 3) Par conséquent, une relation politique est déterminée par le type de politique publique en jeu, ce qui fait que pour chaque type de politique publique, il est probable qu'il y ait un type caractéristique de relation politique »[124] (Lowi 1964, 688). En d'autres termes, « *policies determine politics* » (Lowi, 1972, 299). Ainsi, l'analyste politique qui cherche à étudier le pouvoir doit se demander, avec Dahl : « *Power for what?* », et étudier les relations et structures de pouvoir au sein des « *issue areas* » (Dahl, cité dans Lowi, 1964). Meltsner parle quant à lui de « *policy space* », qu'il définit ainsi : « les ingrédients politiques qui nous aident à comprendre un domaine plus large comme la santé ou l'éducation »[125] (Meltsner, 1972, 860). Signalons aussi que comme son nom l'indique, l'analyse des politiques publiques dans son ensemble, au-delà de la diversité de ses approches, retient la « politique publique » comme champ d'étude pertinent, celle-ci étant qualifiée de « cadre normatif d'action » (Muller et Surel, 1998).

Le concept de « réseau de politique publique » (*policy network*) permet de comprendre l'influence du domaine de la réforme sur sa conduite et ses risques. En dépit de la grande diversité des approches de ce concept, l'idée qui le fonde, fortement influencée par la théorie inter-organisationnelle, est que « une communication régulière et un échange fréquent d'informations conduit à l'instauration de relations stables entre acteurs et à la coordination de leurs intérêts mutuels »[126] (Adam et Kriesi, in Sabatier, 2007, 129). Chaque politique publique concerne, de façon relativement régulière, un ensemble d'acteurs, lesquels se retrouvent à chaque négociation, concertation ou consultation autour de cette politique publique : s'instituent ainsi entre eux des relations qui tendent à se stabiliser, et dont la configuration dépend du nombre d'acteurs présents, de leur pouvoir respectif et du niveau de conflictualité qui les oppose (Adam et Kriesi, in Sabatier, 2007, 133‑135).

[124] "*(1) The types of relationships to be found among people are determined by their expectations – by what they hope to achieve or get from relating to others. (2) In politics, expectations are determined by governmental outputs or policies. (3) Therefore, a political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of political relationship*."
[125] "*those political ingredients that help us understand a broad problem area such as health or education*"
[126] "*regular communication and frequent exchange of information lead to the establishment of stable relationships between actors and to the coordination of their mutual interests*"

Le champ social, notamment en France, illustre bien ce concept de « réseau de politiques publiques ». L'institutionnalisation du « dialogue social » entre confédérations syndicales et organisations patronales reconnues (ces différents acteurs étant qualifiés de « partenaires sociaux ») entraîne une stabilisation des relations entre ces acteurs, et même un degré d'interdépendance (notamment dans la gestion paritaire de certains organismes, comme l'UNEDIC ou les organismes de Sécurité sociale) ; ces relations de pouvoir distinguent la politique sociale d'autres politiques publiques, et les réformes de cette politique doivent prendre en compte les relations de pouvoir qui lui sont propres (Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures; Etude de cas Formation professionnelle - 2009; Etude de cas Retraites - 2003; Etude de cas Retraites - 2010). De même, nos études de cas mettent en évidence une régularité notable dans l'identité des parties prenantes aux réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche, autour d'un triangle étudiants – enseignants-chercheurs – présidents d'université (LRU, Loi recherche, Masterisation, LMD…). Ces ensembles stables de parties prenantes forment ce que Atkinson et Coleman ont désigné sous le terme de *policy communities* (Atkinson et Coleman, 1992).

Les études empiriques tendent à confirmer l'existence de caractéristiques propres aux différentes politiques publiques, en particulier les travaux portant sur l'économie politique des réformes. Le rapport de l'OCDE *L'économie politique de la réforme*, s'il tire des conclusions générales sur les déterminants politiques de la réussite des réformes, constate aussi que certains facteurs jouent dans certains domaines et pas dans d'autres, voire que le même facteur peut avoir un effet positif dans certains domaines et négatifs dans d'autres (Tompson, 2010a). Ainsi, les auteurs concluent que les pressions extérieures influent bien plus sur les réformes du marché des biens et services que sur les réformes du travail ou des retraites (Tompson, 2010a, 47), ou encore que les réformes du marché du travail et du marché des biens et services, susceptibles d'avoir des résultats de court ou moyen terme, sont plus sensibles à la conjoncture économique que les réformes des retraites, qui visent le long ou très long terme (Tompson, 2010a, 43). Dans la continuité de ce rapport, une autre étude de l'OCDE, *Making Reform Happen* (Tompson, 2010b), prend précisément le parti d'insister sur les déterminants du succès de la réforme propres à chaque domaine de politique, en étudiant plusieurs d'entre eux successivement.

Il apparaît donc nécessaire d'inclure le domaine d'action dans toute analyse des facteurs de risque des réformes. Pour autant, la façon dont le domaine de la réforme va influer sur le

risque politique n'est pas clair et nous n'avons pas identifié de travaux établissant des statistiques sur les taux d'échec des réformes en fonction de leur domaine.

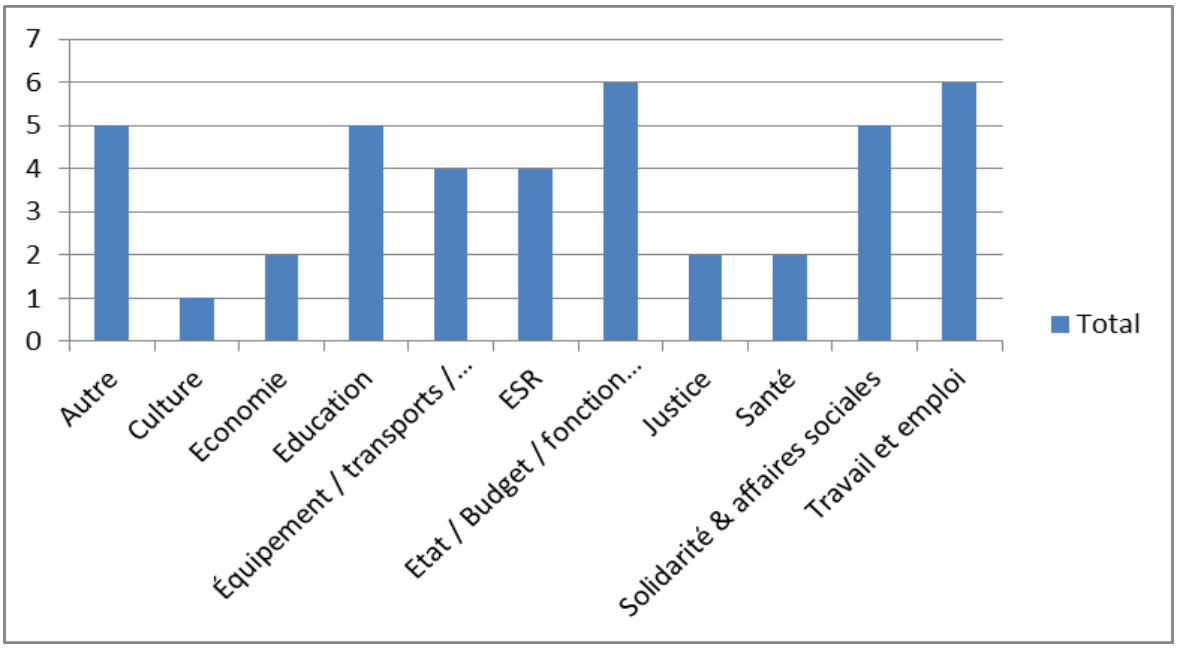
Comme le soulignent Lowi (Theodore J. Lowi 1964)et P. Muller (Muller, 2000a), la délimitation des domaines d'exercice de la réforme est un acte politique en soi. D'ailleurs, la délimitation et la dénomination des ministères fait l'objet d'un grand soin de la part du Président de la République et du Premier ministre (soin qui résulte il est vrai autant de considérations tactiques qu'idéologiques). Afin d'éviter de trop longs débats sur cette question, nous avons décidé de retenir comme catégories pertinentes les intitulés majeurs (?) des principaux ministères français : structurant l'action gouvernementale et administrative, ils ont un impact indéniable sur le réel.

Les « domaines de réforme » que nous avons retenus – et qui constituent les modalités de la variable « domaine de la réforme » sont les suivants :

- éducation ;
- enseignement supérieur et recherche ;
- économie ;
- État / budget / fonction publique ;
- culture ;
- intérieur ;
- justice ;
- équipement / transports / énergie / environnement ;
- travail et emploi ;
- santé ;
- solidarité et affaires sociales ;
- autres.

Il n'est pas possible de faire des hypothèses de départ concernant le niveau de risque supposé de tel domaine de politique publique par rapport à tel autre : cette entrée de la grille d'analyse des facteurs de risque n'est pas envisagée comme un facteur de risque en tant que tel, mais plutôt comme un élément de classification des réformes, qui permet, le cas échéant, de discerner des « profils-types » de réforme.

Graphique 2 : Répartition des réformes étudiées sur la variable « domaine de la réforme »



2.2. Nature de l'objectif

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, Lowi plaide contre une analyse abstraite ou désincarnée des décisions politiques, et pour une définition de « classes » de décisions, afin d'éviter le double écueil de la généralisation excessive et de la simple énumération de cas particuliers (Lowi, 1964, 686‑687). Néanmoins, il ne se contente pas d'appeler à la prise en compte des « domaines » de politique publique, quoiqu'il ne conteste pas l'intérêt de cette démarche : il souhaite aller « plus loin ». « Les problèmes, en tant que tels, sont trop éphémères ; c'est autour des attentes et de l'histoire des décisions gouvernementales *du même type* que se livrent les affrontements quant aux problèmes particuliers. L'étude des problèmes particuliers offre un bon test des hypothèses structurelles, mais l'on doit parvenir à ces

hypothèses d'une façon différente et indépendante »[127] (Lowi, 1964, 689). Pour ce faire, Lowi propose de définir les décisions politiques en fonction de « leur impact ou impact attendu sur la société » (Lowi, 1964, 689), c'est-à-dire selon la nature de l'objectif poursuivi.

Il formule ainsi une classification des décisions politiques en trois catégories : les décisions distributives, régulatrices, et redistributives. Il définit la première catégorie ainsi : « à court terme, certains types de décisions gouvernementales peuvent être prises sans se soucier du caractère limité des ressources. Les politiques de ce type sont appelées « distributives »[128] (Lowi, 1964, 690). Les politiques agraires, les programmes pour les rivières et les ports, les dépenses publiques pour la défense ou la recherche et développement relèvent de cette catégorie. Les deux catégories suivantes, plus évidentes, ne sont pas définies précisément. Lowi présente également quelques caractéristiques propres selon lui à ces différentes catégories : ainsi, il considère que les politiques distributives s'apparentent à « des décisions hautement individualisées qui ne peuvent être qualifiées de « politique » que par accumulation » (Lowi, 1964, 690) ; les politiques régulatrices se distinguent, selon lui, des politiques distributives en ce que « à court terme, la décision régulatrice implique un choix direct quant à celui qui en bénéficiera et celui qui en supportera le coût »[129] (Lowi, 1964, 691) ; enfin, les politiques redistributives se caractérisent par des impacts bien plus larges, concernant les classes sociales dans leur ensemble (Lowi, 1964, 691). Par ailleurs, Lowi observe que les processus de décision, les interactions et les jeux de pouvoir à l'œuvre diffèrent entre les trois catégories qu'il a dessinées. Schématiquement, il constate que le champ de la distribution correspond à une structure de pouvoir stable, non-conflictuelle, caractérisée par des processus de *log-rolling*, et où l'individu ou l'entreprise est l'acteur politique de base ; que la régulation présente une structure de pouvoir instable et pluraliste, où l'acteur politique principal est le groupe d'intérêt, et où prédominent les processus de *bargaining* en vue de former des coalitions d'intérêt ; que la redistribution présente une structure de pouvoir stable et conflictuelle, où les lignes de clivages sont essentiellement idéologiques (Lowi, 1964, 713).

[127] "*Issues as such are too ephemeral; it is on the basis of established expectations and a history of earlier government decisions* of the same type *that single issues are fought out. The study of single issues provides a good test of hypotheses about structure, but the hypotheses must be arrived at in some other, independent way*."
[128] "*in the short run certain kinds of government decisions can be made without regard to limited resources. Policies of this kind are called "distributive"*"
[129] "*in the short run the regulatory decision involves a direct choice as to who will be indulged and who deprived*"

L'article de Lowi a attiré l'attention des chercheurs en sciences politiques sur le besoin de développer des typologies de décisions politiques. Ce besoin est depuis largement reconnu, mais les typologies retenues par les chercheurs sont diverses. Lowi lui-même, dans un article postérieur, a affiné la typologie que nous venons de présenter (Lowi, 1972). Parmi les travaux récents s'intéressant à la question de la typologie des réformes, il convient de signaler le rapport *Making Reform Happen*, publié par l'OCDE en 2010 (Tompson, 2010b). Ce rapport s'inscrit dans un programme de recherche s'intéressant aux déterminants politiques des réformes structurelles dans les pays membres de l'organisation – dans le prolongement notamment du rapport *L'économie politique de la réforme* déjà cité (Tompson, 2010a). À la différence de ce dernier, *Making Reform Happen* met l'accent sur les caractéristiques politiques propres à différents domaines et types de réformes. La typologie globale retenue dans cette étude (déclinée ensuite en différents domaines de réforme, qui font l'objet de chapitres propres), est la suivante :

- domaines où l'État joue un rôle de régulation ;
- domaines où l'État joue un rôle de fourniture de services ;
- domaines concernant le fonctionnement de l'État lui-même, dans la réalisation des deux fonctions précédentes.

Cette typologie a le mérite d'être simple et claire : contrairement à la fonction « distributive » présentée par Lowi, hétéroclite et peu compréhensible (qui, d'ailleurs, n'est selon lui une « politique » que par « accumulation »), la fonction de prestation de services est aisément identifiable, et correspond à un rôle particulièrement important dans un « État-providence ». Cependant, la classification proposée met au même niveau les objectifs de l'action de l'État, et le fonctionnement de l'État lui-même, alors que ce dernier est logiquement subordonné aux premiers. En outre, si l'absence d'une fonction redistributive dans cette typologie peut à la rigueur se justifier dans une étude à vocation purement économique, elle apparaît préjudiciable à une étude plus globale des réformes politiques.

La typologie que nous avons retenue fait en quelque sorte la synthèse de celles que nous venons de présenter, et s'inspire des trois grandes fonctions de l'État définies en 1959 par l'économiste Richard Musgrave (Musgrave, 1959). Ces trois fonctions sont l'allocation de ressources (c'est-à-dire la fourniture de services marchands ou non), la régulation, et la

redistribution. Par ailleurs nous avons distingué l'objectif de redistribution en trois catégories selon le sens, progressif ou régressif, de la redistribution visée. Cette distinction reste fondamentale dans une société et une structuration du paysage politique encore marquée par la notion de classes (Bouffartigue, 2004). Cette distinction repose sur l'hypothèse selon laquelle une réforme accroissant la solidarité des riches avec les pauvres (ce que nous qualifions de « progressif ») aura un profil de risque différent d'une réforme diminuant cette solidarité (« régressive »). Par ailleurs, une réforme peut avoir pour effet une redistribution de ressources non entre classes sociales, mais entre secteurs d'activité différents, ou entre types de consommation : c'est le cas du projet de taxe carbone, qui visait à pénaliser les consommations polluantes pour subventionner les consommations plus écologiques ; dans une telle situation, il est souvent malaisé d'évaluer la « progressivité » de la redistribution, d'où l'existence d'une catégorie « autres ».

Les réformes de notre échantillon ont donc été classées dans les catégories suivantes :

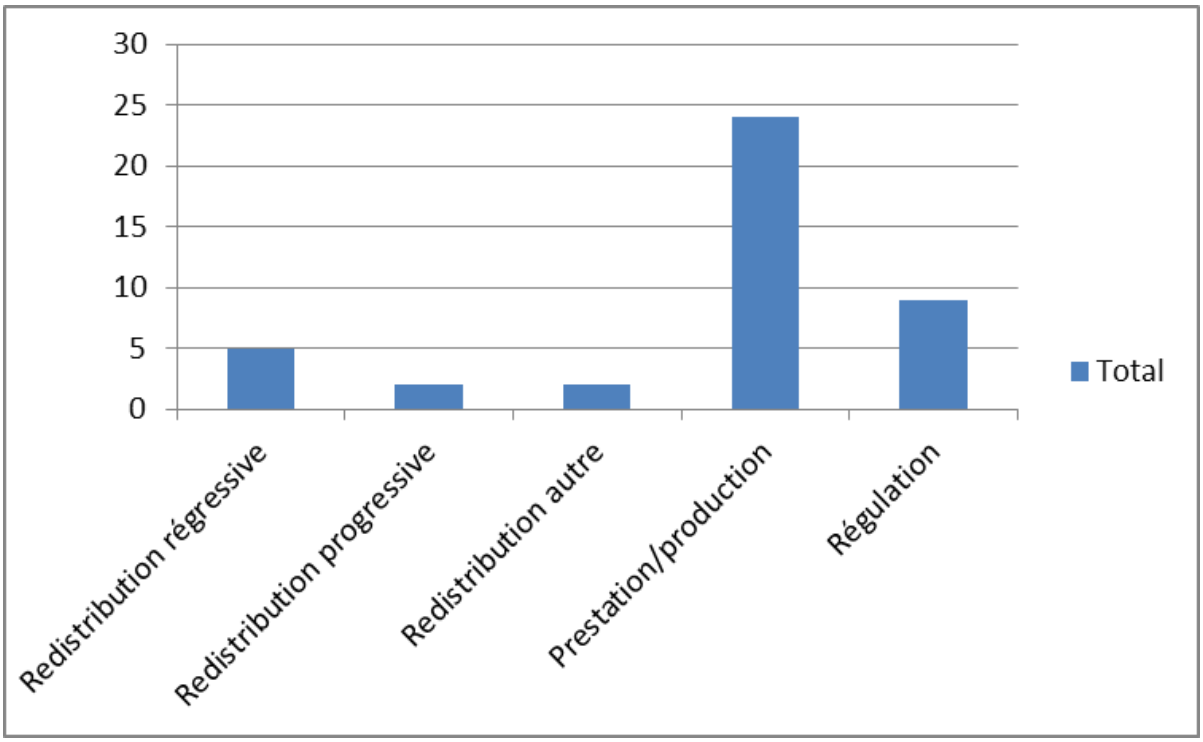
- prestation de services ou de biens publics ;
- régulation ;
- redistribution progressive (au sens économique de la progressivité, c'est-à-dire d'une redistribution favorable à ceux disposant de moins de droits, de revenu ou de patrimoine);
- redistribution régressive (au sens économique de la régressivité, c'est-à-dire d'une redistribution défavorable à ceux disposant de moins de droits, de revenu ou de patrimoine);
- redistribution « autre ».

Cette typologie est critiquable, comme toute typologie : réduire la grande diversité du réel à trois ou cinq catégories est toujours une simplification. Les « réformes de l'État », que l'OCDE, dans le rapport cité, a regroupées dans une catégorie à part, sont intégrées dans les différentes catégories que nous avons définies : une réforme qui modifie le fonctionnement de l'État dans sa fonction de prestation de service (refonte de la carte judiciaire en 2007-08, réforme de l'enseignement supérieur comme le décret LMD en 2002, réforme des armées de 2007-08…) sera ainsi rangée parmi les réformes de « prestation de services ou de biens

publics », etc. Parfois, la catégorisation des réformes est difficile : c'est par exemple le cas des réformes de l'État affectant l'ensemble de ses fonctions, comme les réformes de décentralisation ou des collectivités locales (Etude de cas Décentralisation - 2003; Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus). Dans ces cas, nous avons fait le choix de retenir la catégorie « prestation de services ou de biens publics », la réforme de l'Etat ayant généralement pour objectifs d'améliorer la qualité des services publics, d'en réduire ou d'en clarifier le coût ; en outre, de telles réformes n'ont, a contrario, pas d'effets régulateurs ou redistributifs immédiats (tout au plus peuvent-elles modifier l'exercice du pouvoir régulateur ou redistributif dans le futur).

Il est difficile de faire des hypothèses de départ sur le niveau de risque lié à chacune des catégories retenues. Tout au plus peut-on supposer qu'une réforme ayant un effet redistributif « progressif » tendra à être moins risquée qu'une réforme redistributive « régressive » dans le contexte politique français. Pourtant, même cette hypothèse est sujette à caution, et doit être mise en relation avec d'autres facteurs de risque comme le contexte socio-économique, l'opinion ou les parties prenantes : un « cadeau fiscal » accordé à un petit groupe (fût-il objectivement en difficulté) et non au plus grand nombre, dans un contexte de crise budgétaire, sera susceptible d'être jugé illégitime par l'opinion, ce qui le rendra au contraire risqué politiquement (l'exemple de la réduction de TVA pour la restauration, accordée en 2009, le montre). Par conséquent, et comme la variable précédente, cette variable doit surtout être considérée comme un élément de classification des réformes en vue d'examiner d'éventuels « profils-types » dans le cadre de travaux ultérieurs (Chapitre V, 4).

Graphique 3 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « nature de l'objectif »



2.3. Impact sur le budget des administrations publiques

Il est rare que les projets de réforme n'aient pas d'impact financier direct sur les administrations publiques, et, par voie de ricochet, sur les parties prenantes. Cet impact se traduit par la création, la suppression ou la modification d'un prélèvement ou d'un droit associé à un revenu financier plus ou moins direct. À court terme, toute réforme qui aura un impact négatif sur les comptes publics, en réduisant les recettes prélevées sur les agents économiques, ou en augmentant les sommes dépensées et donc réinjectées dans l'économie, bénéficiera aux agents économiques et sociaux – au moins à certains d'entre eux, sans en pénaliser d'autres –. Elle devrait donc être accueillie favorablement par l'opinion et les parties prenantes, quand bien même cette politique s'avérerait néfaste ou insoutenable à long terme ; et *vice versa*.

Il s'agit d'un exemple classique du *status quo bias* identifié notamment par Fernandez et Rodrik (1991). En effet, si les déséquilibres budgétaires ont, à long terme, des conséquences néfastes pour l'ensemble de l'économie, ces conséquences sont diffuses et leur nature est incertaine, et les bénéfices d'un éventuel ajustement budgétaire le sont donc aussi ; en revanche, le coût des mesures de consolidation budgétaire, hausses d'impôts ou baisses de dépenses, est ciblé, aisément identifiable, et presque immédiat. Ainsi, les perdants de ces

mesures, quand bien même ils seraient peu nombreux, sont très fortement incités à se mobiliser, tandis que les gagnants, qui n'ont souvent pas conscience d'être gagnants, restent passifs. Dans leur article *Why Are Stabilizations Delayed?*, Alesina et Drazen (1989) expliquent que lorsque la situation économique exige un ajustement budgétaire via des hausses d'impôts ou des réductions de dépenses, et même lorsque la nécessité d'une telle politique est reconnue par tous les acteurs, il est probable que cet ajustement n'ait lieu que tardivement, en raison d'une « impasse politique sur la question de la distribution » des efforts à réaliser, qui aboutit à un phénomène de « guerre d'attrition ». En résumé, tout le monde s'accorde sur le besoin de « faire des efforts », mais chacun préfère que ces « efforts » soient assumés par les autres… Les économistes Jacques Delpla et Charles Wyplosz vont jusqu'à écrire qu'il faut « payer pour réformer » en France, c'est-à-dire racheter les rentes et avantages acquis par les différents groupes d'intérêt en échange de grandes réformes, afin de désamorcer leur opposition (Delpla et Wyplosz, 2007).

Les différentes réformes des retraites menées au cours des dernières décennies, et notamment celles qui figurent dans notre échantillon de réformes, montrent l'acuité de cette problématique. La création, en 2000, du Conseil d'orientation des retraites, instance regroupant parlementaires, experts et partenaires sociaux chargée de suivre et de prévoir l'évolution des régimes de retraites, a permis de forger progressivement un diagnostic partagé de la situation présente, des risques futurs, et des différents scénarios et leviers possibles pour éviter ces risques : le COR contribue à l'acceptabilité des réformes du système de retraites. Malgré tout, ni la réforme « Fillon » de 2003, ni la réforme « Woerth » de 2010 n'ont pu aboutir sans déclencher une contestation massive, avec grèves, manifestations et front uni syndical (finalement brisé, dans le cas de la réforme Fillon). Les syndicats, qui ne contestent généralement pas le besoin de réforme, insistent sur leur refus de faire « payer les travailleurs », et proposent à l'inverse d'augmenter les cotisations patronales pour équilibrer les comptes ; lors des débats sur la réforme de 2010, le Parti socialiste, alors dans l'opposition, abonde dans ce sens en proposant un contre-projet mettant l'accent sur les suppressions d'exonérations ou les taxes sur les bénéfices des banques (Etude de cas Retraites - 2003; Etude de cas Retraites - 2010). Il s'agit donc bien de conflits portant sur la distribution du coût de l'ajustement, tels qu'étudiés par Alesina et Drazen, qui illustrent le risque politique attaché à une réforme de consolidation budgétaire.

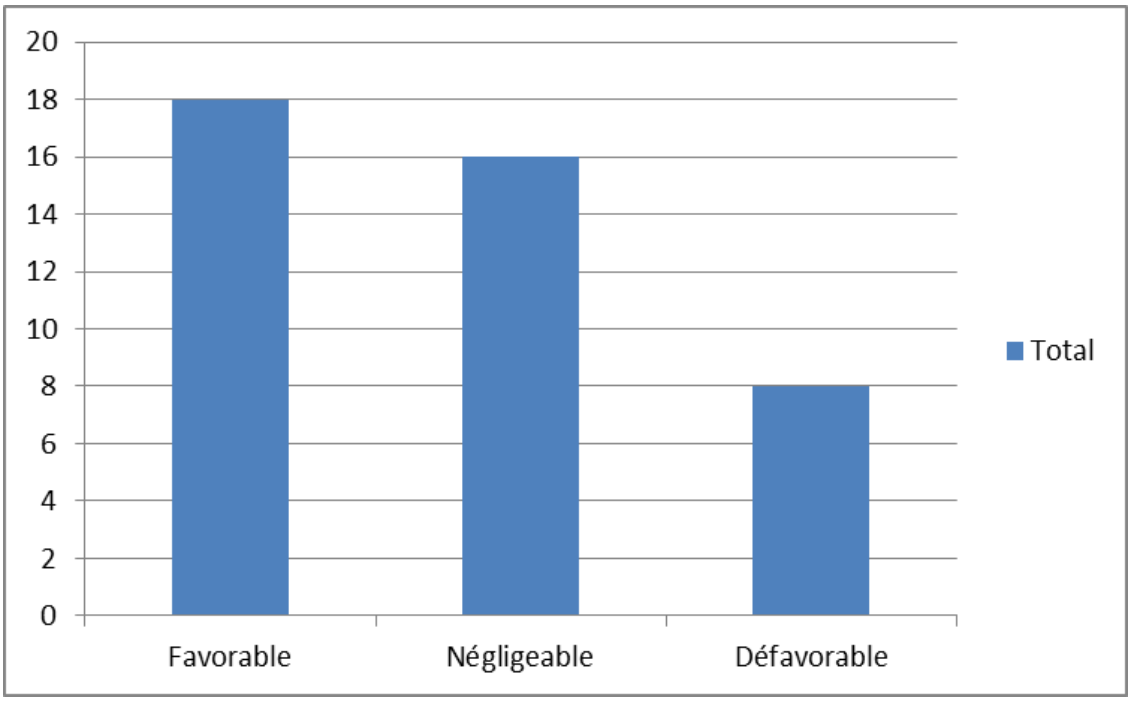
À l'inverse, nos études de cas nous amènent également à inférer qu'une réforme accroissant les dépenses de l'État tendra à avoir un risque politique faible. La création des emplois-jeunes en 1997 est un exemple révélateur. Lors des débats parlementaires autour de cette mesure, qui s'apparente à des emplois subventionnés par l'État, en septembre et octobre 1997, l'opposition parlementaire critique de façon mesurée le dispositif, et ne parvient pas à éviter d'importantes divergences de vue en son sein : lors du premier vote à l'Assemblée nationale, une quarantaine de députés de droite s'abstiennent, au lieu de voter contre le texte. Certains membres de l'opposition font part de leur volonté de donner une chance à ce texte, comme Jean-Pierre Raffarin qui estime que « l'urgence est telle que nous serions coupables de ne pas tout tenter ». De façon emblématique, le conseil municipal de Bordeaux, dirigé par l'ex-Premier ministre Alain Juppé, approuve le 24 novembre 1997, à la quasi-unanimité, un contrat d'objectif avec l'État prévoyant la création de 200 emplois-jeunes sur trois ans ; à cette occasion, Alain Juppé déclare que « la loi [Aubry] repose sur une logique économique mauvaise à long terme, c'est pourquoi j'ai voté contre [à l'Assemblée nationale]. Mais nous ne ferons pas la grève de la loi » (Etude de cas Emplois jeunes - 1997). Ainsi, face à une réforme qui engage de nouvelles dépenses pour l'État, si l'opposition, au Parlement, critique le projet, ses membres qui dirigent des collectivités locales ne peuvent se refuser à utiliser cette « manne », ce qui relativise la portée de leurs critiques. De façon comparable, l'instauration du service civique, porté par Martin Hirsch, a joui d'un grand consensus politique (adoption à la quasi-unanimité), les critiques se concentrant sur la faiblesse supposée du budget consacré à la mesure (Etude de cas Service civique - 2010). Ces exemples confirment l'idée selon laquelle une réforme ayant un impact négatif sur les comptes publics sera moins risquée politiquement.

Nous avons donc retenu, comme facteur de risque politique, l'impact de la réforme sur le budget des administrations publiques (ce qui englobe l'État et ses démembrements, les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale). Les réformes de notre échantillon ont été classées en trois catégories :

- impact budgétaire positif ;
- impact budgétaire neutre ou négligeable ;
- impact budgétaire négatif.

L'hypothèse de départ (testée en partie IV) est qu'une réforme ayant un impact budgétaire positif présentera un niveau de risque plus fort, et qu'une réforme ayant un impact budgétaire négatif un niveau de risque plus faible ; un impact budgétaire neutre ou négligeable est considéré comme neutre sur le niveau de risque de la réforme. Cette hypothèse générale doit cependant être affinée, en relation avec d'autres facteurs de risque, notamment l'opinion, le contexte socio-économique ou les parties prenantes. Ainsi, en période de crise budgétaire, lorsque des « efforts » sont demandés à l'ensemble de la population, un « cadeau fiscal » ou une dépense destinés à un groupe en particulier, surtout quand ce groupe est peu nombreux, encourront le risque d'être perçus comme des privilèges injustes, et donc d'être impopulaires (cf. la remise en cause du bouclier fiscal avec l'arrivée de la crise économique).

Graphique 4 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « impact pour le budget des administrations publiques »



2.4. Degré d'évolution par rapport à la politique publique en cours

En dernier lieu, le niveau de risque politique encouru par une réforme est affecté par le degré de rupture qu'elle représente, par rapport à la politique publique menée jusqu'alors. L'exemple de la réforme des retraites de 2010, qui a repoussé l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans, est éclairant : alors que de nombreuses réformes précédentes avaient déjà durci

les conditions de départ à la retraite (en particulier par la hausse progressive du nombre de trimestres de cotisation nécessaires), cette réforme de 2010 revenait à briser un tabou, celui de la « retraite à 60 ans ». Alors même que la portée réelle de cette réforme était comparable à celle des précédentes, la rupture symbolique opérée par cette réforme l'a rendue sans doute plus difficile. De fait, les revendications, mots d'ordre et slogans des opposants à la réforme défendaient, pour beaucoup, « l'acquis social » de la retraite à 60 ans (Etude de cas Retraites - 2010).

Le concept de *path dependence* permet d'expliquer le risque politique lié à une réforme de « rupture » (cf. chapitre I, 2.3.). En raison d'un phénomène de rendements croissants (*« the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time*" (Pierson, 2000)), plus une certaine façon d'agir est ancrée dans les habitudes, plus le coût d'un changement profond est élevé : « *the probability of further steps along the same path increases with each move down that path* » (Pierson, 2000). Toute politique publique, en se développant et s'institutionnalisant, voit apparaître autour d'elle des « clientèles », qui profitent de son existence et ont intérêt à son maintien. Mettre fin à cette politique, ou la transformer radicalement, menace directement et immédiatement les intérêts de ces clientèles, qui se mobiliseront de toutes leurs forces pour contrer la menace (Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005). À l'inverse, quand bien même une telle réforme bénéficierait au plus grand nombre, ou à des clientèles potentielles plus nombreuses, ces gains futurs demeurent incertains, voire ignorés, et les gagnants de la réforme n'ont que peu de chances de la défendre : c'est un autre exemple du phénomène de *status quo bias*, mis en évidence par Fernandez et Rodrik (Fernandez et Rodrik, 1991). En outre, comme le montrent les analyses consacrées à l'incrémentalisme (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1984), en raison du caractère limité de la rationalité (*bounded rationality*), les choix effectués pour l'avenir le sont à l'aune du passé et du présent, qui servent de « référence ».

Comme rappelé au chapitre I, 1, dans son article « *Policy Paradigms, Social Learning, and the State* », Peter Hall identifie, à partir de l'étude de la politique macro-économique britannique, trois niveaux de changement de politique publique. Le premier niveau est celui des paramètres de base des instruments de la politique publique, comme le niveau des différents impôts ou subventions. Le second correspond à une modification plus large des instruments de la politique, qui ne remet toutefois pas en cause la hiérarchie des valeurs et des objectifs sur laquelle repose la politique publique : Hall prend l'exemple de l'instauration

d'un « Contrôle de la concurrence et du crédit » (CCC) en 1971, ou la mise en place d'une limitation nominale (et non plus en volume) du budget des différents ministères, entre 1974 et 1977. Enfin, le dernier niveau correspond à ce que Hall nomme « changement de paradigme », reprenant le concept de « paradigme » développé par Thomas Kuhn (1970) : en l'occurrence, le changement de paradigme qu'il a constaté dans son étude est le passage d'une politique keynésienne à une politique monétariste. Les changements du troisième niveau sont bien plus rares que ceux du second niveau, lesquels sont eux-mêmes plus rares que ceux du premier niveau. En effet, confrontés à un problème, les décideurs publics commenceront par effectuer des changements de premier niveau ; ce n'est que devant l'échec de ces changements qu'ils passeront à des changements de second niveau, et ce n'est que lorsque tous ces changements restent inefficaces qu'un changement de paradigme aura lieu. Ainsi, une réforme introduisant un changement mineur aura un caractère routinier qui la rendra peu risquée, tandis qu'une réforme allant manifestement à l'encontre des habitudes et des pratiques établies aura un niveau de risque élevé (Etude de cas Plan Juppé - 1995; Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures)

Pour apprécier le degré d'évolution que représente une réforme, nous les avons classées, par une appréciation qualitative et relative, en trois catégories :

- Evolution significative qui correspond à des changements de paramètre ou instruments de la politique publique dont les impacts ne sont pas majeurs ;

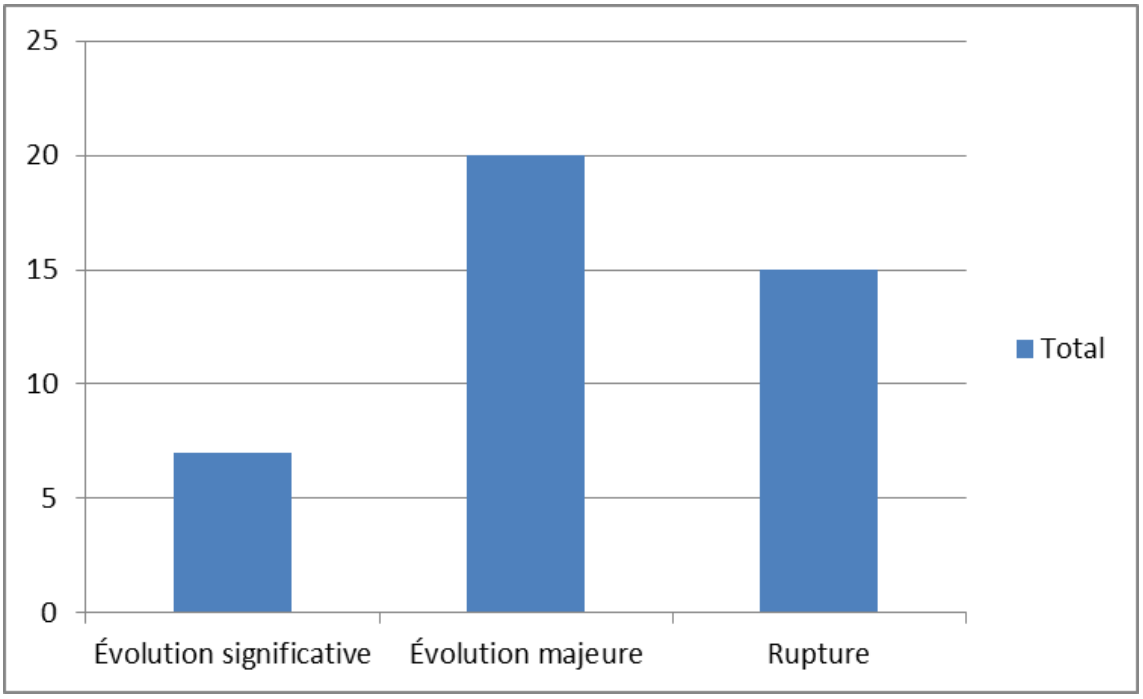
- Evolution majeure : évolution importante des objectifs ou paramètres de la politique publique dont les impacts sont majeurs pour les parties prenantes ;

- Rupture : évolution radicale de de la politique publique soit par un changement d'échelle dans l'ambition, les ressources qui y sont consacrées, la nature du dispositif mis en place.

Le degré d'évolution doit s'apprécier par rapport à la politique publique dont il est question, à la façon dont elle est pratiquée jusqu'alors, et non par rapport à l'action gouvernementale dans son ensemble. L'hypothèse de départ est que plus le degré d'évolution est important, plus le niveau de risque politique sera élevé. Cette variable doit être appréciée au regard de l'impact de la réforme sur la partie prenante et la façon dont elle va cliver l'opinion publique et l'environnement politique (cf. 5.4.). Ainsi, certaines réformes, telles que le Grenelle de

l'environnement, constituaient une rupture tout en pouvant s'appuyer sur un certain consensus politique et un impact plutôt positif pour de nombreuses parties prenantes. D'autres réformes, telles que le plan Juppé ou, à un moindre titre, les 35 heures, ont connu un déroulement plus heurté en raison de l'opposition marquée de parties prenantes qui voyaient une remis en cause majeure de leur équilibre de fonctionnement ou de leurs droits.

Graphique 5 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « degré d'évolution »



3. Opinion et réforme

Le deuxième facteur du risque politique des réformes est consacré à « l'opinion publique ». L'opinion est un souci constant des décideurs politiques. Les témoignages des acteurs et observateurs du monde politique sont à cet égard sans équivoque. L'étude menée sur les décideurs politiques australiens montre que l'opinion constitue le premier enjeu dans la conduite des réformes (Althaus, 2009, 73, 81). Dans la synthèse de ses études de cas de réformes manquées, Gouiffès affirme ainsi que « les réformes évoquées dans cet ouvrage se déroulent sous le feu continu des sondages » (Gouiffès, 2010, 139). Il cite ainsi l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, pour qui les sondages d'opinion sont le « carnet de notes hebdomadaire du Premier ministre ».

L'importance que revêt l'opinion publique aux yeux des hommes politiques s'explique de façon très concrète : la source de leur pouvoir est le suffrage universel, et s'aliéner l'opinion, c'est risquer de perdre la prochaine élection. Les analyses de type « économique » de la décision politique, comme celles de Schumpeter (1942) ou Downs (1957), insistent particulièrement sur cet aspect. Pour ces chercheurs, conformément à la conception de l'*homo oeconomicus*, les individus agissent dans l'unique but de maximiser leur satisfaction personnelle. Dans le cas des hommes politiques, la motivation de leur action est la volonté de conquérir ou de conserver le pouvoir : « les partis politiques […] ne cherchent pas à arriver au pouvoir afin de mettre en œuvre certaines propositions prédéfinies ou de servir des groupes d'intérêt particuliers ; ils formulent plutôt des propositions et servent des groupes d'intérêt afin d'arriver au pouvoir »[130] (Downs, 1957, 137). Or, dans une démocratie représentative, le pouvoir est attribué par les élections, c'est-à-dire par le fait d'obtenir, à échéances périodiques, le soutien d'une majorité d'électeurs. La désapprobation majoritaire par l'opinion publique de la politique d'un gouvernement, s'il ne limite en rien sa maîtrise juridique de la décision, influence grandement son action : ce qui n'est, entre les élections, qu'une opinion hostile peut devenir, dès que l'occasion se présente, un revers électoral.

[130] "*political parties […] do not seek to gain office in order to carry out certain preconceived policies or to serve any particular interest groups ; rather they formulate policies and serve interest groups in order to gain office.*"

Pour les hommes politiques, la première compétence politique consiste précisément à « sentir » l'opinion (Althaus 2009, 81). La notion d'« humeur nationale » (*national mood*) développée par Kingdon en témoigne. Dans sa présentation du *political stream*, cet auteur évoque « l'humeur nationale », qu'il qualifie également de « *changes in public opinion* » ; il la définit de cette façon : « *the notion that a rather large number of people out in the country are thinking along certain common lines, that this national mood changes from one time to another in discernible ways, and that these changes in mood or climate have important impacts on policy agendas and policy outcomes* » (Kingdon, 2002, 147).

Cette compétence s'avère très complexe à maîtriser pour trois raisons principales.

D'une part, parce que, l'opinion apparaît très volatile. Les praticiens et observateurs politiques interrogés par Kingdon jugent que ces « changements d'humeur » sont « aussi inévitables que les balancements d'un pendule » (Kingdon 2002, 148), et leur perception relève du sentiment plus que de la raison. Le concept d'opinion publique a été critiqué de façon radicale par Bourdieu dans son article au titre évocateur, « L'opinion publique n'existe pas » (Bourdieu 1973) : les sondages donnent une image statique de l'opinion, à un « temps T », et amène les répondants à se prononcer sur une question que se posent les commanditaires du sondage, mais que les répondants ne se sont peut-être pas posée. Or, pour le sociologue, l'opinion n'est pas une donnée intangible, au contraire : elle est le champ où plusieurs forces antagonistes s'opposent, un champ qui évolue de manière dynamique. C'est à travers le débat que se fixent les choix et préférences des citoyens, et c'est donc le débat qui fonde la légitimité démocratique des décisions politiques : en ce sens, la « démocratie délibérative » s'oppose à la « démocratie d'opinion », qui n'en est qu'une caricature (Habermas 1997). Le retournement de l'opinion, initialement séduite par l'idée d'une taxe sur les activités polluantes puis s'avérant majoritairement rétive à l'idée d'une nouvelle taxe, illustre les mouvements de bascule de l'opinion qui interviennent au cours du débat public.

D'autre part, le rôle des médias dans la volatilité de l'opinion mérite d'être souligné. Au-delà de la défense d'une ligne éditoriale, les médias sont des entreprises qui se nourrissent de l'audience. Aussi, les rebondissements, les anecdotes, les scandales, les affaires ou les petites phrases susceptibles de créer la polémique sont de puissants ressorts commerciaux. Noam Chomsky et Edward Herman, dans leur ouvrage *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, vont plus loin, en développant un « modèle de propagande ».

Ces auteurs montrent que les médias de masse « sont des institutions idéologiques efficaces et puissantes qui mettent en œuvre une fonction de propagande en faveur du système, en reposant sur les forces du marché, les suppositions intériorisées et l'autocensure, et sans coercition manifeste »[131] (Herman et Chomsky, 2002). Malgré l'intérêt que recouvre l'analyse du risque représenté par les médias, notamment au travers de son influence sur l'opinion, une telle analyse s'avère difficilement faisable. S'il semble envisageable de prévoir plus ou moins le positionnement de tel ou tel média, il s'avère beaucoup plus délicat d'anticiper la détermination avec laquelle il saisira le sujet qui dépend largement de l'environnement politique global, de la mobilisation des parties prenantes et de la survenance d'occasions de mise en relief ou de dramatisation de la réforme (cf. affaire Woerth-Bettencourt en pleine réforme des retraites en 2010).

Enfin, les relations complexes qu'entretiennent les dimensions politiques (*political*) et techniques (*policy*) des réformes compliquent l'anticipation des réactions de l'opinion. Certes, dans une perspective d'analyse rationnelle des politiques publiques, la contestation est toujours le fait d'une minorité. Comme le souligne Jenkins-Smith dans *Democratic Politics and Policy Analysis*, l'analyse des politiques publiques a pour objectif de réconcilier démocratie et efficacité. Il s'agit de « *determine which policy (if any) provides the largest net gains in social welfare* » (Jenkins-Smith, 1990). Ce courant théorique fait écho à la culture de la haute fonction publique française, profondément technocratique, qui fait prévaloir l'idée que les réformes, préparées par des experts ayant le souci de l'intérêt général, ne peuvent (ou, plus précisément, ne devraient) pas encourir de « risque d'opinion » (Schrameck, 1995). Pourtant, selon Deborah Stone, « le projet de la rationalité passe à côté de l'essence de la politique. De plus, c'est un rêve impossible »[132] (Stone, 1997, 7). Dans le champ politique, les faits essentiels *sont* les valeurs : « Le raisonnement politique, par conséquent, est avant tout un raisonnement sur l'identité et la différence, sur le bien et le mal, sur le juste et l'injuste. Le raisonnement sur le plus ou le moins est seulement secondaire »[133] (Stone, 1997, 377). Dans son ouvrage, Stone montre à quel point une même réforme peut être interprétée de façon différente selon le point de vue ou le cadre idéologique mobilisé. Le paradoxe et l'ambiguïté sont au cœur de l'interprétation des politiques publiques et des réformes. Même des choix

[131] "*effective and powerful ideological institutions that carry out a system-supportive propaganda function by reliance on market forces, internalized assumptions, and self-censorship, and without overt coercion*."
[132] "*the rationality project misses the point of politics. Moreover, it is an impossible dream.*"
[133] "*Political reasoning, therefore, is primarily a reasoning of sameness and difference, and of good and bad or right and wrong. The reasoning of more or less is only secondary*"

techniques peuvent avoir des implications politiques lourdes. Ainsi, le projet de plafond sur les niches fiscales envisagé par le gouvernement Ayrault en 2012 présente l'avantage de ne pas permettre aux bénéficiaires ultimes d'en mesurer les effets défavorables. En sens contraire, la mécanique du bouclier fiscal consistant non pas à réduire l'impôt dû, mais à rembourser par chèque le trop-perçu s'est traduit par l'envoi de chèques du trésor public très élevés au bénéfice de grandes fortunes françaises. Le montant de ces chèques a fourni un point d'appui à l'opposition au moment de la campagne présidentielle de 2012.

Si l'opinion occupe une place centrale dans le jeu politique, il convient toutefois de revenir sur son importance pour les responsables politiques : la plupart des décideurs que nous avons interrogés ont affirmé que la poursuite de l'intérêt général faisait réellement partie de leurs préoccupations. Les entretiens réalisés par Catherine Althaus dans *Calculating Political Risk* ont abouti à des résultats similaires (Althaus, 2009, 73)**.** Pour l'ancien Premier ministre Michel Rocard, il existe une dialectique de l'opinion et de l'intérêt général. Il faut sortir d'un moralisme irréaliste consistant à louer comme du « courage politique » le fait pour un gouvernement de donner tous ses soins à l'intérêt général, en ignorant les précautions nécessaires à la conservation du pouvoir : « tout gouvernant a besoin de temps pour accomplir sa mission », et « il peut y avoir du courage politique à vouloir continuer » (Crépu et al., 2007, page). Ainsi, Michel Rocard considère que le métier d'homme politique est caractérisé par la tension entre « l'ensemble des relais, des procédures et des mécanismes qui contribuent à la légitimité du pouvoir, [qu'il] appelle la pyramide ascendante » et « [les] institutions, [les] mécanismes et [les] procédures par lesquels s'exerce le gouvernement, [qu'il] appelle la pyramide descendante » (Crépu et al., 2007). Les exigences de ces deux pyramides ne sont pas les mêmes, et peuvent même être contradictoires : le métier de gouvernant est « le seul au monde dans lequel les qualités et talents rendant possible l'accès à une fonction soient radicalement étrangers à ceux qui sont nécessaires pour exercer efficacement ladite fonction » (Crépu et al., 2007).

Les considérations théoriques et empiriques que nous avons esquissées ici ont conduit à retenir trois variables dans l'analyse de l'opinion publique : une variable principale, le niveau d'adhésion de l'opinion à la réforme, et deux variables secondaires, l'intérêt de l'opinion pour le sujet et le degré de complexité des enjeux (cf. modèle organisationnel, Chapitre I, 2.2.2.), lesquelles conditionnent l'impact de la variable principale (plus une réforme intéresse et peut

être aisément appréhendée par l'opinion, plus son degré d'adhésion (et de rejet) exercera un effet tangible sur le processus de décision.)

Le tableau ci-dessous présente les scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables de ce facteur de risque.

Tableau 13 : scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Opinion »

REFORME	OPINION	Intérêt de l'opinion	Degré de complexité des enjeux	Adhésion de l'opinion
35 heures ; 1997-2000	93%	100%	67%	100%
Réforme des armées 2008-2009	50%	50%	0%	50%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	50%	50%	33%	50%
Création du statut de l'autoentrepreneur ; 2008-2009	85%	50%	100%	100%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	22%	50%	67%	0%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	50%	50%	0%	50%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	50%	100%	100%	50%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	50%	0%	0%	50%
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	50%	100%	0%	50%
Enseignement primaire ; 2007-2008	50%	100%	33%	50%
Emplois-jeunes ; 1997	100%	100%	100%	100%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	50%	0%	100%	50%
L'Etat Local ; 2008-2010	50%	0%	0%	50%
Formation professionnelle ; 2008-2009	50%	0%	0%	50%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	50%	0%	0%	0%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	80%	100%	0%	100%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	22%	50%	67%	0%
HLM ; 2007-2009	20%	100%	0%	0%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	50%	50%	0%	50%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	50%	50%	0%	50%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	50%	0%	100%	50%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	50%	50%	100%	50%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	50%	50%	0%	50%

REFORME	OPINION	Intérêt de l'opinion	Degré de complexité des enjeux	Adhésion de l'opinion
Loi de programme recherche ; 2004-2006	50%	50%	0%	50%
Loi LRU ; 2007	50%	50%	67%	50%
Réforme du lycée ; 2008-2009	50%	100%	0%	50%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	50%	0%	100%	50%
Plan Juppé ; 1995-1996	20%	100%	0%	0%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	50%	50%	100%	50%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	50%	0%	67%	50%
Procédure pénale ; 2008-2010	35%	50%	0%	0%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	50%	0%	67%	50%
Retraites ; 2010	7%	100%	67%	0%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	50%	50%	67%	50%
Retraites Fillon ; 2003	7%	100%	67%	0%
RSA ; 2007-2008	100%	100%	100%	100%
Service civique ; 2009-2010	85%	50%	100%	100%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	100%	100%	100%	100%
Suppression du service national ; 1996-1998	50%	100%	67%	50%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	50%	0%	0%	50%
Taxe carbone ; 2007-2010	50%	100%	67%	50%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	50%	50%	67%	50%

N.B. : les modalités d'agrégation des variables par facteur de risque sont précisées au chapitre IV (sous-section 1.2.1.4).

3.1. Intérêt de l'opinion

Les ouvrages consacrés aux mécanismes de "mise sur agenda" (*agenda setting*), en particulier les livres classiques de Cobb et Elder ou de Kingdon (Cobb et Elder, 1971; Kingdon, 2002), ont mis en évidence la compétition qui existe entre les innombrables sujets et problèmes politiques potentiels pour obtenir l'attention des décideurs et de l'opinion. La capacité des

individus à traiter l'information étant limitée, seul un petit nombre de sujets parvient à s'imposer dans l'agenda politique ; entre ces quelques sujets eux-mêmes, le niveau de priorité qui leur est accordé est variable et contingent. Des événements divers, comme la survenance d'une crise ou d'une catastrophe, ou la soudaine dégradation d'un indicateur de performance reconnu, peuvent placer au cœur des préoccupations un problème qui n'était que latent (Kingdon 2002) : la réforme de l'école primaire adoptée en 2008 a été lancée à la suite d'un rapport du Haut Conseil de l'Education (HCE), très médiatisé, pointant l'insuffisance des résultats des élèves à l'entrée au collège.

Le rapport de l'OCDE de 2010, consacré à l'économie politique des réformes, retient quant à lui un concept qui peut être rapproché de l'intérêt pour la réforme : la « maturité » de l'opinion sur le sujet (Tompson, 2010a, 50‑ 51). Pour Tompson, « la question de la maturité pour la réforme concerne non seulement le degré de gravité du problème à régler, mais aussi le degré de sensibilisation au coût du *statu quo* et le degré de consensus sur la nécessité d'un changement » (Tompson, 2010a, 51). C'est donc une question plus large, mais qui englobe le degré d'intérêt de l'opinion : une prise de conscience de l'importance du problème a un impact favorable sur la faisabilité politique de la réforme. Tompson insiste ainsi sur le rôle crucial de la communication : « persuader les parties prenantes et le public que l'absence de réforme a un coût peut être dans ce cas le premier problème » (Tompson 2010a, 51). L'exemple de la maturation dans l'opinion du problème des retraites et de leur financement est ici éclairant : les réformes réussies (la réforme Balladur de 1993) et échouées (le « plan Juppé » relatif à la réforme des régimes spéciaux de 1995) du système, les débats qui les ont entourées et qui les ont suivies, ont permis d'installer dans « l'agenda politique » le problème de façon durable, et a facilité la conduite des réformes ultérieures de 2003, 2010 et 2013 (Etude de cas Plan Juppé - 1995; Etude de cas Retraites - 2003; Etude de cas Retraites - 2010).

Cependant, les études de cas réalisées pour la présente recherche conduisent à penser qu'un intérêt faible de l'opinion pour une réforme n'est pas nécessairement un facteur d'échec pour celle-ci. Parmi les réformes qui ont suscité initialement un faible intérêt de l'opinion, on trouve aussi bien des succès (Etude de cas Décentralisation - 2003; Etude de cas État local) que des échecs (Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts; Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005). En revanche, ces réformes ont un point commun : les parties prenantes ont eu un rôle prépondérant dans la conduite de la réforme, au détriment de

l'opinion publique qui, soit n'a joué presque aucun rôle (Etude de cas État local; Etude de cas Libéralisation du fret - 2006), soit n'est intervenue qu'en tant que « force d'appoint », dont la position a été modelée par les parties prenantes les plus convaincantes (Etude de cas Masterisation de la formation des maîtres; Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005).

L'hypothèse de départ est donc que l'intérêt de l'opinion pour une réforme n'est pas, en tant que tel, un facteur de risque, mais pondère l'importance de son adhésion à la réforme. Si l'opinion prête une grande attention à une réforme, sa position sur le sujet affectera de manière importante le niveau de risque de la réforme : les réformes des retraites, qui concernent directement, et donc intéressent, la grande majorité des Français, sont par exemple particulièrement susceptibles de provoquer des protestations et des manifestations de grande ampleur (2003, 2010, etc.). À l'inverse, lorsque l'opinion n'est que peu intéressée par une réforme, le fait qu'elle y soit plutôt hostile ou plutôt favorable n'importe que peu, ce qui laisse une place importante aux parties prenantes. Pour autant, dans un tel contexte, les parties prenantes peuvent avoir pour stratégie de mobiliser et d'influencer fortement l'opinion publique, en rattachant un thème a priori peu mobilisateur à une problématique qui l'est davantage. Il en va ainsi, par exemple des médecins de CHU qui ont cherché à mobiliser l'opinion sur la maîtrise comptable des dépenses hospitalières alors que la réforme portait sur la gouvernance de l'hôpital et le pilotage du ilotage coordonné Etat-Assurance maladie du système hospitalier (Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires).

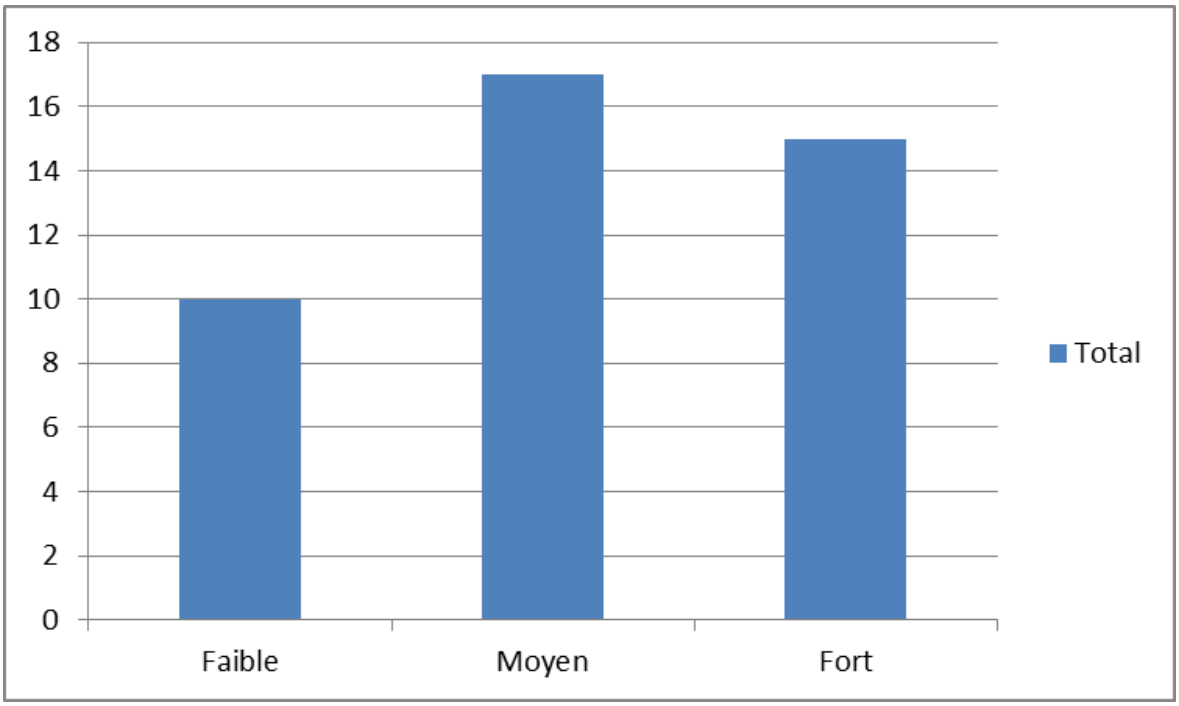
Les réformes de l'échantillon ont été classées en trois catégories, au moyen d'une appréciation qualitative :

- intérêt de l'opinion fort : la réforme affecte directement une majorité de la population ou touche à des représentations fondamentales (p. ex. mariage pour tous);
- intérêt de l'opinion moyen ;
- intérêt de l'opinion faible : pas ou peu d'impact direct sur la population et les représentations politiques fondamentales.

Tableau 14 – Valeurs nominales et numériques de la variable « intérêt de l'opinion »

Valeur nominale	Valeur codée correspondante
Intérêt de l'opinion fort	100%
Intérêt de l'opinion moyen	50%
Intérêt de l'opinion faible	0%

Graphique 6 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « intérêt de l'opinion »



3.2. Degré de complexité des enjeux

Pour que l'opinion se saisisse d'une réforme, il ne suffit pas qu'elle s'y intéresse : encore faut-il qu'elle en comprenne le sens. Dans son modèle dit de la « poubelle », Cohen et al. mettent en évidence l'importance de la simplicité de la décision pour que les acteurs se mobilisent ans le processus (Cohen, March, et Olsen, 1972). Downs rappelle, dans *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, que l'information a un coût, et que si ce coût est plus élevé que les bénéfices qui en sont retirés (à savoir, « faire le bon choix »), il sera rationnel pour le citoyen de ne pas chercher à s'informer : « *it is irrational for most citizens to acquire political information for purposes of voting* » (Downs, 1972, 147). Or, plus une réforme est complexe,

plus le coût de l'information nécessaire à sa compréhension est élevé, et moins les citoyens sont incités à faire l'effort de la comprendre. De nombreuses réformes, pourtant d'importance majeure, n'ont pas mobilisé l'opinion du fait de leur grande complexité (Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle; Etude de cas Décentralisation - 2003; Etude de cas Code de procédure pénale).

Dans une telle situation, les citoyens ne peuvent fonder leur jugement que sur les flux d'information *gratuits* qui sont à leur disposition, c'est-à-dire ceux fournis par les groupes d'intérêt qui cherchent à convaincre les citoyens de suivre leur position : Downs les qualifie de « persuadeurs » (Downs, 1957, 139). Un degré de complexité élevé tend donc à accroître le rôle des parties prenantes dans le processus de décision, au détriment de celui d'une opinion publique plus indéterminée. Les réformes du système de santé, par nature complexes et ayant souvent une composante structurelle, sont particulièrement sujettes à ce phénomène, et la coalition mobilisée contre la réforme peut alors se saisir de certains aspects de la réforme, pour dénoncer un « démantèlement du service public » ou « une maîtrise comptable de la santé » (Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires; Etude de cas Plan Juppé - 1995).

Pour ces raisons, lorsqu'un gouvernement cherche à faire adopter une réforme particulièrement complexe, il concentre généralement la communication sur ses éléments les plus facilement appréhendables par l'opinion, si ces éléments sont de nature à rendre la réforme populaire : par exemple, lors de l'adoption du plan « Hôpital 2007 », le gouvernement a mis en avant les investissements immobiliers réalisés, alors que le plan comportait de nombreux autres aspects tout aussi cruciaux, comme la tarification à l'activité ou l'assouplissement de la planification territoriale de l'offre de soins (Etude de cas Plan Hôpital 2007). Néanmoins, le phénomène contraire peut aussi avoir lieu : lorsqu'il est préférable pour le gouvernement de « désamorcer » l'opinion publique, un certain flou autour d'une réforme, de sa philosophie ou de ses objectifs, peut être délibérément entretenu par l'exécutif. « Le flou qui entoure le sens des mesures, les interprétations divergentes des solutions retenues n'apparaissent pas comme des parasites à une action claire et rationnelle, mais bien au cœur même de leur fonctionnalité politique » (Palier et Surel, 2005, 18). La complexité de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, sans doute inévitable au vu de son objet, peut aussi être interprétée comme une volonté de brouiller les objectifs de la réforme (décentralisation ; régionalisation ou recentralisation) (Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus). Dans la plupart des cas étudiés, la complexité

d'une réforme tend à réduire l'influence autonome de l'opinion publique, et de lui faire jouer « au mieux » un rôle secondaire, un rôle d'appui dans le rapport de forces opposant exécutif et parties prenantes.

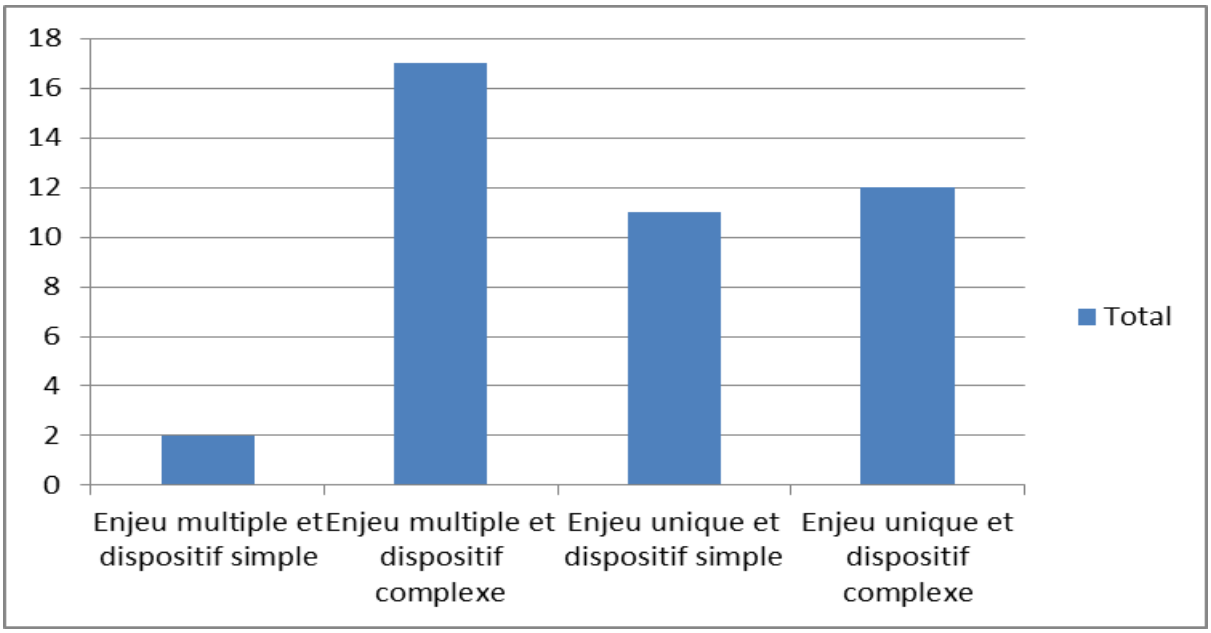
En conséquence, et de façon similaire à la variable précédente, l'hypothèse de départ est que la complexité des enjeux d'une réforme, sans être un facteur de risque en tant que tel, conditionne l'influence de l'opinion publique dans la conduite d'une réforme. Les réformes ont été classées, par une appréciation qualitative, en quatre catégories qui articulent l'enjeu abordé par la réforme et le dispositif qui permet de l'aborder, ces deux éléments étant nécessaires à une bonne appréhension de la réforme :

- enjeu unique et dispositif simple (p. ex. bouclier fiscal) ;
- enjeu unique et dispositif complexe (p. ex réforme des retraites) ;
- enjeux multiples et dispositif simple (p. ex. autonomie des universités) ;
- enjeux multiples et dispositif complexe (p. ex. HPST, plan Juppé).

Tableau 15 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « degré de complexité des enjeux »

Valeur nominale	**Valeur codée**
Enjeu unique et dispositif simple	100%
Enjeu unique et dispositif complexe	67%
Enjeux multiples et dispositif simple	33%
Enjeux multiples et dispositif complexe	0%

Graphique 7 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « degré de complexité des enjeux »



3.3. Adhésion de l'opinion

Le niveau d'adhésion de l'opinion publique à une réforme est la variable principale du présent axe : comme expliqué précédemment, les deux autres variables ont pour utilité de déterminer la force de son impact. L'hypothèse de départ est que plus l'adhésion de l'opinion à une réforme est forte, plus son risque politique est faible, et *vice versa*. Cette hypothèse intuitive tend à être confirmée par les études de cas. Ainsi, dans son récit de l'échec du « plan Juppé » de 1995, Gouiffès écrit : « À partir d'une situation de départ plutôt défavorable, les syndicats constatent assez rapidement un basculement quand les sondages d'opinion laissent apparaître un assentiment au moins relatif au mouvement de grève. » Il cite Bernard Thibault, alors dirigeant de la fédération des cheminots de la CGT : « Tout a basculé après la publication d'un sondage qui montrait que 66 % des Français soutenaient la grève » (Gouiffès, 2010, 41; Plan Juppé - 1995 2011).

Les réformes sont ainsi classées en trois catégories :

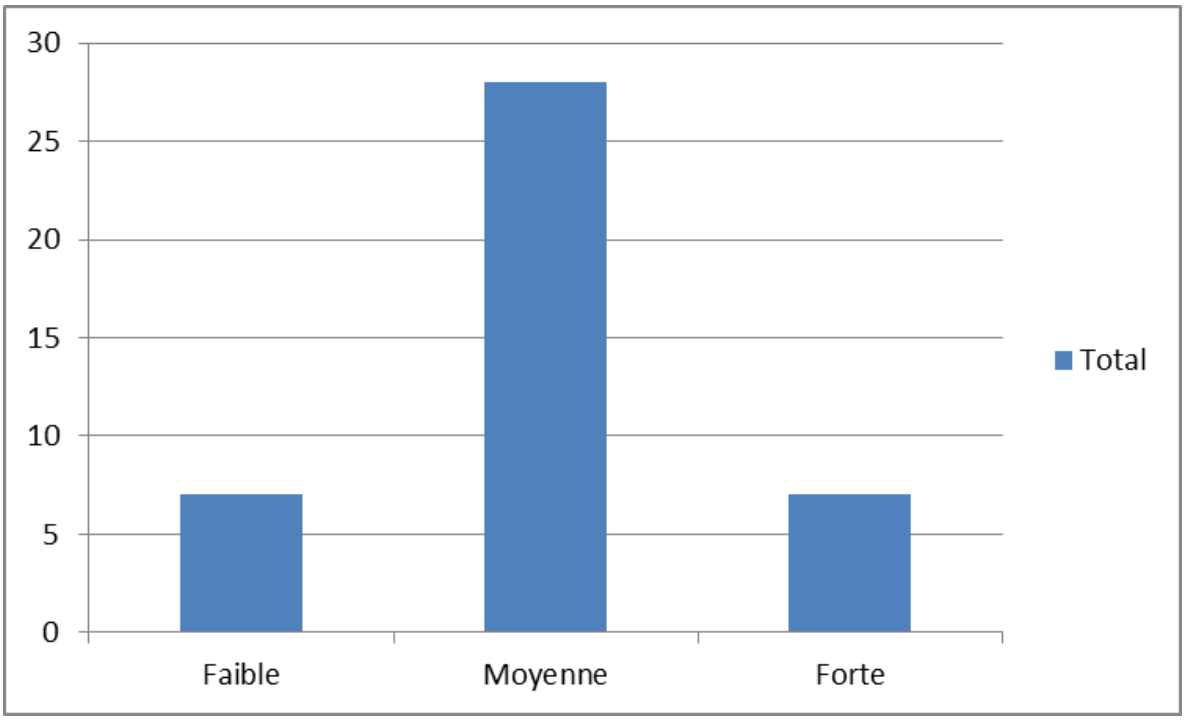
- adhésion forte ;
- adhésion moyenne ;
- adhésion faible.

L'importance de cette variable dans la détermination du risque politique sera fonction des deux variables précédentes, à savoir l'intérêt pour la réforme et sa complexité (voir *supra* 3.1 et 3.2). Son appréciation est qualitative et fruste. Dans l'idéal, les sondages d'opinion permettraient une mesure plus fine de l'adhésion de l'opinion ; mais l'absence, dans un certain nombre de cas de notre échantillon, de sondages publiés au début du processus de réforme a rendu impossible une telle méthode, et l'exigence de comparabilité n'a pu être satisfaite qu'au prix d'une grande simplification. Lorsque de tels sondages étaient disponibles, ils ont malgré tout été pris en compte, afin de guider l'appréciation qualitative. Cette appréciation prend en compte des éléments rationnels, à savoir le fait que la majorité des citoyens soient « gagnants » ou « perdants » de la réforme, et en insistant sur les effets directs de celles-ci par rapport à ses effets indirects – en raison de la « préférence pour le *statu quo* » relevée par Fernandez et Rodrik (1991). Elle prend également en compte les préférences idéologiques de l'opinion, la *national mood* de Kingdon (2002), telle qu'elle peut être perçue par les observateurs et par les « baromètres » d'opinion. En raison de ces difficultés pratiques de mesure, le choix a été fait, par défaut, de considérer l'adhésion comme « moyenne » lorsqu'aucun élément objectif ne permettait d'observer une prise de position claire de l'opinion.

Tableau 16 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « adhésion de l'opinion »

Valeur nominale	Valeur codée
Adhésion forte	100%
Adhésion moyenne	50%
Adhésion faible	0%

Graphique 8 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « adhésion de l'opinion »


30
25
20
15
10
5
0
Faible
Moyenne
Forte
Total

4. Contexte socio-économique

Le troisième axe de la grille d'analyse des facteurs de risque est consacré au contexte socio-économique de la réforme : il vise à mesurer l'impact que peut avoir la situation sociale et économique du pays au moment de l'annonce de la réforme, et la nature de cet impact sur la conduite de la réforme. Une situation économique dégradée, un contexte social tendu, sont-ils des obstacles à la réforme ? Peuvent-ils, au contraire, la faciliter ?

Le contexte socio-économique occupe logiquement une place importante dans les travaux empiriques consacrés à l'économie politique des réformes, qu'ils soient de nature économétrique (OCDE 2007; Høj et al., 2006) ou qu'ils reposent sur des études de cas (Williamson, 1994a; Tompson, 2010a) : si leur objet est d'étudier l'impact de la politique sur les décisions économiques (cf. chapitre I, section 2.5.1.), cet objet les amène naturellement à s'interroger sur l'influence des données économiques sur le champ politique. Par exemple, dans leur analyse des déterminants des changements de politiques structurelles sur les marchés du travail et des biens, Høj *et al.* (Høj et al., 2006), ont distingué entre déterminants endogènes, c'est-à-dire ceux sur lesquels les gouvernants ont une prise, et les déterminants exogènes. Parmi les déterminants exogènes – en d'autres termes, les éléments de contexte –, figurent des éléments économiques, comme la survenance d'une crise économique ou l'exposition à la concurrence étrangère. Ainsi, pour Høj et al., « les grandes crises économiques sont généralement associées à une activité réformatrice globale plus intense, bien que les réformes de certains domaines spécifiques du marché du travail […] tendent à se dérouler dans des périodes de forte reprise » ; par ailleurs, « des réformes chez les partenaires commerciaux tendent à aller avec des plus grandes réformes internes du marché des biens »[134] (Høj et al., 2006, 6). Cette étude met donc en évidence un lien entre le contexte économique et l'action réformatrice de l'État, l'intensité et la nature de ce lien étant variable selon la nature de la réforme envisagée (cf. partie 2).

[134] "*big economic crises are generally found to be associated with higher overall reform activity, although reforms in certain specific labour market areas […] tend to take place in periods of strong upswings*" ; "*reforms in trading partners tend to go along with stronger domestic product market reforms*"

Dans son étude sur l'économie politique de la réforme dans les pays de l'OCDE, Tompson (2010a) s'intéresse lui aussi à l'impact du contexte socio-économique sur les réformes, en intégrant à son analyse une série « d'indicateurs du cycle macroéconomique ». Chaque indicateur vise à mesurer l'existence ou la non-existence d'une situation économique donnée (ils sont donc codés de façon binaire, 0 ou 1). Il s'agit de la crise économique, du ralentissement économique, de la reprise économique, d'une forte hausse du taux de chômage, d'un niveau élevé de chômage, d'une baisse du chômage, de fortes pressions budgétaires, d'une situation budgétaire fragile, de la dégradation du déficit primaire, d'un assainissement budgétaire en cours et d'un redressement budgétaire (Tompson, 2010a, 29‑30). À partir de l'analyse de vingt études de cas de réformes dans dix pays de l'OCDE, Tompson conclut différemment de Hoj : selon lui, il n'y a pas de « lien étroit et généralisé » entre le cycle économique et la capacité du gouvernement à obtenir l'adoption d'une réforme (Tompson, 2010a, 42). Il dégage néanmoins quelques pistes d'analyse, qui diffèrent selon le type de réforme considéré (réforme du marché du travail, des biens et services ou réformes des retraites). Il souligne par exemple qu' « alors que les réformes du marché du travail et des marchés de produits ont été généralement lancées en période de faible croissance, voire de crise, les réformes des retraites l'ont été dans une situation allant d'une profonde récession à une forte croissance » (Tompson, 2010a, 43) : alors que les réformes des retraites se font sentir à très long terme, les réformes du marché du travail et des biens et services ont pour objectif des résultats de court et moyen terme, ce qui les rend plus sensibles au contexte économique. De même, il met en évidence un lien entre performance du marché du travail et action réformatrice dans ce domaine : « même si un *niveau* élevé de chômage a tendance à faire pression dans le sens de réformes du marché du travail, une forte *hausse* du chômage accroît la probabilité d'une « réforme dualiste » » (Tompson, 2010a, 46).

Ces divers travaux d'économie politique montrent bien que le contexte socio-économique a un certain impact sur la conduite des réformes : si les variables qu'ils prennent en compte sont essentiellement « économiques », certains d'entre eux peuvent aussi être considérés comme des éléments de contexte social (en particulier le niveau ou la progression du chômage). Contexte économique et contexte social ne recouvrent certes pas les mêmes réalités : les conclusions de la « Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social » (dirigée par J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi), publiés le 14 septembre 2009, soulignent l'insuffisance des indicateurs strictement économiques, comme le PIB et son taux

de croissance, pour mesurer le bien-être social d'une population donnée. Le contexte économique et le contexte social sont néanmoins interdépendants. Par exemple, une dégradation de la conjoncture économique aura pour conséquences une aggravation du chômage, des inégalités sociales, des difficultés de logement, etc. ; à l'inverse, une crise sociale aiguë, en affectant la confiance des ménages dans l'avenir, entraînera une baisse de la consommation, ce qui est préjudiciable à l'activité économique. Par conséquent, bien que le contexte économique et le contexte social doivent être distingués, ils ne peuvent être complètement séparés.

Le contexte socio-économique dépend d'une multitude de facteurs et peut être appréhendé à travers une multitude d'indicateurs. Chacun des indicateurs évoqués ci-dessus est pertinent et objectif, mais partiel, et ne permet pas de saisir le « contexte socio-économique » dans sa globalité. À l'inverse, cumuler ces indicateurs, comme dans les travaux cités, complexifie inutilement l'analyse au regard de notre objet de recherche : la démarche adoptée est ici résolument *politique*, et le contexte socio-économique ne nous intéresse qu'en tant qu'il est ou peut devenir un déterminant politique. Pour ces raisons, nous avons fait le choix d'utiliser deux indicateurs de *perception* pour mesurer la « qualité du contexte socio-économique ». La perception du contexte par les acteurs a l'avantage d'être globale, de ne pas s'attacher uniquement à un élément de contexte au détriment d'un autre. Elle n'est certes pas, par définition, objective, au contraire de données factuelles brutes ; cependant, dans la démarche politique qui est la nôtre, cette subjectivité ne pose pas problème. En effet, les éléments du contexte économique, comme le niveau du chômage ou le taux de croissance, peuvent avoir leur importance en tant que tels dans le discours politique ; c'est néanmoins à travers le ressenti des acteurs, de l'opinion et des parties prenantes que son impact se fait le plus sentir. L'étude de la prise de décisions stratégiques dans une organisation met ainsi en avant l'importance de la perception. En particulier, les travaux de Dean et Sharfman (1993), portant sur cinquante-sept décisions stratégiques prises dans vingt-quatre entreprises, montrent que les menaces représentées par l'environnement et le degré élevé d'incertitude réduisent la rationalité dans la prise de décision : ceci montre bien que l'environnement a un impact sur les décisions en tant qu'il est *perçu* comme menaçant et/ou incertain. Le choix de prendre des indicateurs de perception du contexte, pour mesurer la qualité de celui-ci, se justifie donc pleinement.

Si Dean et Sharfman soulignent l'impact de la perception d'une menace ou d'un degré élevé d'incertitude dans l'environnement, ils montrent surtout que cette perception a pour conséquence une réduction de la rationalité des acteurs : leur comportement est donc plus imprévisible. Cet exemple souligne qu'il est difficile de formuler des hypothèses de départ quant à la nature du lien entre contexte socio-économique et niveau de risque d'une réforme. Les travaux consacrés à l'économie politique de la réforme mettent eux aussi en évidence l'ambiguïté de l'impact du contexte socio-économique : alors que les difficultés budgétaires, qui peuvent résulter d'une crise économique, rendent plus difficile la réforme, en ce qu'elles limitent la capacité à offrir des compensations aux « perdants » (Tompson, 2010a), la survenance d'une crise peut aussi être une opportunité pour réformer, en révélant les faiblesses structurelles de l'économie et leur impact sur la prospérité du pays (Williamson, 1994a)

En outre, les recherches en économie politique montrent que l'impact du contexte socio-économique varie fortement en fonction de la nature de la réforme (Høj et al. 2006; Tompson 2010a). En particulier, les réformes de type « sociétal », comme la création du PACS en 1999, la parité dans les fonctions électives en 2000 ou le mariage pour tous en 2013, sont largement indépendantes du contexte socio-économique ; à l'inverse, des réformes portant sur les prestations sociales ou les prélèvements obligatoires, comme les réformes des retraites (1995, 2003, 2010), y sont particulièrement sensibles (Etude de cas Plan Juppé - 1995; Etude de cas Retraites - 2003; Etude de cas Retraites - 2010). Ainsi, l'impact du contexte socio-économique doit être analysé en lien avec d'autres variables, en particulier celles ayant trait à la nature de la réforme (cf. partie 2).

Il convient de relever que le contexte est appréhendé au plan national et indépendamment des *policy networks*. Il s'agit d'une limite de la grille. Il est en effet difficile d'appréhender à la fois les spécificités de tel ou tel réseau de politique publique et de conserver une approche générique permettant de dégager une compréhension globale de la réforme et du risque politique. Il est pourtant manifeste que l'histoire récente ou plus généralement l'état dans lequel se trouvent les parties prenantes pèse sur le déroulement de la réforme. La succession très rapide des réformes dans un secteur, comme cela a été le cas dans l'éducation et l'enseignement supérieur fait peser un risque de « retour de bâton » comme le montrent les réformes du lycée de 2008 et du statut des enseignants chercheurs de 2009. De fait, les décideurs sont attentifs à l' « état de santé » des parties prenantes, à leur « réceptivité » au

projet de réforme. Comme le disait F. Salat-Baroux[135] de façon imagée à propos des enseignants et d'un projet de réforme des programmes scolaires : « il faut faire très attention, le terrain est sec »[136]. Autrement dit, une réforme même mineure peut susciter un embrasement des parties prenantes sans rapport avec l'impact réel de la réforme. C'est ce que Jean-Pierre Duport[137] appelle l'effet de « cristallisation » des mécontentements. La réforme devient une occasion d'expression du ressentiment et d'un rapport de force avec le gouvernement dont la réforme est largement un prétexte. D'une certaine façon, la réforme du régime des intermittents et la fronde des chercheurs en 2003 relèvent également de l'effet de cristallisation, ces deux parties prenantes étant alors confrontées à des difficultés matérielles chroniques (Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005; Etude de cas Loi de programmation pour la recherche - 20006).

Le tableau ci-dessous présente les scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables de ce facteur de risque.

Tableau 17 : scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Contexte socio-économique »

[135] Alors secrétaire général de l'Elysée
[136] Lors d'un déjeuner de travail autour de D. de Villepin en avril 2005
[137] Cf. Entretien, mars 2010

REFORME	ENVIRONNEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE	Qualité du contexte social	Qualité du contexte économique
35 heures ; 1997-2000	38%	50%	25%
Réforme des armées 2008-2009	25%	0%	50%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	38%	0%	75%
Création du statut de l'autoentrepreneur ; 2008-2009	38%	0%	75%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	88%	75%	100%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	25%	0%	50%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	38%	25%	50%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	63%	75%	50%
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	50%	50%	50%
Enseignement primaire ; 2007-2008	63%	50%	75%
Emplois-jeunes ; 1997	38%	50%	25%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	38%	0%	75%
L'Etat Local ; 2008-2010	38%	0%	75%
Formation professionnelle ; 2008-2009	38%	0%	75%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	38%	25%	50%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	75%	50%	100%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	63%	50%	75%
HLM ; 2007-2009	50%	25%	75%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	75%	75%	75%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	38%	0%	75%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	50%	50%	50%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	50%	25%	75%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	38%	50%	25%

REFORME	ENVIRONNEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE	Qualité du contexte social	Qualité du contexte économique
Loi de programme recherche ; 2004-2006	50%	50%	50%
Loi LRU ; 2007	75%	75%	75%
Réforme du lycée ; 2008-2009	25%	0%	50%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	25%	0%	50%
Plan Juppé ; 1995-1996	63%	50%	75%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	75%	50%	100%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	88%	75%	100%
Procédure pénale ; 2008-2010	0%	0%	0%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	75%	75%	75%
Retraites ; 2010	0%	0%	0%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	63%	75%	50%
Retraites Fillon ; 2003	75%	75%	75%
RSA ; 2007-2008	50%	50%	50%
Service civique ; 2009-2010	0%	0%	0%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	50%	25%	75%
Suppression du service national ; 1996-1998	25%	25%	25%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	13%	0%	25%
Taxe carbone ; 2007-2010	50%	50%	50%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	0%	0%	0%

N.B. : les modalités d'agrégation des variables par facteur de risque sont précisées au chapitre IV (sous-section 1.2.1.4).

4.1. Qualité du contexte économique

Pour mesurer la « qualité du contexte économique », nous avons retenu comme variable l'indicateur qui nous paraissait le mieux refléter la perception des acteurs économiques, à savoir le baromètre du « moral des patrons », élaboré mensuellement par Ipsos, LCL et la Tribune. En fonction de la valeur de ce baromètre au moment du lancement de la réforme, nous avons classé les réformes dans les catégories suivantes :

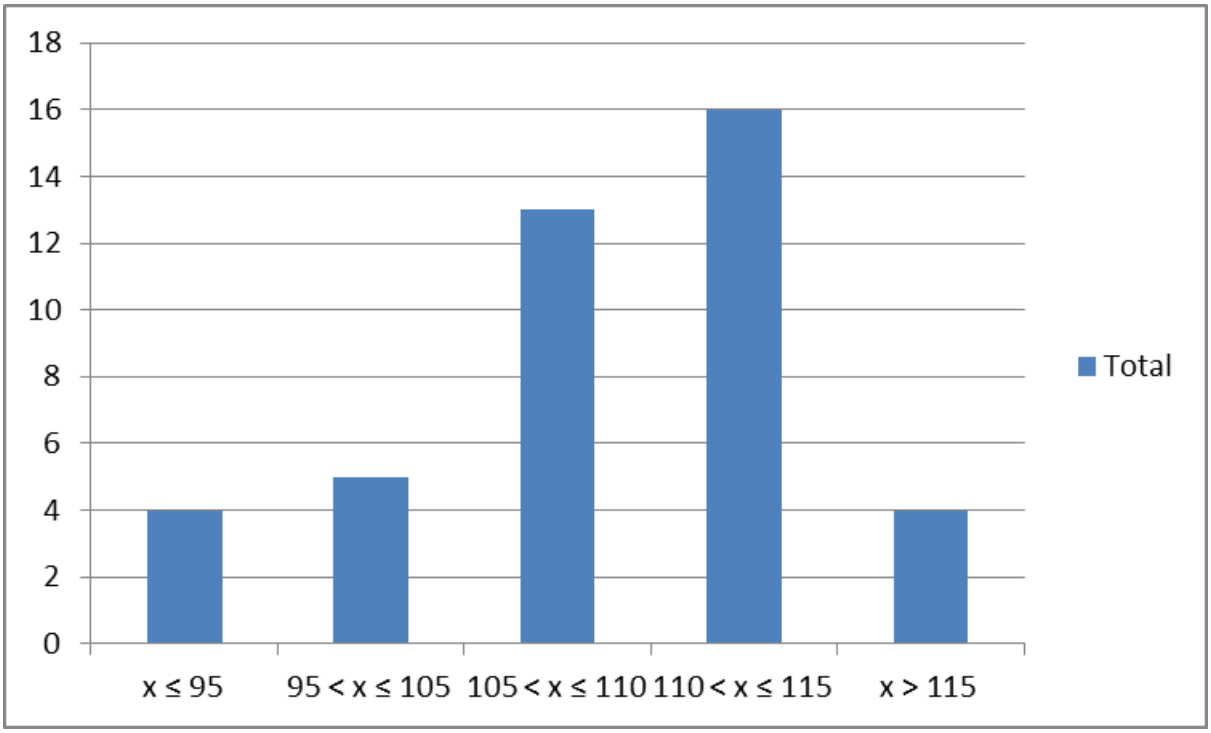
- valeur supérieure à 115 ;
- valeur comprise entre 110 et 115 ;
- valeur comprise entre 105 et 110 ;
- valeur comprise entre 95 et 105 ;
- valeur inférieure à 95.

Ces intervalles ont été définis de façon à obtenir cinq valeurs possibles traduisant la répartition des réformes étudiées sur cet indicateur.

Tableau 18 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « qualité du contexte économique »

Valeur nominale	Valeur codée
$x > 115$	100%
$110 < x \leq 115$	75%
$105 < x \leq 110$	50%
$95 < x \leq 105$	25%
$x \leq 95$	0%

Graphique 9 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « qualité du contexte économique »



4.2. Qualité du contexte social

Pour mesurer la qualité du contexte social, nous avons retenu l'indicateur nous paraissant le mieux traduire la perception du contexte sociale, à savoir le principal résultat de l'enquête réalisée mensuellement par l'Insee, depuis 1987, sur « le moral des ménages ». La valeur moyenne de cet indicateur de moral des ménages, entre 1987 et 2010, étant de -19, nous avons classé les réformes en cinq catégories :

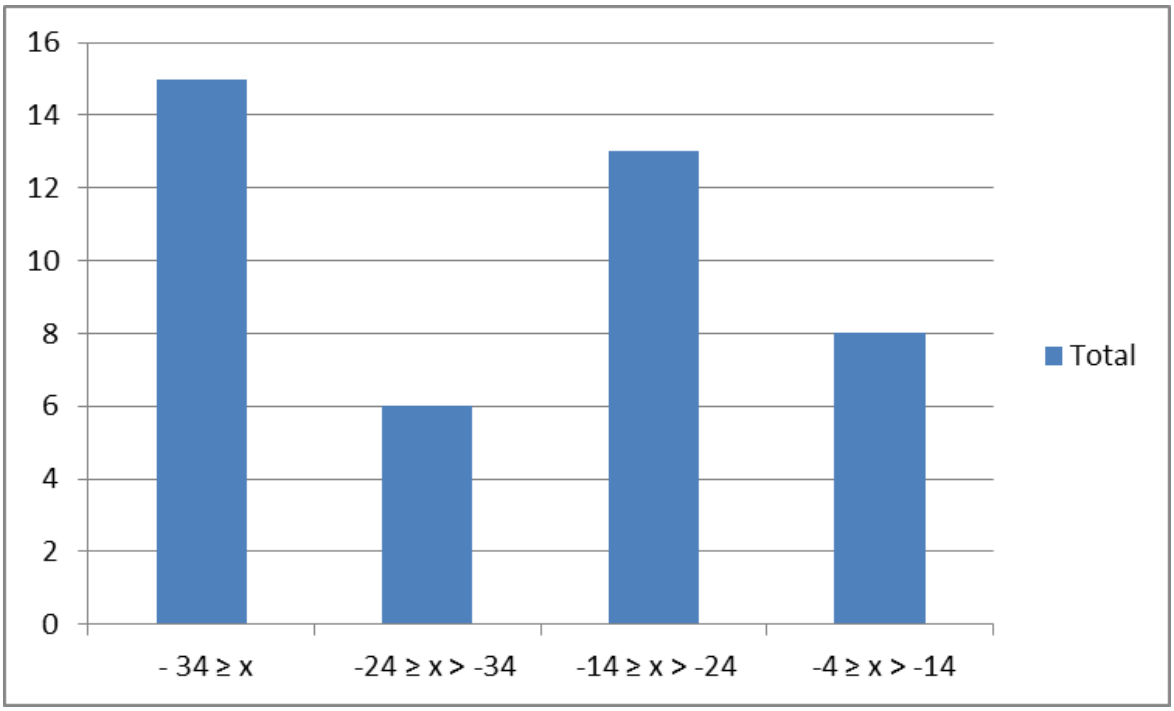
- valeur supérieure à -4 ;
- valeur comprise entre -4 et -14 ;
- valeur comprise entre -14 et -24 ;
- valeur comprise entre -24 et -34 ;
- valeur inférieure à -34.

Ces intervalles ont été définis de façon à obtenir cinq valeurs possibles traduisant la répartition des réformes étudiées sur cet indicateur.

Tableau 19 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « qualité du contexte social »

Valeur nominale	Valeur codée
x > -4	100%
-4 ≥ x > -14	75%
-14 ≥ x > -24	50%
-24 ≥ x > -34	25%
x ≤ -34	0%

Graphique 10 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « qualité du contexte social »



5. Environnement politique

Comme indiqué en introduction de ce chapitre (Partie 1), le facteur de risque lié à l'environnement politique vise à décrypter les rapports de force sur la scène politique. Il est particulièrement important pour tout projet de réforme impliquant un passage au Parlement et/ou suscitant un intérêt fort de l'opinion. Son analyse doit être menée en gardant à l'esprit que cet environnement n'est pas isolé mais innervé par les pressions exercées notamment par les parties prenantes et l'opinion. Ce facteur de risque se compose de cinq variables décrites ci-dessous.

Le tableau ci-dessous présente les scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables de ce facteur de risque.

Tableau 20 : scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Environnement politique »

REFORME	ENVIRON-NEMENT POLITIQUE	Elections passées	Position du gouvernement dans l'opinion	Soutien parlementaire sur cette réforme	Mandat gouvernemental pour la réforme	Proximité de l'opp avec les parties prenantes	Élections à venir
35 heures ; 1997-2000	73%	100%	100%	50%	100%	50%	67%
Réforme des armées 2008-2009	37%	0%	25%	50%	0%	100%	33%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	42%	50%	50%	50%	0%	50%	33%
Création du statut de l'autoentrepreneur ; 2008-2009	47%	50%	50%	50%	0%	100%	33%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	35%	100%	100%	0%	50%	0%	0%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	17%	0%	25%	0%	0%	50%	33%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	25%	50%	0%	0%	0%	0%	100%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	75%	100%	75%	50%	100%	50%	100%
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	38%	50%	25%	50%	0%	0%	67%
Enseignement primaire ; 2007-2008	52%	100%	100%	50%	0%	0%	33%
Emplois-jeunes ; 1997	78%	100%	100%	50%	100%	100%	67%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	42%	50%	50%	50%	0%	50%	33%
L'Etat Local ; 2008-2010	38%	0%	25%	50%	0%	50%	67%
Formation professionnelle ; 2008-2009	57%	50%	50%	100%	0%	50%	33%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	35%	0%	0%	50%	0%	0%	100%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	73%	100%	100%	50%	100%	50%	67%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	48%	100%	100%	0%	0%	50%	67%
HLM ; 2007-2009	52%	100%	50%	50%	50%	50%	33%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	65%	100%	75%	50%	50%	0%	100%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	27%	0%	25%	50%	0%	0%	33%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	43%	50%	50%	50%	0%	0%	67%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	47%	100%	50%	50%	0%	50%	33%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	48%	50%	75%	50%	0%	0%	67%

REFORME	ENVIRONNEMENT POLITIQUE	Dynamique politique : élections passées	Position du gouvernement dans l'opinion	Soutien parlementaire sur cette réforme	Mandat gouvernemental pour la réforme	Proximité de l'opp avec les parties prenantes	Élections à venir
Loi de programme recherche ; 2004-2006	27%	50%	0%	50%	0%	0%	33%
Loi LRU ; 2007	70%	100%	100%	100%	100%	0%	0%
Réforme du lycée ; 2008-2009	27%	0%	25%	50%	0%	0%	33%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	27%	0%	25%	50%	0%	0%	33%
Plan Juppé ; 1995-1996	52%	100%	100%	50%	0%	0%	33%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	68%	100%	100%	50%	50%	50%	67%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	58%	100%	100%	50%	0%	0%	67%
Procédure pénale ; 2008-2010	12%	0%	25%	0%	0%	0%	33%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	37%	50%	100%	0%	0%	50%	33%
Retraites ; 2010	40%	67%	25%	50%	0%	0%	67%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	75%	100%	75%	100%	0%	0%	100%
Retraites Fillon ; 2003	60%	100%	75%	50%	0%	0%	100%
RSA ; 2007-2008	47%	100%	75%	50%	0%	0%	33%
Service civique ; 2009-2010	52%	0%	0%	100%	50%	100%	33%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	62%	100%	50%	100%	50%	0%	33%
Suppression du service national ; 1996-1998	52%	67%	0%	50%	50%	50%	100%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	28%	0%	0%	50%	0%	0%	67%
Taxe carbone ; 2007-2010	37%	100%	75%	0%	0%	50%	33%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	27%	0%	0%	50%	0%	50%	33%

5.1. Dynamique électorale – élections passées

Les acteurs et observateurs politiques ont depuis longtemps constaté ce phénomène, connu en France sous le nom d'« état de grâce » et dans le monde anglophone sous celui de « lune de miel » (*honeymoon period*). Cette période est généralement mise à profit par les gouvernements pour faire adopter des réformes particulièrement importantes, par leur impact ou leur pouvoir symbolique, comme l'abolition de la peine de mort le 9 octobre 1981. Plusieurs réformes étudiées dans le cadre de la présente recherche ont ainsi été lancées dans la foulée d'une victoire électorale, comme la loi sur les emplois-jeunes (1997) ou la loi LRU (2007).

Dans son ouvrage sur l'économie politique de la réforme, Williamson (1994a) a retenu, parmi les hypothèses à étudier, l'existence ou non d'un état de grâce. Sa conclusion est que « l'existence et l'usage effectif d'un état de grâce peuvent souvent être cruciaux pour mener

une réforme avec succès »[138] (Williamson 1994b, 572) : s'il n'est pas nécessaire de disposer d'un état de grâce pour faire adopter une réforme, il est nécessaire d'avoir une occasion de le faire, et l'état de grâce est une des occasions possibles. Kingdon a, lui aussi, souligné le rôle que peut jouer une victoire électorale récente sur l'agenda politique et gouvernemental, à la fois par la consécration d'un programme électoral au détriment d'un autre – ce qui donne une forte légitimité pour le mettre en place – et par le renouvellement du personnel politique qui en découle (*turnover effect*). Ces deux éléments font d'une victoire électorale un facteur important de « fenêtre d'opportunité » (2002). De même, l'importance du cycle politique sur les décisions des gouvernants en matière économique a été mise en évidence par un article fondateur de Nordhaus sur le *political business cycle* (Nordhaus, 1975) – nous y reviendrons dans la section suivante.

Les élections nationales (présidentielles et législatives) sont centrales pour la conduite des réformes de politiques publiques nationales dans la mesure où elles déterminent le contrôle du pouvoir national. Néanmoins, entre ces échéances nationales, d'autres scrutins ont lieu, comme les élections locales ou européennes. Si leur objet n'est en théorie pas lié à la politique menée par le gouvernement, les partis qui y concourent sont généralement les mêmes, et il est courant de voir dans le résultat de ces élections secondaires un « test » du soutien dont bénéficie la majorité gouvernementale[139]. Par conséquent, ces scrutins exercent, eux aussi, une influence sur la capacité du gouvernement national à réformer : une victoire électorale lors d'un scrutin intermédiaire renforce le gouvernement, et donc sa capacité à réformer, tandis qu'une défaite l'affaiblit. Ainsi, les élections régionales de mars 2010 ont eu lieu alors que la réforme des collectivités locales voulue par le président Sarkozy était en cours d'adoption : le Parti socialiste ayant remporté la quasi-totalité des régions, l'opposition a pu arguer que ce résultat électoral était un désaveu pour le gouvernement, notamment sur la réforme des collectivités (Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus).

La variable « dynamique politique – élections passées » prend en compte ces hypothèses et vise à en évaluer l'effectivité. Le critère discriminant y est le temps écoulé, au moment de l'annonce politique de la réforme, depuis les dernières élections. Quatre modalités sont définies :

[138] "*the existence and effective use of a honeymoon may often be critical in realizing a successful reform*"
[139] Un sondage TNS-Sofres – Logica réalisé les 8 et 9 mars 2010 en Franche-Comté révèle que 31 % des Francs-Comtois conçoivent leur vote aux élections régionales comme un moyen « d'exprimer [leur] désapprobation à l'égard du gouvernement actuel et de Nicolas Sarkozy ».

- élections nationales gagnées il y a moins de 6 mois ;
- autres élections gagnées il y a moins de 6 mois ;
- autres élections perdues il y a moins de 6 mois ;
- autres.

La première modalité concerne les situations d'« état de grâce ». Sa durée est variable. La chute du président de la République et du Premier ministre dans les sondages peut être beaucoup plus rapide, comme le montre l'évolution des sondages de F. Hollande et J.M. Ayrault courant 2012 pour lesquels le décrochage a commencé dès la rentrée 2012[140]. Les cotes de confiance comparées des présidents de la République depuis Mitterrand mesurées par TNS Sofres[141] montrent que cet état de grâce dure quelques mois, parfois 2, par fois 3, parfois 6, parfois près d'un an comme avec Mitterrand. En réalité, ce seuil est, comme tout seuil, quelque peu fictif, les cotes de confiance ayant tendance à baisser continument pendant la première année de mandat. Mais, au-delà de l'opinion, la légitimité et l'autorité politiques s'exercent sur la majorité parlementaire et les parties prenantes avec une trace sans doute plus longue. Au total, 6 mois nous ont paru une durée raisonnable. La seconde modalité s'applique aux cas où une victoire à des élections locales ou européennes a pu maintenir ou renforcer la légitimité politique du gouvernement en place. La troisième, à l'inverse, concerne les cas où une défaite à des élections secondaires a pu affaiblir récemment cette légitimité. La modalité « autres » permet de coder les réformes qui ne se situent pas dans les périodes où les élections peuvent exercer une influence significative sur le déroulement de la réforme.

Le terme d'élections doit ici être entendu au sens large : sont assimilés à des élections les référendums nationaux. En effet, si un référendum est juridiquement la simple réponse à une question posée, certains votants y trouvent l'occasion d'exprimer leur défiance (le contraire étant plus rare) envers le pouvoir en place. Lorsqu'un gouvernement prend position sur un référendum, ce qui est généralement le cas, et que cette position est mise en minorité par le vote populaire, il en est profondément affaibli, et peut même être contraint à présenter sa démission (comme le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en mai 2005). Pour autant, dans la mesure où il est sans influence sur la distribution des pouvoirs au plan national qu'il

[140] Cf. Cote de confiance mesurée par l'observatoire politique CSA – Les Echos
[141] http://www.ange-noir.fr/2013/03/02/cote-de-popularite-du-president/

contribue seulement à renforcer ou affaiblir, l'impact d'un référendum sur l'environnement politique est plutôt comparable à celui d'une élection locale, et est traité comme tel dans notre travail.

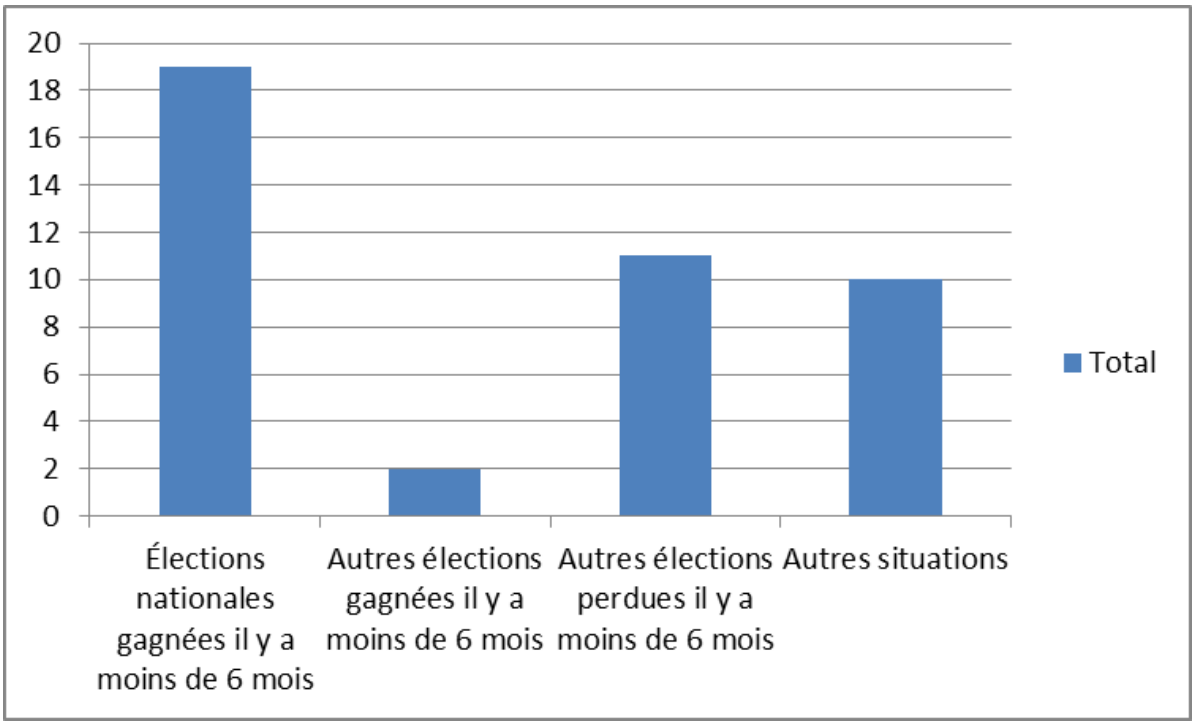
L'hypothèse de départ est qu'une victoire électorale récente favorise la conduite et donc la réussite d'une réforme, et qu'une victoire à une élection nationale aura un impact positif plus fort qu'une victoire à une élection moins importante ; à l'inverse, une défaite récente lors d'une élection intermédiaire augmentera le niveau de risque politique de la réforme.

Tableau 21 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « dynamique électorale – élections passées »

Valeur nominale	Valeur codée
Élections nationales gagnées il y a moins de 6 mois	100%
Autres élections gagnées il y a moins de 6 mois	67%
Autres élections perdues il y a moins de 6 mois	0%
Autres situations[142]	50%

Graphique 11 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « dynamique électorale – élections passées »

[142] Lorsque les dernières elections datent d'il y a plus de 6 mois.



5.2. Élections à venir

Nous avons vu, en examinant la variable « dynamique électorale – élections passées », comment les élections récentes peuvent affecter l'environnement politique, en renforçant la légitimité du réformateur par le phénomène d'« état de grâce ». Il s'agit ici d'étudier l'impact des élections *futures* sur la situation politique présente. Nous avons déjà évoqué le *political business cycle* mis en évidence par Nordhaus (1975) : à partir d'un modèle simple d'arbitrage entre chômage et inflation, il affirme qu'à l'approche d'une élection, les gouvernants auront tendance à privilégier excessivement la baisse du chômage, laissant l'inflation atteindre des niveaux trop élevés, tandis qu'une fois l'élection passée, l'inflation galopante qui résulte de cette politique les amènera à privilégier, au contraire, le contrôle de l'inflation au détriment de la lutte contre le chômage, qui tendra à augmenter.

Ce concept de *political business cycle* repose sur le postulat, issu de la théorie économique, que les politiciens sont des individus rationnels dont l'objectif est de maximiser leur bien-être individuel, à savoir de conserver ou conquérir le pouvoir. Comme l'écrit Anthony Downs, « les partis politiques, dans une démocratie, font des propositions politiques dans le seul but de gagner des voix. Ils ne cherchent pas à arriver au pouvoir afin de mettre en œuvre certaines

politiques prédéterminées ou pour servir certains groupes d'intérêts particuliers ; ils formulent plutôt des propositions et servent des groupes d'intérêt afin d'arriver au pouvoir »[143] (Downs, 1957). Cette vision quelque peu cynique de l'engagement politique est sans doute exagérément restrictive. À propos de la réforme des retraites de 2010, E. Woerth[144] rappelle qu' « il ne faut pas négliger, dans le lancement de cette réforme, la part de l'intérêt général dans les motivations du gouvernement », ce que confirment les enquêtes menées par C. Althaus (Althaus 2008). Quoi qu'il en soit, il est indéniable que les politiciens sont sensibles aux considérations électorales, et ont généralement pour objectif la conquête et la conservation du pouvoir, ne fût-ce que pour mettre en œuvre la politique en laquelle on croit : comme l'affirme Michel Rocard, « tout gouvernant a besoin de temps pour accomplir sa mission », (Crépu et al., 2007). En conséquence, il se conçoit aisément que la proximité d'échéances électorales renforce le niveau de tension au sein de l'environnement politique. La détermination de l'opposition devrait être plus forte et le gouvernement plus prudent dans les réformes qu'il lance.

Les études de cas de réformes publiques tendent à confirmer ce phénomène. Ainsi, dans *Réformes, mission impossible ?*, Gouiffès écrit que sur l'ensemble des réformes qu'il a étudiées, « les échecs retentissants ont toujours lieu lorsque l'exécutif est dans un temps très contraint par rapport à la prochaine échéance électorale nationale ; il dispose en général de moins de deux ans » ; « les échecs sont donc souvent liés à la perception, au sein de l'exécutif, d'un sentiment d'urgence justifiant une certaine précipitation » (2010, 129‑130). Pour Gouiffès, l'importance de disposer d'assez de temps avant les prochaines échéances ne tient pas tant à une question de légitimité politique qu'à « la capacité à digérer les éventuelles déconvenues dans l'opinion publique liées à des réformes difficiles : il faut « avoir le temps de se refaire » avant les prochaines échéances » (Gouiffès, 2010, 130). De même, alors que la réforme des retraites menée par É. Woerth a été annoncée en juin 2009, son lancement est délibérément repoussé au printemps 2010, après les élections régionales de mars 2010, de peur que l'impopularité prévisible de la réforme n'ait des conséquences électorales négatives pour la majorité (Etude de cas Retraites - 2010).

[143] "*Political parties in a democracy formulate policy strictly as a means of gaining votes. They do not seek to gain office in order to carry out certain preconceived policies or to serve any particular interest groups; rather they formulate policies and serve interest groups in order to gain office"*
[144] Cf. entretien, octobre 2012

Pour apprécier l'impact du calendrier électoral sur la conduite des réformes, nous avons classé les réformes de notre échantillon en cinq catégories :

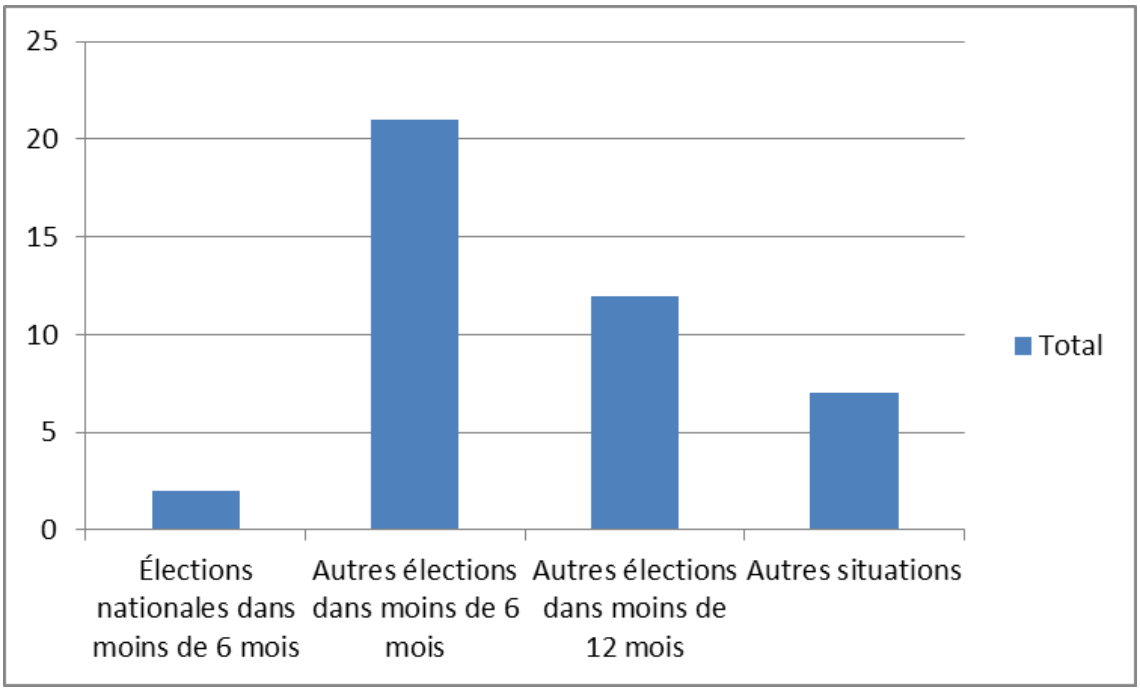
- élections nationales dans moins de 6 mois ;
- élections nationales dans moins de 12 mois ;
- autres élections dans moins de 6 mois ;
- autres élections dans moins de 12 mois ;
- autres situations (au-delà d'une année, les échéances électorales sont considérées comme exerçant une influence négligeable sur la conduite des réformes).

Les durées retenues de 6 et 12 mois correspondent à la fourchette de temps que durent la plupart des réformes. L'hypothèse de départ est que plus une échéance électorale est proche, plus le risque politique d'une réforme est élevé, et que cet impact négatif est plus fort pour les élections nationales que pour les élections « intermédiaires ».

Tableau 22 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « élections à venir »

Valeur nominale	Valeur codée
Élections nationales dans moins de 6 mois	0%
Élections nationales dans moins de 12 mois	33%
Autres élections dans moins de 6 mois	33%
Autres élections dans moins de 12 mois	67%
Autres situations	100%

Graphique 12 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « élections à venir »



5.3. Position du gouvernement dans l'opinion

Si, comme cela a déjà été rappelé (Partie 3), l'état de l'opinion n'a pas d'influence directe sur les pouvoirs formels dont disposent un gouvernement pour faire adopter une réforme, le soutien populaire dont il peut se prévaloir au moment de lancer une réforme est considéré comme une composante centrale du rapport de force politique. Cette composante exerce deux effets sur la conduite de la réforme.

D'une part, le soutien populaire au gouvernement est un marqueur de la capacité d'influence du gouvernement sur le système politique. Comme cela a été rappelé s'agissant du plan Juppé, l'opinion joue un rôle pivot vis-à-vis des parties prenantes (cf. 3.3). Il est alors très difficile pour une coalition d'opposants d'influencer l'opinion. Le soutien de l'opinion est également de nature à faciliter la « gestion » de la majorité parlementaire et la cohésion gouvernementale. Comme l'a montré Schumpeter en prenant exemple sur le Cabinet britannique, la compétition pour le pouvoir, élément distinctif du régime démocratique, a lieu non seulement entre les différents partis, mais également au sein même des partis : Schumpeter parle ainsi du Cabinet comme de « *an assemblage of subleaders* » ; « *this game results, according to the relative strength of individuals and their positions, in a very variable but in most cases considerable amount of freedom* » (Schumpeter 1942, cité dans Brooker, 2010). Dans le chapitre intitulé « *Political Feasibility : Interests and Power* », Galston étudie

les raisons de l'échec du président Clinton à faire adopter son projet de Sécurité sociale universelle, en dépit de la majorité absolue du Parti démocrate au Congrès. Parmi ces raisons se trouve la faible popularité du Président dans l'opinion : « Le président Clinton avait été investi avec le soutien de seulement 43 pour cent du peuple américain. Tous les membres démocrates du Congrès avaient obtenu de meilleurs résultats que le président dans leur État ou circonscription. Peu d'entre eux considéraient qu'ils devaient leur succès électoral à ses efforts »[145] (in Goodin, 2006, 552). En France, également, les tensions au sein de la majorité parlementaire surviennent alors que la cote de confiance du président de la République et/ou du Premier ministre dans l'opinion se réduit (Etude de cas Hadopi; Etude de cas Audiovisuel public - 2008; Etude de cas Taxe carbone). La réforme du CPE en est un autre exemple : la faiblesse relative du gouvernement dans l'opinion, au moment de l'annonce du CPE et la compétition de plus en plus affichée entre D. de Villepin et N. Sarkozy expliquent la frilosité, voire la méfiance, de la majorité parlementaire à son égard (Contrat Première Embauche - CPE).

Pour mesurer la confiance de l'opinion envers l'exécutif au moment de l'annonce de la réforme, nous avons utilisé, dans chaque cas, la cote de popularité des chefs de l'exécutif, mesurée mensuellement par l'institut TNS Sofres**.** Tenant compte de la particularité de la répartition du pouvoir exécutif dans la V^{ème} République, nous avons fait le choix de calculer la moyenne entre le taux de confiance envers le président de la République et celui envers le Premier ministre (sauf en cas de cohabitation, où le rôle politique du Président est bien plus réduit) ; si cette solution est sommaire et discutable, ne prendre en compte que l'une des deux « têtes » de l'exécutif serait – selon nous – encore plus insatisfaisant. À partir du taux de confiance ainsi obtenu, nous avons classé les réformes en cinq catégories :

- taux supérieur à 55 % ;
- taux entre 50 et 55 % ;
- taux entre 45 et 50 % ;
- taux entre 40 et 45 % ;

[145] *"President Clinton had taken office with the backing of only 43 per cent of the American people. Every congressional Democrat had run ahead of the president in his or her state or district. Few believed that they owed their electoral success to his efforts."*

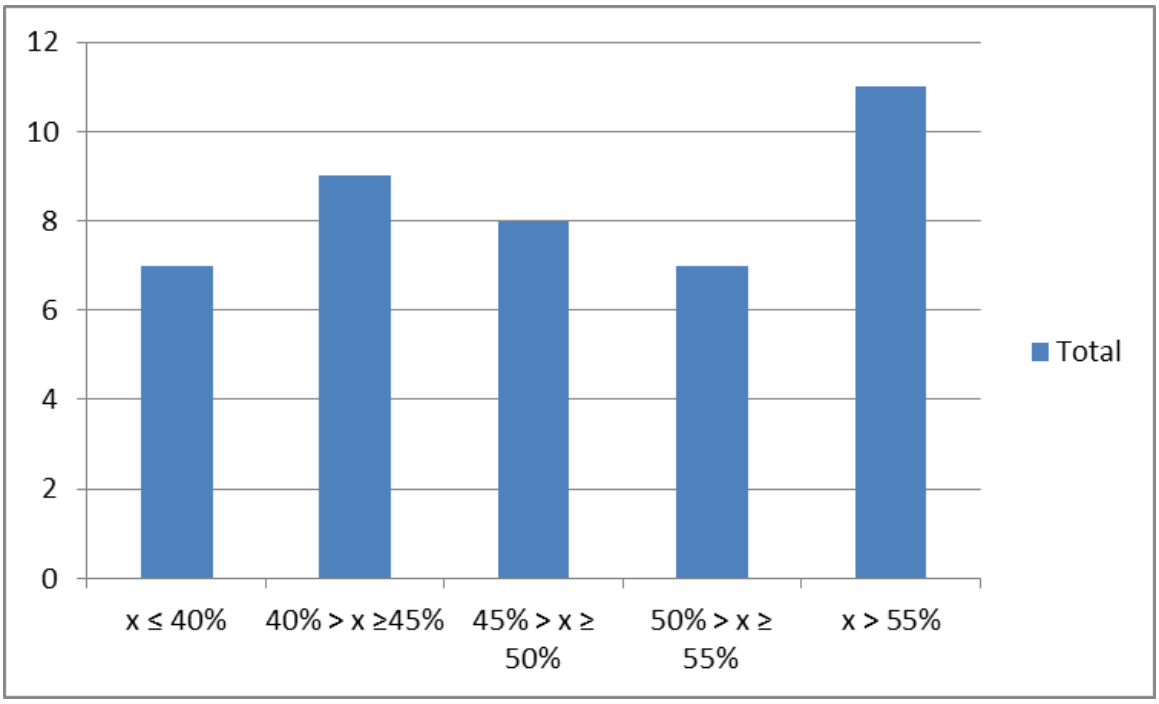
- taux inférieur à 40 %.

Par hypothèse, plus la cote de popularité de l'exécutif est élevée, plus le risque politique de la réforme est faible. Il est également supposé que cette variable peut en influencer d'autres, en particulier le soutien parlementaire sur la réforme, que nous examinerons dans la section suivante.

Tableau 23 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « position du gouvernement dans l'opinion »

Valeur nominale	Valeur codée
$x > 55\%$	100%
$50\% > x \geq 55\%$	75%
$45\% > x \geq 50\%$	50%
$40\% > x \geq 45\%$	25%
$x \leq 45\%$	0%

Graphique 13 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « position du gouvernement dans l'opinion »



5.4. Soutien parlementaire sur la réforme

Si l'on ne peut proprement qualifier le régime politique français de parlementaire, en raison du rôle qu'y joue le chef de l'État, il a emprunté au parlementarisme la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale (art. 20 de la Constitution). Le gouvernement a besoin d'une majorité à l'Assemblée nationale pour être investi, mais aussi pour mener à bien la politique qu'il souhaite porter. En effet, « le Parlement vote la loi » (art. 24 de la Constitution) : si certaines réformes ont un caractère réglementaire (Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts; Etude de cas Statut des enseignants chercheurs; Etude de cas État local) et peuvent être adoptées par simple décret ou arrêté, les textes les plus importants sont du domaine de la loi (art. 34). Par conséquent, pour qu'une telle réforme soit adoptée, elle doit nécessairement obtenir un soutien majoritaire à l'Assemblée nationale. Le Sénat, non élu au suffrage universel, n'a pas les mêmes pouvoirs que l'Assemblée, et il est possible pour celle-ci d'adopter un texte (sauf lois organiques et constitutionnelles) malgré son opposition (art. 45 et suivants) ; néanmoins, l'opposition du Sénat peut, à tout le moins, retarder le processus parlementaire, ce qui complique l'action réformatrice. Par conséquent, un soutien majoritaire au Sénat, bien que non indispensable, est souhaitable et facilite l'action réformatrice.

Dans le cas des réformes qui ne ressortissent pas du domaine législatif, et ne nécessitent qu'un décret pour être mises en place, le soutien d'une majorité de parlementaires n'est pas aussi crucial, et la marge de manœuvre de l'exécutif est plus grande. Cela ne signifie pas qu'une « fronde parlementaire » n'est pas un risque à prendre en compte, susceptible d'affecter la réforme. Ainsi, dans son étude de cas de la réforme manquée de l'administration fiscale en 1999-2000, Gouiffès (2010) montre que c'est la bronca de la majorité socialiste, échaudée par l'écho grandissant des protestations auprès de leurs électeurs, qui a porté l'estocade au projet de réforme du gouvernement, provoquant *in fine* la démission du ministre de l'Économie, Christian Sautter ; la réforme relevait pourtant du domaine réglementaire.

Les particularités du régime politique français font que le risque de désaccords entre la majorité et l'exécutif est plus faible qu'ailleurs. D'une part, l'élection du président de la République au suffrage universel et la concomitance des élections présidentielles et législatives donnent à l'exécutif une légitimité forte sur sa majorité, les députés étant élus pour appliquer le programme du président de la République, ce qui limite l'importance des phénomènes de *bargaining* ou de *logrolling*[146], mis en évidence par Kingdon dans le système politique américain (Kingdon, 2002), au Parlement français. D'autre part, l'élection des députés au scrutin uninominal majoritaire à deux tours limite le multipartisme et favorise l'émergence de majorités politiques cohérentes, constituées d'un seul parti ou d'un parti dominant : la menace d'une rupture entre les composantes de la coalition au pouvoir, qui est particulièrement forte dans des régimes à représentation proportionnelle est donc réduite. Pour ces raisons, le gouvernement est généralement en mesure d'obtenir un soutien majoritaire à ses projets de réforme. Cette situation, que l'on peut qualifier de « normale », n'est cependant pas toujours assurée, et le risque de division de la majorité est à prendre en compte. Si le multipartisme est limité en France, il n'a pas disparu pour autant, et il arrive que la majorité au pouvoir soit une coalition de partis dont aucun ne détient la majorité absolue (comme le gouvernement de L. Jospin de 1997 à 2002). Dans une telle situation, le risque de « fronde parlementaire » est accru, ce qui explique pourquoi, dans son travail sur l'économie politique de la réforme, Tompson (2010a) retient, parmi les « indicateurs du cycle politique » qu'il mesure, la « composition du gouvernement » (parti unique, coalition à parti dominant, coalition morcelée).

[146] terme que l'on peut traduire par « renvoi d'ascenseur », à savoir les situations où une partie prenante accepte de soutenir une réforme donnée – ou du moins de ne pas s'y opposer – en échange d'une faveur du gouvernement sur une autre question, parfois totalement indépendante.

Plusieurs exemples de réforme, parmi notre échantillon d'études de cas, illustrent la réalité de ce risque. La suppression de la taxe professionnelle, en 2009, a fait l'objet de l'opposition du Nouveau Centre, pourtant membre de la majorité avec l'UMP, tandis que les parlementaires de l'UMP n'ont voté le texte qu'après des amendements substantiels, et après des dissensions publiquement exprimées (tribune publiée par 24 sénateurs, dont l'ancien Premier ministre J.-P. Raffarin, le 1er novembre) (Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle). De même, lors de l'examen de la réforme concernant la gestion des HLM, le Sénat a voté massivement (par 314 voix contre 21) contre l'article 17 du projet de loi, qui prévoyait un assouplissement de la règle imposant 20 % de logements sociaux aux communes de plus de 5000 habitants ; anticipant une hostilité similaire à l'Assemblée nationale, le gouvernement renonça finalement à cet assouplissement (Etude de cas Loi Boutin pour la mobilisation du logement social et contre l'exclusion).

Le risque d'opposition de la majorité parlementaire aux projets gouvernementaux est particulièrement élevé lorsque ces projets ont pour objectif, ou pour conséquence, de porter atteinte aux intérêts des élus, considérés en tant que corporation distincte du reste de la société et ayant des intérêts communs et propres (Puppo, 2005). La réforme des collectivités locales, adoptée en 2010 en s'inspirant du rapport de la commission Balladur (remis le 5 mars 2009 au président Sarkozy), est un exemple de cette situation (Statut des collectivités locales et de leurs élus 2011; Le Lidec, 2009). En effet, la réforme avait pour but, entre autres, de réduire le nombre d'élus territoriaux, dans un souci d'efficacité et d'économie et, à terme, de rapprochement entre les différents échelons locaux. Cette réduction allait à l'encontre des intérêts des élus, y compris des parlementaires, notamment en raison du cumul des mandats (Le Lidec 2009). Par conséquent, selon Le Lidec (qui écrit de la sorte en mars 2009, soit immédiatement après la remise du rapport Balladur, et avant le début de la réforme proprement dite), « la volonté exprimée d'engager une réforme de grande ampleur des structures locales devant déboucher sur une réduction substantielle des dépenses locales a peu de chances d'aboutir dans le cadre d'un processus législatif empruntant la voie parlementaire. » (Le Lidec, 2009, 495). En fin de compte, la réticence des parlementaires n'a pu être vaincue qu'avec l'engagement fort et public du chef de l'État en faveur de la réforme (Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus).

À l'inverse, certaines réformes peuvent obtenir un soutien dépassant les contours de la coalition au pouvoir, et rallier une fraction non négligeable de l'opposition politique. Lorsque

cela a lieu, l'opposition, divisée sur la question, est affaiblie, ce qui facilite la conduite de la réforme – il est plus facile de gagner un combat lorsque les adversaires se battent entre eux – tout en renforçant politiquement l'exécutif. C'est une des conclusions que tire Williamson à partir des études de cas rassemblées dans *The Political Economy of Policy Reform* : « *This record suggests that a weak and divided opposition does indeed make the task of a reforming government easier"* (1994a). Ainsi, lors de l'adoption de la réforme des retraites de 2003, des dissensions se font jour au sein de l'opposition de gauche. Le PS et le PCF s'affrontent quant à la stratégie à mener, tandis que plusieurs voix discordantes s'expriment en faveur de la réforme, comme celles de M. Rocard, B. Kouchner, J. Attali ou encore M. Charasse. En conséquence, la position du PS sur le dossier des retraites s'avère « assez illisible par l'opinion publique » (L. Fabius), ce qui a facilité la tâche du gouvernement (Etude de cas Retraites - 2003).

Lorsqu'un projet de réforme rallie non une fraction, mais la quasi-totalité de l'opposition, l'impact positif sur la conduite de la réforme est d'un autre ordre : le consensus politique est généralement mis au crédit du gouvernement, raison pour laquelle l'opposition ne s'y résout que lorsqu'elle y est contrainte par une opinion très largement favorable au projet gouvernemental. Le « Grenelle de l'environnement » est une illustration typique de cette configuration politique rare : le projet de loi « Grenelle I » a été voté en première lecture à l'Assemblée, le 21 octobre 2008, par 526 voix contre 4 et 21 abstentions, ce qui a été considéré par la plupart des commentateurs comme une « victoire politique » pour le président Sarkozy, et dans une moindre mesure pour le ministre du Développement durable, J.-L. Borloo (Etude de cas Grenelle de l'environnement).

Il faut cependant garder à l'esprit que le soutien parlementaire à un projet de réforme n'est pas une donnée figée, et peut être influencé significativement par la conduite de la réforme. L'exemple de la réforme du patrimoine en 2010 le montre : malgré une majorité au départ très divisée sur le sujet, l'organisation d'un groupe de travail réunissant les *leaders* d'opinion de la majorité parlementaire autour des ministres impliqués (C. Lagarde et F. Baroin) et des administrations concernées a favorisé une compréhension commune des enjeux et, *in fine*, une convergence vers une réforme relativement consensuelle parmi les parlementaires de la majorité. L'existence de dissensions au sein de la majorité n'est donc pas un obstacle incontournable ; les modalités de conduite de la réforme et des concessions faites *ex ante* peuvent réintroduire du consensus.

Pour tenir compte de ces différentes configurations possibles, tout en permettant leur comparaison, les réformes sont ici classées en trois catégories :

- soutien parlementaire faible ;
- soutien parlementaire moyen ;
- soutien parlementaire fort.

Le soutien parlementaire moyen correspond à la situation « normale », où une majorité relativement unie soutient un texte face à une opposition relativement unie. Lorsqu'une partie de la majorité parlementaire est réservée ou hostile, que ces positions se traduisent par des prises de positions publiques dans la presse, le soutien parlementaire est jugé faible. Lorsqu'au moins une partie non négligeable de l'opposition parlementaire est favorable au projet de réforme, le soutien parlementaire est jugé fort. Rétrospectivement, la réforme des retraites de 2010 a été adoptée, à l'Assemblée et au Sénat, par l'ensemble de la majorité présidentielle (UMP et Nouveau centre), tandis que l'ensemble de l'opposition (PS, PCF, Verts, radicaux de gauche) a voté contre : il s'agit d'un soutien parlementaire « moyen ». La réforme des collectivités territoriales, adoptée en décembre 2010, a été votée à une courte majorité (276 pour, 240 contre à l'Assemblée nationale), de nombreux députés de la majorité présidentielle ayant refusé de soutenir le texte : il s'agit d'un soutien parlementaire « faible ». Quant à la loi Grenelle I (2007), elle est adoptée à la quasi-unanimité des députés, l'opposition ayant soutenu le texte tout comme la majorité : il s'agit d'un soutien parlementaire « fort ». L'analyse *ex ante* de cette variable implique une bonne connaissance de la sensibilité des parlementaires. De fait, les tensions au sein de la majorité parlementaire sont apparues en particulier sur des réformes soit qui touchent aux intérêts des parlementaires (Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus; Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle; Etude de cas Décentralisation - 2003) soit qui ne découlent pas du corpus idéologique de la majorité ou abordent des enjeux nouveaux (Hadopi 2011; Audiovisuel public - 2008 2011; Code de procédure pénale 2012)

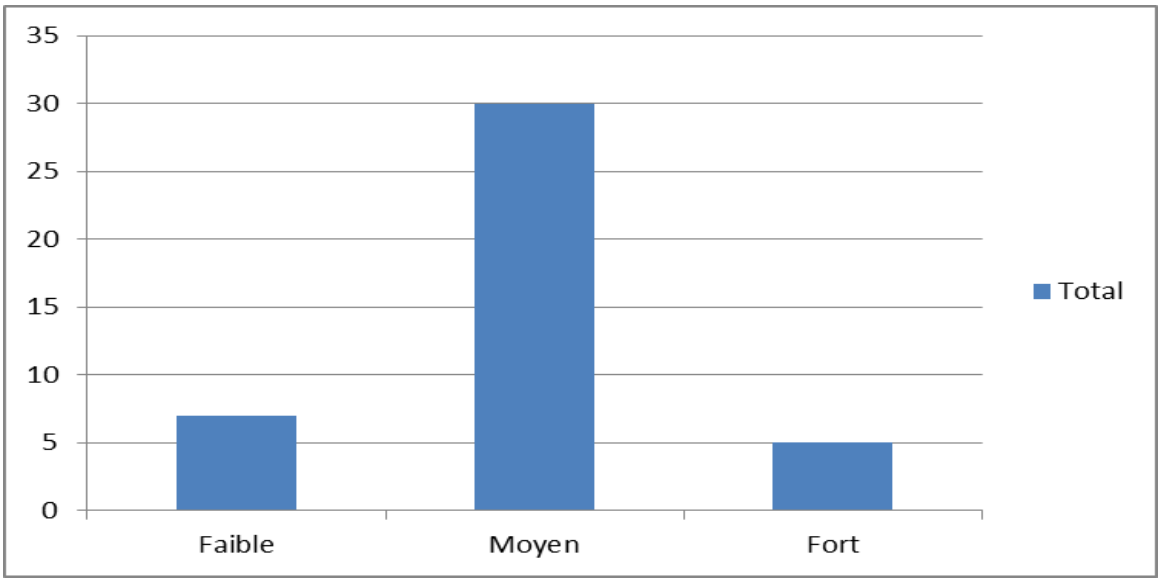
Par hypothèse, plus le soutien parlementaire est élevé pour une réforme donnée, plus son risque politique est faible. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, cette variable est susceptible d'être influencée par la popularité de l'exécutif (voir *supra*). D'autre

part, il est des réformes qui concernent directement les élus et leurs intérêts, où les élus sont donc une « partie prenante » à part entière, analysée en tant que telle dans l'axe « parties prenantes » (cf. section 7) – c'est notamment le cas pour la réforme des collectivités territoriales de 2010, qui visait à réduire le nombre d'élus locaux : en raison de l'importance du cumul des mandats, la majorité des parlementaires ont un intérêt propre en jeu dans la réforme, et sont donc considérés comme « partie prenante » (Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus). Cette dualité engendre alors une dépendance entre les deux variables ; elle se justifie par la pertinence de prendre en compte le double rôle des élus dans un tel cas, à la fois législateurs, chargés de l'intérêt général, et partie prenante cherchant à défendre ses intérêts particuliers. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné, le soutien parlementaire est une donnée en partie dépendante de l'état de l'opinion publique : par exemple, si l'opinion publique est fortement hostile à un projet, les parlementaires seront incités à suivre l'opinion, c'est-à-dire leurs futurs électeurs.

Tableau 24 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « soutien parlementaire sur la réforme »

Valeur nominale	Valeur codée
Soutien parlementaire fort	100%
Soutien parlementaire moyen	50%
Soutien parlementaire faible	0%

Graphique 14 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « soutien parlementaire sur la réforme »



On constate ici une forte surreprésentation des réformes où le soutien parlementaire est « moyen ». Ceci s'explique par les choix de codage exposés ci-dessus : le soutien parlementaire « moyen » correspond à la situation normale, où la majorité soutient le projet et l'opposition le combat. Les autres situations sont des exceptions à cette norme, qui sont donc rares, mais dont l'impact potentiel sur la conduite de la réforme justifie la prise en compte.

5.5. Mandat électoral pour la réforme

La République française étant une démocratie représentative, « tout mandat impératif est nul » (art. 27 de la Constitution). Lors d'une élection, les citoyens se contentent d'élire les personnes qui accèderont aux charges publiques : les programmes et engagements électoraux que peuvent produire les candidats lors des campagnes électorales servent à éclairer ce choix, mais ne peuvent contraindre les représentants une fois élus. Machiavel affirmait déjà qu'« un prince bien avisé ne doit point accomplir sa promesse lorsque cet accomplissement lui serait nuisible, et que les raisons qui l'ont déterminé à promettre n'existent plus » (Machiavel, Le Prince, chapitre XVIII). Une phrase communément attribuée à J. Chirac ou Ch. Pasqua exprime, plus prosaïquement, la même idée : « les promesses n'engagent que ceux qui y croient ».

Malgré leur nullité juridique, les engagements électoraux ont un poids politique déterminant. Les électeurs attendent logiquement des représentants qu'ils ont élus qu'ils appliquent leur programme, et l'un des reproches les plus tenaces adressés à la classe politique est qu'elle ne « tient jamais ses promesses », qu'elle « trahit ses engagements », ce qui contribue pour une

grande part à la défiance croissante des citoyens envers les gouvernants, comme en témoigne le « baromètre de la confiance politique » du Cevipof (octobre 2011). Un engagement électoral clair sur une réforme donnée facilite son adoption et ce, malgré un faible soutien dans l'opinion, comme le montrent l'abolition de la peine de mort en 1981, plus récemment, la loi LRU (Etude de cas LRU) et le bouclier fiscal en 2007 inséré dans la loi TEPA : le gouvernement et la majorité peuvent faire valoir qu'en portant au pouvoir une coalition qui a explicitement annoncé son intention de faire adopter cette réforme, les citoyens ont indirectement donné leur accord à la réforme elle-même.

Kingdon souligne un autre effet des promesses de campagne : « elles sont importantes car une partie significative de la coalition électorale soutenant le politicien se souvient de la promesse et cherche à la lui faire tenir, voire l'accuse de se défiler et brandit la menace d'une désertion lors de la prochaine campagne s'il ne tient pas parole »[147] (Kingdon 2002, 63). Lorsqu'une coalition rassemble des éléments hétérogènes autour d'un programme commun, dans l'optique d'une élection, ce programme résulte d'un compromis entre les différentes composantes de la coalition, souvent âprement négocié, et qui tient lieu de « contrat » entre celles-ci : si l'une des « clauses » n'est finalement pas respectée, la composante la plus favorable à cette clause peut estimer que le contrat est rompu, et décider de quitter la coalition gouvernementale. Ainsi, l'accord de gouvernement passé le 15 novembre 2011 entre le Parti socialiste et Europe-Écologie – les Verts (EELV), âprement négocié, incluait-il un certain nombre d'engagements particulièrement importants pour ces derniers, comme la réduction de la part de l'énergie nucléaire de 75 à 50 % ou l'interdiction de l'exploitation du gaz de schiste ; face aux hésitations de certains membres de la majorité sur ces questions, les représentants d'EELV ont à plusieurs reprises affirmé que tout recul dans ces domaines remettrait en cause leur participation à la majorité gouvernementale[148].

Les études de cas en économie politique ont abouti à des conclusions divergentes sur le rôle des engagements de campagne : pour Williamson (1994a), disposer d'un mandat électoral pour la réforme n'est pas un élément essentiel, en particulier lorsque la survenance d'une crise majeure justifie un revirement politique des gouvernants ; en revanche, pour Tompson

[147] "*they are important because some significant part of the politician's electoral coalition remembers the promise and attempts to hold him to it, even accusing him of welshing and threatening desertion in the next campaign if he does not deliver*"

[148] Voir notamment *La Croix*, 27 août 2012, « L'accord Verts-PS sur le nucléaire remis au centre des débats », http://www.la-croix.com/Actualite/S-informer/France/L-accord-Verts-PS-sur-le-nucleaire-remis-au-centre-des-debats-_EP_-2012-08-27-846571

(2010a), l'enseignement le plus clair de son étude est précisément l'importance d'avoir un mandat électoral pour réformer.

Pour toutes ces raisons, à la fois intuitives, théoriques et inductives, la prise en compte de ce facteur dans notre travail nous semble nécessaire. Pour cela, nous avons classé les réformes en trois catégories :

- engagement fort de la campagne électorale ;
- engagement de la campagne électorale ;
- pas d'engagement électoral.

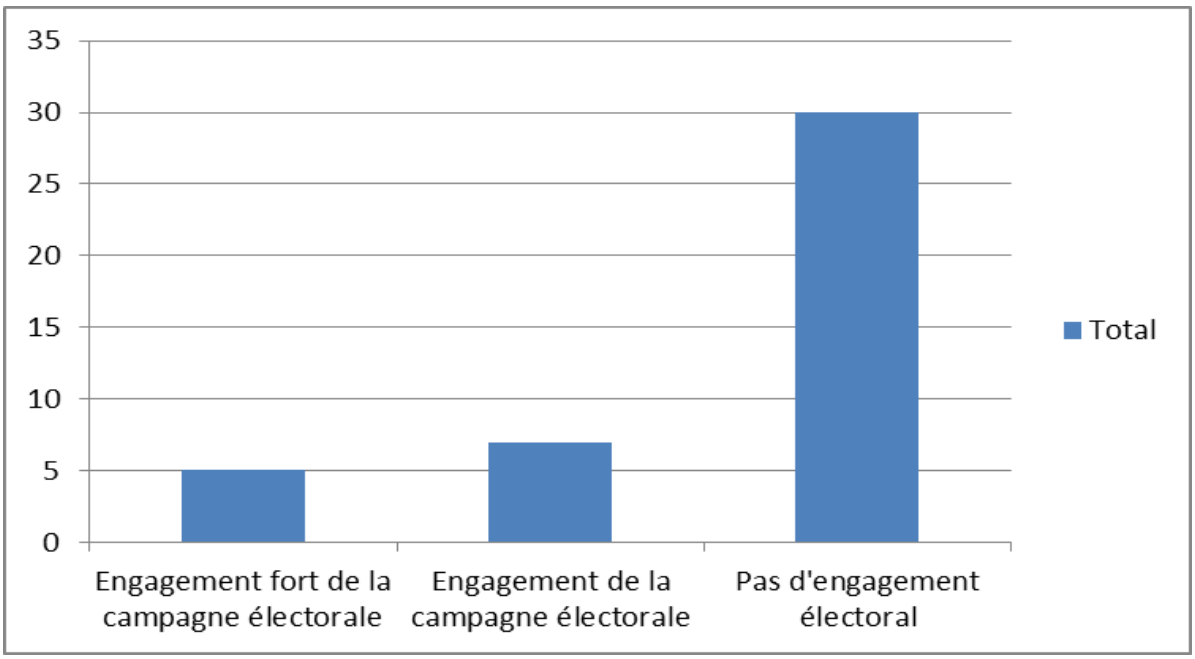
Un engagement électoral sera jugé « fort » lorsqu'il a été un des arguments majeurs du candidat ou de la coalition, utilisé de façon récurrente dans ses discours, et qui a constitué un des axes de sa campagne. Un engagement qui a été pris lors de la campagne électorale, sans occuper une place prépondérante et récurrente dans le discours du candidat, rentrera dans la deuxième catégorie. La différence entre engagement fort et simple engagement sera appréciée de façon qualitative, à partir de l'analyse des discours et documents de campagne des candidats ou des partis politiques.

L'hypothèse de départ est que l'existence d'un engagement électoral réduira le risque politique de la réforme, à plus forte raison s'il s'agit d'un engagement « fort ». Cependant, cette variable est à mettre en relation avec le contexte socio-économique : comme le souligne Williamson (1994), une crise économique peut excuser, voire justifier les libertés prises avec les engagements électoraux passés.

Tableau 25 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « mandat électoral pour la réforme »

Valeur nominale	Valeur codée
Engagement fort de la campagne électorale	100%
Engagement de la campagne électorale	50%
Pas d'engagement électoral	0%

Graphique 15 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « mandat gouvernemental pour la réforme »



5.6. Proximité de l'opposition avec les parties prenantes

Après avoir étudié le rôle des élections, source du pouvoir politique, puis celui de la majorité, qui en est le détenteur, il convient de s'intéresser au rôle de l'opposition parlementaire dans le processus de réforme. La dichotomie entre majorité et opposition est centrale dans tous les régimes démocratiques occidentaux : la majorité parlementaire soutient le gouvernement et met en œuvre une politique, tandis que l'opposition parlementaire cherche à accéder au pouvoir à la prochaine élection. Néanmoins, et contrairement au système britannique où l'opposition parlementaire est reconnue institutionnellement dans son rôle de contrôle (pratique des *shadow cabinets*), l'opposition française ne dispose que de peu de leviers politiques effectifs – en dehors de prises de positions et de tactiques de retardement au cours de la procédure parlementaire dont l'impact demeure limité – ce qui tend à minorer son rôle. Au fond, la loi du rapport numérique s'impose d'autant plus que le coût de la défection pour des députés de la majorité est élevé. Pour Gouiffès, « l'opposition politique a rarement, voire jamais, une contribution essentielle au retrait du projet de réforme » ; son principal apport

tient généralement à « des combats tactiques de retardement facilitant l'éventuelle montée en puissance de la mobilisation » (Gouiffès, 2010, 133).

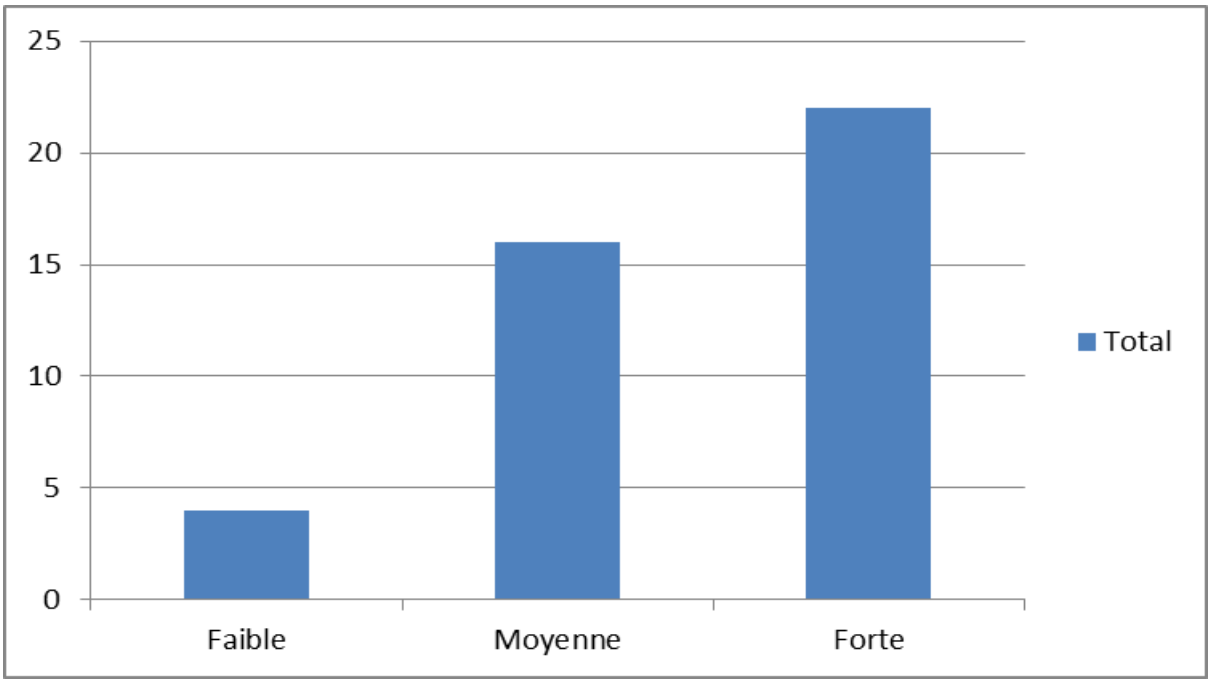
C'est donc dans ses relations avec la mobilisation des opposants « non politiques », c'est-à-dire de ce qui est ici appelé les « parties prenantes » (partie 7), que doit être analysée l'opposition parlementaire. En effet, si les parties prenantes prennent position en fonction de la réforme elle-même, elles le font également par rapport au gouvernement lui-même, à son « camp » politique. Ceci s'explique par l'existence de ce que la littérature nomme les *policy communities* ou *policy networks* (Kingdon, 2002; Sabatier, 2007), comme cela a été rappelé en en sous-section 2.3.2.3 du chapitre 1, en partie 2 et 4 du présent chapitre (cf. également sous partie 7.3 ci-après)

Par conséquent, l'hypothèse formulée pour cette variable est que plus la proximité de l'opposition avec les parties prenantes est grande, plus la conduite de la réforme est risquée. Dans le codage, il a été décidé de choisir la modalité qui décrivait la proximité entre l'opposition et la ou les principales parties prenantes affectées par la réforme.

Tableau 26 – Valeurs nominales et valeur codées de la variable « Proximité de l'opposition avec les parties prenantes

Valeur nominale	Valeur codée
Proximité faible	0%
Proximité moyenne	50%
Proximité forte	100%

Graphique 16 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « proximité de l'opposition avec les parties prenantes »



Le graphique ci-dessus témoigne d'une surreprésentation de réformes où la proximité de l'opposition avec les parties prenantes est jugée « forte ». Ceci s'explique par la composition de l'échantillon de réformes étudiées : pour les raisons présentées dans la sous-section 2.1.2.2 du chapitre II, celui-ci rassemble une majorité de réformes à l'initiative d'un gouvernement de droite. Or, les partis de gauche ont traditionnellement des relations plus proches avec un certain nombre de parties prenantes souvent clés (syndicats de salariés, fonctionnaires, enseignants…).

6. Maîtrise du processus de décision

La maîtrise du processus de décision par le ministre est un élément important dans la conduite de la réforme. Moins le pilote de la réforme maîtrise le processus de décision, plus l'aléa est fort et donc, le risque politique qui pèse sur elle. Ce facteur de risque intervient à deux niveaux :

- celui de l'Etat par rapport à son environnement, notamment la Commission européenne dont les directives impliquent souvent des réformes de régulation importantes (Etude de cas Libéralisation des jeux en ligne; Etude de cas Libéralisation du fret - 2006; Etude de cas Libéralisation des ports - 2008; Etude de cas Retraites EDF - 2004) ;

- celui des acteurs de l'exécutif entre eux, qu'il s'agisse du soutien du Premier ministre et du Président de la République sur la réforme ou du partage du pouvoir de décision entre plusieurs ministres.

Le tableau ci-dessous présente les scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables de ce facteur de risque.

Tableau 27 : scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur les variables du facteur de risque « Environnement politique »

REFORME	MAÎTRISE DU PROCESSUS DE DÉCISION	Maîtrise de la décision par l'État	Alignement au sein de l'exécutif
35 heures ; 1997-2000	80%	50%	100%
Réforme des armées 2008-2009	100%	100%	100%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	100%	100%	100%
Création du statut de l'autoentrepreneur ; 2008-2009	70%	100%	50%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	100%	100%	100%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	80%	50%	100%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	80%	50%	100%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	80%	50%	100%
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	70%	100%	50%
Enseignement primaire ; 2007-2008	100%	100%	100%
Emplois-jeunes ; 1997	80%	50%	100%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	100%	100%	100%
L'Etat Local ; 2008-2010	100%	100%	100%
Formation professionnelle ; 2008-2009	80%	50%	100%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	30%	0%	50%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	80%	50%	100%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	100%	100%	100%
HLM ; 2007-2009	100%	100%	100%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	70%	100%	50%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	100%	100%	100%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	50%	50%	50%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	30%	0%	50%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	40%	100%	0%

REFORME	MAÎTRISE DU PROCESSUS DE DÉCISION	Maîtrise de la décision par l'État	Alignement au sein de l'exécutif
Loi de programme recherche ; 2004-2006	100%	100%	100%
Loi LRU ; 2007	100%	100%	100%
Réforme du lycée ; 2008-2009	100%	100%	100%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	100%	100%	100%
Plan Juppé ; 1995-1996	80%	50%	100%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	100%	100%	100%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	60%	0%	100%
Procédure pénale ; 2008-2010	100%	100%	100%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	40%	100%	0%
Retraites ; 2010	80%	50%	100%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	60%	0%	100%
Retraites Fillon ; 2003	80%	50%	100%
RSA ; 2007-2008	100%	100%	100%
Service civique ; 2009-2010	100%	100%	100%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	100%	100%	100%
Suppression du service national ; 1996-1998	100%	100%	100%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	100%	100%	100%
Taxe carbone ; 2007-2010	100%	100%	100%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	100%	100%	100%

N.B. : les modalités d'agrégation des variables par facteur de risque sont précisées au chapitre IV (sous-section 1.2.1.4).

6.1. Maîtrise de la décision par l'État

Si les réformes étudiées dans le cadre de cette recherche sont exclusivement des réformes qui se traduisent par un acte juridique ou financier étatique, le poids de l'Etat dans le processus de décision peut varier suivant les réformes. En premier lieu, certains textes appellent la consultation de commissions consultatives (Conseil d'Etat 2001). Il s'agit notamment d'autorités administratives indépendantes, par exemple dans le domaine de la régulation de certains marchés (énergie, transports, télécommunication, audiovisuel, etc.). Ces autorités sont investies par l'Etat d'un certain pouvoir et jouissent d'une certaine indépendance. Elles peuvent contraindre le ministre de plusieurs façons : elles imposent des délais de saisine ; leurs avis sont souvent publics ce qui peut compliquer la communication du ministre lorsqu'ils sont défavorables ; dans certains cas, elles peuvent être amenées à rendre des avis conformes qui restreignent le champ des décisions possibles. Pour autant, elles peuvent être considérées comme des parties intégrantes du processus de décision étatique.

En revanche dans le champ dit de la « démocratie sociale » (Rouilleault, 2009), l'Etat doit composer avec des représentants extérieurs à la sphère étatique avec lesquels il partage le pouvoir de décision. Pour élaborer les réformes touchant à la santé, au travail, à la retraite ou à la famille, l'Etat s'appuie en principe sur des négociations préalables entre partenaires sociaux auxquelles il donne force exécutoire, le plus souvent par décret. Il peut également agir par concertation, c'est-à-dire en organisant des pourparlers. Il est alors généralement tenu de passer par la loi.

Enfin, un nombre croissant de textes législatifs visent à transposer en tout ou partie des textes communautaires en principe dépourvus d'effets directs en droits français, comme les directives[149]. Dans ce cas, l'Etat dispose d'une marge de manœuvre étroite pour définir les orientations et les principes de la réforme. Un défaut de transposition dans les délais peut également être soumis à sanction de la part de l'Union européenne. Dans ce cas, la pression est forte et le champ des possibles restreint pour le ministre et l'État.

Trois valeurs sont proposées pour évaluer le degré de maîtrise du processus de décision :

[149] De fait, le Conseil d'Etat reconnaît l'effet direct des directives qui s'imposent face à des dispositions nationales contraires. Depuis l'arrêt Perreux de 2009, le Conseil d'Etat applique les dispositions des directives non transposées à l'expiration du délai fixé.

- l'État est décideur unique. Compte tenu de la multiplication des autorités administratives et commissions dans les processus législatif et réglementaire et de leur pouvoir souvent limité à un avis consultatif, il n'est pas apparu opportun d'en faire une catégorie à part. Il s'agit quasiment du processus de droit commun. La maîtrise est alors forte, d'où une valeur numérique de 100%.

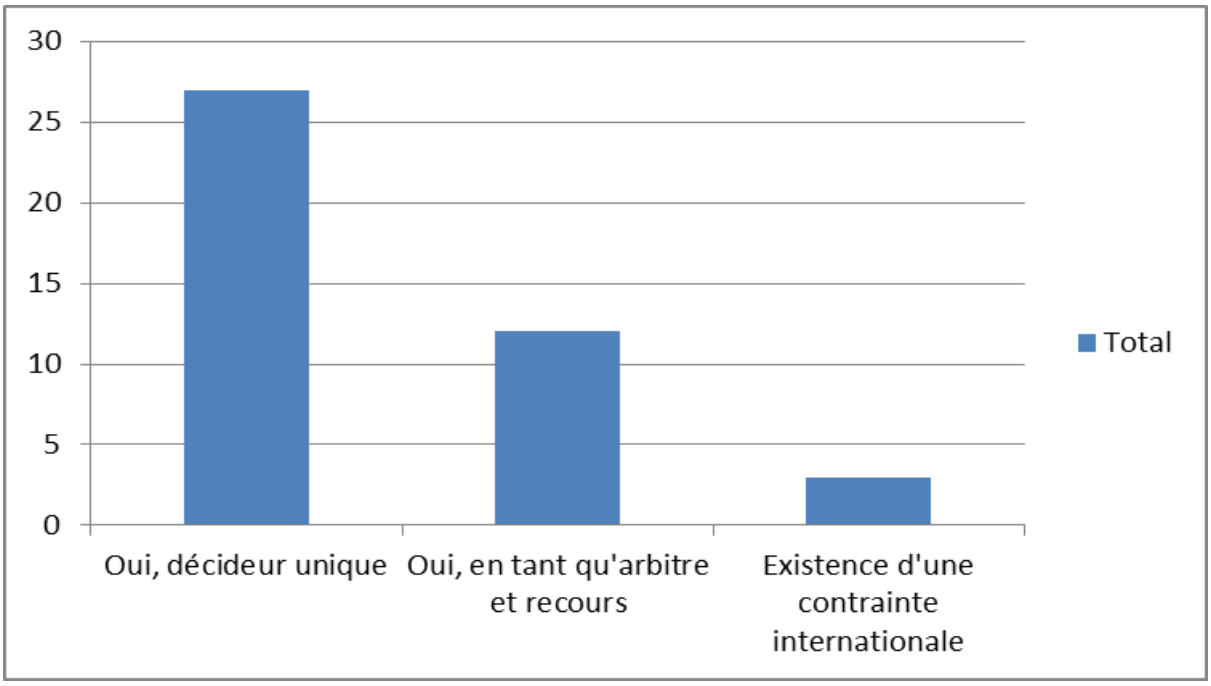
- L'État en tant qu'arbitre ou recours. Cette configuration est caractéristique du champ social dans lequel l'Etat est en position d'arbitre par rapport aux partenaires sociaux mais peut également agir seul. Les marges de manœuvre ou la légitimité de l'Etat s'en trouvent réduites, d'où le choix d'un codage numérique à 50%.

- L'État est contraint par une disposition internationale. Il s'agit en particulier des réformes consistant à transposer des textes communautaires. Le choix d'un codage numérique à 0% reflète la faiblesse des marges de manœuvre de l'État. Pour autant, l'absence de marge de manœuvre peut bien souvent avoir pour effet de forcer le passage de la réforme, les dispositions non transposées s'appliquant en tout état de cause passé le délai de transposition. Il y a là une certain contradiction entre l'appréciation de la marge de manœuvre du ministre et son effet probable sur la réussite de la réforme du point de vue de son adoption.

Tableau 28 – Valeurs nominales et valeurs codées sur la variable « maîtrise de la décision par l'État »

Valeur nominale	Valeur codée
Oui, décideur unique	100%
Oui, en tant qu'arbitre et recours	50%
Existence d'une contrainte internationale	0%

Graphique 17 – répartition des réformes étudiées sur la variable « maîtrise de la décision par l'État »



6.2. Alignement au sein de l'exécutif

L'apparition de tensions au sein du gouvernement représente un risque important pour la réussite de leur réforme. Les études de cas d'économie politique ont confirmé le rôle crucial de la cohésion gouvernementale dans les chances de succès d'une réforme (Tompson, 2010a, 16; Williamson, 1994a, 574). Or, cette cohésion peut être mise à mal par les divergences politiques ou les rivalités personnelles au sein du gouvernement : comme le souligne Schumpeter dans *Capitalism, Socialism and Democracy*, la compétition pour le pouvoir, qui caractérise la démocratie, n'a pas seulement lieu entre les différents partis politiques, lors des élections, mais au sein même du gouvernement, qu'il qualifie de « *an assemblage of subleaders* » (Schumpeter, cité dans Brooker, 2010). Si les observations de Schumpeter se fondent sur le système britannique, qui diffère du système « semi-présidentiel » français, il demeure que le risque de tensions au sein même du gouvernement ne peut être exclu, et qu'il peut hypothéquer sérieusement les chances de succès d'une réforme.

L'appui du premier ministre et du président de la République et le capital politique du ministre (voir Chapitre V, 4.4) sont alors décisifs pour la qualité du pilotage tactique de la réforme et la capacité de résistance du gouvernement. L'implication directe du chef de l'exécutif, qui est chargé en dernière instance des arbitrages interministériels, ou du chef de l'État peut ainsi compenser le capital politique limité du ministre (Etude de cas Carte

judiciaire - 2008). À l'inverse, les tensions intergouvernementales apparues entre la ministre du travail et le ministre de l'économie et des finances au début de la réforme des 35 heures a compliqué les premiers temps de la négociation. La réforme des retraites de 2010 illustre l'importance du rôle des chefs de l'État et du gouvernement dans l'autorité des ministres dans le pilotage d'une réforme. Bien que la position politique et institutionnelle d'Éric Woerth, ministre du Travail, puisse être considérée comme inférieure à celle de la ministre de l'Économie Christine Lagarde, Éric Woerth bénéficiait de la confiance du président de la République, et était en contact direct avec l'Élysée à travers le conseiller social du président, Raymond Soubie. C'est ce lien direct entre le ministre et l'Élysée qui lui a permis, en conjonction avec sa maîtrise du dossier, de s'imposer comme le seul responsable politique de la réforme, marginalisant de la sorte Christine Lagarde dans le processus d'élaboration et de négociation (Etude de cas Retraites - 2010).

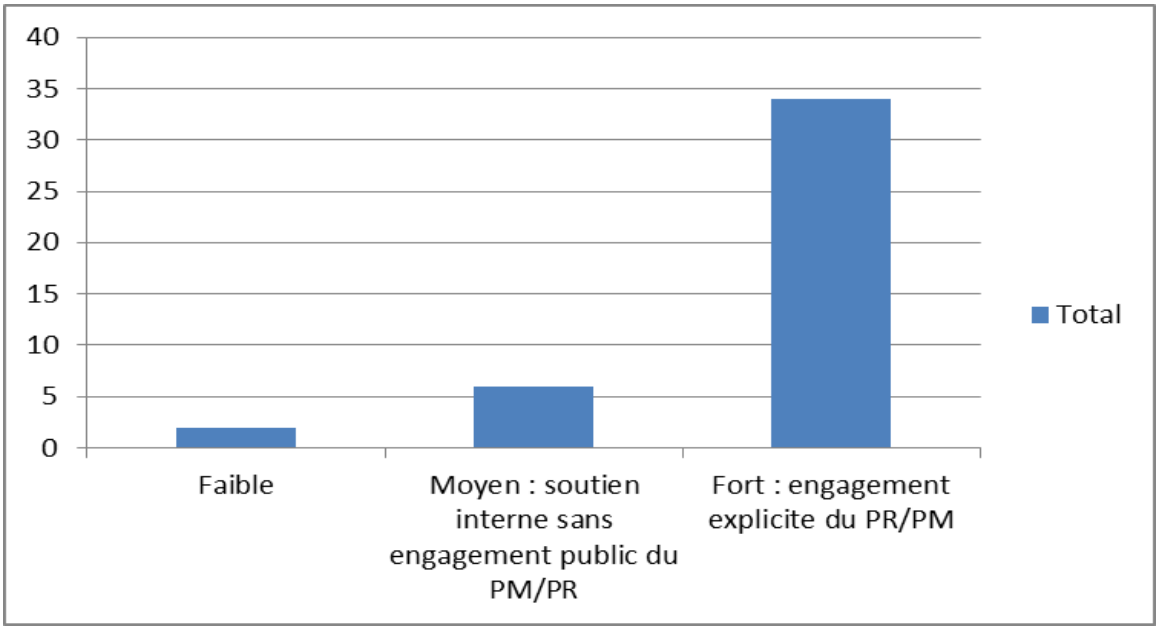
L'alignement au sein de l'exécutif peut ainsi être estimé au travers du degré d'engagement du président de la République ou du premier ministre aux côté d'un ministre désigné sur un projet de réforme prédéfini dans ses principes. Ce soutien peut être fort, moyen ou faible.

Tableau 29 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « alignement au sein de l'exécutif »

Valeur nominale	Valeur codée
Fort : engagement explicite[150] du président de la République (PR) ou du premier ministre (PM)	100%
Moyen : soutien interne sans engagement public du président de la République ou du premier ministre	50%
Faible : pas de soutien du président de la République ou du premier ministre	0%

[150] Au travers notamment d'un discours initiant le processus de réforme et annonçant les principaux objectifs

Graphique 18 – Répartition des réformes étudiées sur la variable « alignement au sein de l'exécutif »



La répartition des réformes sur cette variable montre une très forte surreprésentation des cas où l'alignement est jugé « fort », c'est-à-dire où le président de la République et/ou le Premier ministre s'engagent directement et publiquement sur la réforme. Ceci s'explique par la part importante que constituent, dans notre échantillon de réformes, les réformes du quinquennat de Nicolas Sarkozy : l'une des caractéristiques de l'exercice du pouvoir par le président Sarkozy a été un fort degré d'implication dans le travail législatif et gouvernemental, souvent qualifié d'« hyperprésidence ».

7. Parties prenantes de la réforme

Le sixième axe de la grille d'analyse du risque politique des réformes est consacré aux « parties prenantes » de la réforme. La notion de « partie prenante », traduction du terme anglais de « *stakeholder* », a été définie ainsi par Freeman : « *any group of individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objective* » (Freeman, 1984, in Gomes, Liddle, et Gomes, 2010). Elle recouvre d'autres notions communément utilisées en science politique, comme celles de « groupes d'intérêts » ou de « groupes de pression » : une partie prenante se caractérise à la fois par l'existence d'un intérêt concerné par le projet de réforme (« *who is affected* ») et la capacité à faire pression pour modifier celui-ci en faveur de cet intérêt (« *who can affect* »). Dans la définition citée, ces deux éléments sont alternatifs (« *or* ») ; nous considérons ici qu'ils sont cumulatifs dans la mesure où cette recherche porte non pas sur les effets de la réforme en tant que tels mais sur sa conduite et ce qui peut l'affecter.

Comme l'a montré la revue de la littérature (chapitre I), l'étude du comportement des parties prenantes est un élément clé des travaux inspirés du *Public Choice* et du choix rationnel en science politique : postulant la rationalité des acteurs, ils fondent leur analyse sur le conflit entre les intérêts individuels, et analysent les politiques publiques comme le produit d'interactions stratégiques (Brouard, 2005; Palier et Surel, 2005). Cette remarque vaut également pour certains travaux consacrés à l'économie politique des réformes : par exemple, Alesina et Drazen (1989) expliquent le blocage de réformes nécessaires de stabilisation économique par un phénomène de « guerre d'attrition » entre parties prenantes.

L'analyse des comportements des parties prenantes n'est néanmoins pas l'apanage de ces courants de pensée. La sociologie de l'action organisée étudie les processus concrets par lesquels les acteurs mobilisent des ressources, définissent des stratégies, ou entrent en interaction avec d'autres acteurs (Muller, 2005; Musselin, 2005) ; l'analyse cognitive et normative des politiques publiques cherche à combiner une approche par les structures, pour mettre en évidence les contraintes imposées par celles-ci, et une approche par les acteurs, afin de souligner la marge d'autonomie des agents et des parties prenantes (Muller, 2005).

De même, la montée en puissance du *New Public Management* et de la notion de « gouvernance », qui insiste sur le rôle des acteurs privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, justifie la place qu'occupe la gestion des parties des prenantes (*stakeholder management*) dans la littérature de management public (Gomes, Liddle, et Gomes, 2010; Bryson, 2004). Toutefois, ces travaux mettent l'accent sur la recherche du consensus entre les différentes parties prenantes, sur leur participation constructive à la prise de décision. Si cette dimension constructive peut effectivement se manifester dans la conduite de réformes publiques (par exemple, lors du « Grenelle de l'environnement » en 2007-08), la participation des parties prenantes à la conduite des réformes prend également la forme du conflit, du rejet du projet de réforme, voire de son blocage (Kingdon, 2002, 48−51).

Le rôle reconnu aux parties prenantes dans le processus de décision, quels que soient les approches et courants de pensée, et nonobstant la diversité terminologique, justifie donc d'en faire un axe d'analyse du risque politique à part entière. Cette démarche se heurte néanmoins à des problèmes pratiques non négligeables, qui tiennent à l'identification et à la « délimitation » des parties prenantes.

L'identification des parties prenantes à une réforme – « qui est affecté ? » – peut poser problème de plusieurs points de vue. Tout d'abord, certaines réformes de large portée affectent la majorité, voire la quasi-totalité des Français, ce qui fait que les « personnes concernées » tendent à se confondre avec l'opinion dans son ensemble, que l'on a déjà étudiée dans la section 3 de ce chapitre. C'est en particulier le cas des réformes des retraites ou de la Sécurité sociale (Etude de cas Retraites - 2003; Etude de cas Retraites - 2010). Par ailleurs, une réforme peut rencontrer une opposition forte issue de groupes sociaux qui ne sont pas directement concernés par le projet, mais qui considèrent que celui-ci va à l'encontre de leurs conceptions de la société. Les manifestations du printemps 2013 contre le projet d'ouvrir le mariage aux couples homosexuels sont emblématiques de ce qu'on peut appeler l'impact idéologique ou symbolique d'une réforme, qui est de nature à étendre considérablement le champ des groupes et individus « affectés » par une celle-ci. Toutefois, le choix de définir la partie prenante comme étant *à la fois* affectée par une réforme et susceptible d'influer sur sa conduite permet d'éviter cet écueil. Ainsi, quand bien même l'ensemble de la population serait affectée par une réforme, tous les individus ne sont pas également en mesure d'influer sur elle : l'action collective requiert un niveau minimum d'organisation et de cohérence interne, ce qui, comme la montré Mancur Olson, n'apparaît pas spontanément par la seule

existence d'un intérêt commun (Olson, 1971). Ce niveau minimum d'organisation et de cohérence est caractéristique de la « partie prenante » telle qu'elle est ici conçue.

L'approche *ex ante* de la grille d'analyse des facteurs de risque pose également le problème de l'identification des parties prenantes à une réforme. En effet, le dispositif de la réforme est susceptible d'évoluer au cours de sa conduite : les concertations et négociations, ou les amendements parlementaires, peuvent transformer ses objectifs et son contenu, modifiant ainsi l'identité des groupes concernés par la réforme. La réforme des armées menée en 2007 et 2008 en est une illustration : alors que le dispositif initial consistait pour l'essentiel à mettre en œuvre les conclusions du Livre blanc sur la défense de 2008, est venu se greffer à cet objectif un amendement visant à étendre considérablement la portée du « secret défense » ; cette nouvelle mesure a suscité la colère de parties prenantes jusque-là étrangères à la réforme, comme les magistrats (Etude de cas Réforme des armées 2008-09).

En outre, si le concept de partie prenante implique un certain niveau d'organisation interne, cette organisation peut ne pas exister au moment où est lancée la réforme, mais apparaître au cours de sa conduite et des mobilisations qu'elle provoque, faisant ainsi naître une « partie prenante ». L'exemple du projet de « mariage pour tous » est en ce sens révélateur : l'opposition à ce projet de loi, à l'origine dispersée et éclatée, est parvenue à se constituer en un collectif organisé et visible (« La Manif pour tous » de l'animatrice Frigide Barjot), qui est devenu en tant que tel un acteur du débat sur la question. Un tel mouvement est facilité par l'utilisation croissante des technologies et des réseaux sociaux, qui abaissent le coût de la mise en place d'une telle organisation. Pour ces mêmes raisons, on aurait pu sous-estimer le poids de la partie prenante que constituent les utilisateurs d'internet dans le contexte de la réforme Hadopi. Certains collectifs se sont créés à l'occasion aux côtés d'associations militantes existantes mais confidentielles. Leur mobilisation a été essentielle dans l'influence de l'opinion et a contribué à tenir en échec le gouvernement lors du vote du projet à l'Assemblée nationale en première lecture (Hadopi, 2011). Par conséquent, la « photographie » de l'état des forces en présence au début de la réforme, que fournit la grille d'analyse des facteurs de risque, peut n'anticiper que partiellement l'impact des parties prenantes.

Parallèlement à la question de l'identification des parties prenantes se pose celle de leur délimitation. Qu'est-ce qu'une partie prenante, où commence-t-elle, où finit-elle ? En d'autres

termes, quelle est la bonne granularité de l'analyse ? En effet, les parties prenantes n'opèrent pas de façon isolée, indépendamment les unes des autres : peuvent se former des « coalitions ». La dynamique des coalitions dans le processus de prise de décision a été notamment étudiée par Sabatier et Weible (in Sabatier, 2007, 189‑ 220) : ces auteurs expliquent notamment l'importance des coalitions par la « spécialisation » des parties prenantes, lesquelles ont ainsi intérêt à s'allier pour mettre en commun les avantages comparatifs de chacune d'elles. Comment, dès lors, distinguer la coalition de parties prenantes et la partie prenante ? Où se situe la limite entre une partie prenante relativement peu structurée et une coalition de parties prenantes relativement bien organisée ? En suivant la logique de Sabatier et Weible, on peut considérer que la coalition, issues de la logique de « spécialisation » des parties prenantes, regroupe des catégories d'individus hétérogènes, qui se rassemblent pour tirer parti de leur complémentarité ; *a contrario*, la partie prenante ne repose pas sur la complémentarité mais sur une certaine identité : elle regroupe des individus proches, qui se rassemblent au nom de cette proximité qui dépasse la simple existence d'un intérêt commun « incident ».

Cependant, il est clair que la distinction entre coalition et partie prenante tient plus à une différence de degré qu'à une différence de nature. À cet égard, l'exemple des syndicats de salariés, acteurs majeurs d'un grand nombre de réformes étudiées, est révélateur. En premier lieu, ces syndicats sont organiquement des « confédérations » regroupant des « fédérations » de secteurs divers (construction, transports, secteur public, métallurgie, automobile…). Ces fédérations bénéficient d'une importante autonomie, et la diversité des secteurs qu'elles représentent peut engendrer des différences d'intérêts et de positionnement. La cohésion interne des confédérations syndicales peut donc s'avérer fragile : en particulier, la CFDT a connu, en conséquence de sa position plus « conciliante » avec le gouvernement à l'occasion du « Plan Juppé » de 1995 et de la réforme des retraites de 2003, de graves crises internes et des départs massifs de fédérations, qui l'ont durablement affaiblie (Etude de cas Plan Juppé - 1995; Etude de cas Retraites - 2003). Cependant, l'existence d'institutions communes relativement puissantes et légitimes, la visibilité médiatique et politique de la confédération, l'existence d'intérêts communs tenant à la situation de travailleur salarié, ainsi que le sentiment d'appartenance qui peut exister au sein d'une même confédération tendent à qualifier les confédérations syndicales de « parties prenantes ».

D'autre part, les relations existant entre confédérations syndicales sont complexes, mêlant coopération et concurrence voire conflit. Des divergences importantes, notamment d'ordre politique, existent entre elles, et leurs positions diffèrent sur un grand nombre de points (en particulier, la CFDT est souvent présentée comme « réformiste » et proche de la social-démocratie, tandis que la CGT est plus marquée à gauche et par une culture du rapport de force et de la négociation. Par ailleurs, ces syndicats sont en concurrence pour la représentativité et le contrôle des organisations paritaires, notamment des caisses de sécurité sociales et de l'assurance chômage. Cependant, défenseurs des intérêts des mêmes groupes sociaux, ils partagent des attentes et des exigences communes, et peuvent s'unir pour les revendiquer. C'est au regard de ces données que les syndicats seront considérées ou non comme une même partie prenante. Lorsque la réforme étudiée concerne une question que les différents syndicats voient de la même façon, sur laquelle leurs positions sont proches, et lorsqu'il est probable qu'ils agissent ensemble pour les porter, les syndicats seront alors considérés comme une même partie prenante (Contrat Première Embauche - CPE 2011; Retraites - 2010 2011). À l'inverse, lorsque la réforme concerne une question qui oppose les syndicats, lorsqu'il existe une ligne de fracture entre eux sur le sujet, les syndicats seront traités comme des parties prenantes distinctes – plus exactement, seront regroupés dans une même « partie prenante » les syndicats se trouvant du même côté de cette ligne de fracture (Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures; Etude de cas Plan Juppé - 1995).

Déterminer quelles sont les parties prenantes pertinentes pour chaque étude de cas de réforme est donc un exercice périlleux, dépendant du contexte de chaque réforme, et qui implique nécessairement des choix. Il s'agit d'un défaut réel de la grille des facteurs de risque. Deux mécanismes tentent de le pallier :

- le nombre de parties prenantes à chaque réforme a été limité à un maximum de 4, afin de garantir une certaine homogénéité entre les études de cas. Ce parti pris limite les possibilités et donc la variance d'un codeur à l'autre et conduit souvent à identifier des groupes ou coalitions homogènes dans leur rapport à la réforme ;

- le codage du niveau de risque que représente chaque partie prenante (cf. sous-parties 7.1 à 7.3) prend en compte les ressources, donc la puissance du groupe en question. Par conséquent, si le choix a été fait de considérer comme deux parties prenantes distinctes un ensemble qui aurait pu être étudié en tant que tel, les ressources dudit

ensemble seront elles-mêmes appréhendées séparément, ce qui fait que le niveau de risque issu du codage de chaque partie prenante ne conduira pas à un résultat deux fois plus élevé.

Conformément à la définition de la partie prenante comme le groupe qui à la fois est affecté et est susceptible d'affecter la réforme et sa conduite, les variables du niveau de risque des parties prenantes sont rangées en deux catégories principales :

- La « puissance de feu » d'une partie désigne l'ensemble des ressources dont elle dispose pour influer sur la conduite d'une réforme et défendre ses intérêts. La possession ou la privation de ces ressources a un impact sur le comportement d'une partie prenante, en délimitant son « champ des possibles », et donc sur la conduite de la réforme dans son ensemble. L'importance des ressources des acteurs est notamment mise en avant par la *power resources approach* : Walter Korpi (cité dans Palier et Surel, 2005), en comparant le développement de l'État-providence dans plusieurs pays occidentaux, explique les différences observées par l'analyse des ressources du mouvement ouvrier dans chaque pays. Les variables correspondant à la puissance de feu sont les suivantes :

    - Au titre des ressources internes : nombre de personnes physiques concernées et qualité de la représentation ;

    - A titre des ressources externes : influence auprès des décideurs et des médias, capacité de blocage, capital sympathie dans l'opinion ;

- L'impact désigne la manière dont un projet de réforme affecte les intérêts d'une partie prenante. Cet aspect est particulièrement central dans les travaux de l'école du *Public Choice* et du choix rationnel, qui font de l'intérêt individuel la seule motivation des comportements des acteurs ; il n'est cependant nul besoin de partager ce postulat pour estimer que les individus, à défaut d'être rationnels, sont « raisonnables » (Musselin 2005), et anticipent les conséquences de leurs choix et de ceux des décideurs politiques (Brouard, 2005). Les variables correspondant à l'impact sont les suivantes :

    - Nature de l'impact (matériel, symbolique, pouvoir…)

    - Intensité de l'impact (de très favorable à très défavorable)

À ces deux catégories s'ajoute une variable d'une nature différente, et donc classée à part : la proximité de la partie prenante avec le gouvernement. Cette variable prend en considération les relations existantes entre la partie prenante et l'exécutif, en particulier au regard de leur proximité historique ou idéologique.

L'ensemble de ces variables est appliqué à chacune des parties prenantes prise individuellement. À partir des niveaux de risque individuels ainsi obtenus, est calculé une valeur agrégée du niveau de risque lié aux parties prenantes, pondérant le risque de chaque partie prenante par l'importance de ses ressources.

7.1. Puissance de feu

La « puissance de feu » d'une partie prenante est mesurée par cinq variables qui constituent autant de ressources de groupe : le nombre de personnes concernées, l'influence auprès des décideurs et des médias, la capacité de blocage, le « capital sympathie » auprès de l'opinion, et la qualité de la représentation.

Il est possible de regrouper ces ressources en deux grands groupes : les ressources « internes », caractéristiques intrinsèques (nombre de personnes concernées, et qualité de la représentation) ; et les ressources « externes », ressources d'influence (influence auprès décideurs et médias, capital sympathie, capacité de blocage).

7.1.1. Ressources internes

Les ressources dites « internes », à savoir les caractéristiques intrinsèques de la partie prenante dont celle-ci peut se prévaloir dans le rapport de force politique, sont au nombre de deux : le nombre de personnes concernées par la partie prenante, et la qualité de sa représentation.

7.1.1.1. Nombre de personnes physiques concernées

La première ressource d'une partie prenante tient à son importance numérique : toutes choses égales par ailleurs, une organisation représentant un grand nombre d'individus aura un poids bien plus important qu'une petite organisation marginale. Les modèles « économiques » de la démocratie, comme ceux de Schumpeter (1942) ou de Downs (1957), expliquent l'impact de cette variable : dans ces modèles, les politiciens sont des individus rationnels mus par leur

intérêt personnel égoïste, et leur objectif est de conquérir et conserver le pouvoir. Pour cela, il est nécessaire de s'attirer les faveurs d'un plus grand nombre d'individus possible, afin d'être en mesure de réunir, lors des élections, une coalition favorable majoritaire. Par conséquent, plus une partie prenante est numériquement forte, plus les politiciens au pouvoir sont incités à prendre en compte ses intérêts et satisfaire ses demandes.

Il s'agit ici d'évaluer le nombre de personnes qui sont « concernées » par la partie prenante, qui sont en quelque sorte « représentées » par elle. Par exemple, le chiffrage du nombre de personnes concernées par un syndicat de travailleurs ne prendra pas en compte que le nombre de ses adhérents, mais bien l'ensemble des personnes qu'elle représente. Cette évaluation, plus large, est aussi bien moins précise, ce qui en fait un choix discutable. Néanmoins, un tel choix paraît plus approprié à notre approche globale, en tant qu'il permet d'avoir une meilleure vision de la force d'une partie prenante qui, par exemple, aurait peu de membres mais une forte légitimité auprès de son public-cible, et donc une forte capacité de mobilisation. Ainsi, les syndicats sont en France particulièrement faibles d'un point de vue numérique, mais leur capacité de mobilisation est au contraire relativement forte : le mouvement social de 1995 contre le « plan Juppé » a ainsi beaucoup utilisé le thème de la « grève par procuration » (Etude de cas Plan Juppé - 1995).

Les différentes valeurs de cette variable, et leur codage, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 30 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « nombre de personnes physiques concernées »

Valeur nominale	**Valeur codée**
plus de 5 millions	100%
plus de 1 million	80%
entre 0,5 et 1 million	60%
quelques centaines de mille	40%
quelques dizaines de mille	20%

non pertinent	0%

N.B. : nous ne présentons pas la répartition des réformes sur ces variables car plusieurs parties prenantes ou groupes de parties prenantes sont codées pur chaque réforme ce qui ne permet pas de présenter une telle distribution. Le détail des scores obtenus pour chaque partie prenante et chaque réforme est présenté en annexe 2.

7.1.1.2. Qualité de la représentation

La participation des parties prenantes au processus de conduite de réforme, qu'elle soit collaborative (concertation) ou conflictuelle (opposition), requiert l'existence de représentants, *leaders* ou porte-parole, qui sont les interlocuteurs des pouvoirs publics et/ou des médias. La « qualité de la représentation » mesure la force de leur voix, leur capacité à s'exprimer de façon visible et crédible au nom de la partie prenante qu'ils représentent. Plusieurs facteurs ont un impact sur cette variable :

- Le niveau d'organisation. Il s'agit d'un élément essentiel dans les travaux de l'école des choix publics qui s'intéressent aux problèmes d'action collective, en particulier le livre fondateur d'Olson (1971). Comme le montrent ces travaux, inspirés de la théorie des jeux, même lorsqu'il est collectivement rationnel, pour un groupe d'individus ayant un intérêt commun, de se mobiliser pour défendre cet intérêt, il est individuellement rationnel de ne pas agir : le coût de la mobilisation (en temps, en argent, etc.) repose sur les seuls individus mobilisés, tandis que le bénéfice de la mobilisation réussie, indivisible, profite à tous, y compris ceux qui n'ont pas participé. Dans une telle situation, aucun individu ne se mobilise, et personne ne défend l'intérêt commun. La solution classique à ce « paradoxe de l'action collective » réside dans la « privatisation » du bénéfice de la mobilisation, en proposant des avantages réservés aux seuls participants et en pénalisant ceux qui s'abstiennent : pour cela, un certain niveau d'organisation et d'institutionnalisation est nécessaire. Comme l'écrit Kingdon (2002, page), « *organized interests are heard more in politics than unorganized interests.* » Il convient toutefois de souligner que la généralisation des nouvelles technologies, phénomène récent et toujours en cours, a pour effet de réduire le coût de l'organisation, ce qui tend à réduire l'importance de ce facteur, comme l'illustre le récent mouvement de protestation contre le « mariage pour tous ».

- La reconnaissance institutionnelle externe. Certains interlocuteurs sont officiellement reconnus comme des interlocuteurs légitimes dans un ou plusieurs domaines, ce qui donne un poids important à leurs prises de position. C'est le cas, en France, avec les syndicats officiellement reconnues comme « représentatifs », qui sont les interlocuteurs incontournables pour toute réforme sociale, alors même que le taux de syndicalisation en France (7,5 %) était en 2008, après la Turquie et l'Estonie, le plus faible de l'OCDE[151].

- La cohésion interne et le niveau d'homogénéité politique ou idéologique. Downs (1957) affirme qu'une forte polarisation politique de la société nuit à sa stabilité et risque de déboucher sur la violence ou la tyrannie, les opinions de chaque camp étant incompatibles et irréductibles à un compromis. Cette analyse est transposable au fonctionnement d'un groupe d'intérêt. Un groupe relativement homogène pourra assez aisément se mettre d'accord sur des positions communes, acceptables par tous, et la défense de ces positions par les représentants du groupe en sera d'autant plus efficace qu'elle ne sera pas affaiblie par des dissensions internes.

Les différentes valeurs de cette variable, et leur codage, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 31 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « qualité de la représentation »

Valeur nominale	**Valeur codée**
fort	100%
moyen	50%
faible	0%

[151] http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN&Lang=fr

7.1.2. Ressources externes

Les ressources dites « externes » sont les leviers d'influence dont dispose la partie prenante à l'égard des autres acteurs politiques. En effet, si les ressources internes conditionnent l'importance de ces leviers d'influence, elles ne peuvent l'expliquer entièrement, et ne peuvent donc pas les résumer. Les ressources externes qui ont été identifiées sont l'influence auprès des décideurs et des médias, la capacité de blocage, et le « capital sympathie » dans l'opinion.

7.1.2.1. Influence auprès des décideurs et des médias

Le modèle de la démocratie développé par Anthony Downs (1957; 1957) souligne qu'en raison de l'imperfection de l'information à la disposition des citoyens, et des coûts liés à son acquisition, l'égalité entre tous les citoyens est dans les faits une illusion, et l'influence de ceux-ci sur les gouvernants est loin d'être uniformément répartie : les personnes clés, que les décideurs sont le plus susceptibles d'écouter, sont celles qui possèdent l'information et qui, de ce fait, sont capables de convaincre et persuader les citoyens – ce que Downs appelle les « persuadeurs » (Downs 1957). De façon comparable, Schumpeter (1942) analyse la force des intérêts constitués comme une « rigidité de marché », une restriction de concurrence assimilable à un pouvoir oligopolistique, qui limite l'accès au « marché politique ». Par conséquent, l'accès aux décideurs et l'influence sur ceux-ci est une ressource à prendre en compte pour évaluer la « puissance de feu » d'une partie prenante.

L'importance de cette ressource est mise en avant par le modèle d'influence politique élaboré par l'économiste Gary Becker (1983). Celui-ci fait de la concurrence entre groupes de pression pour l'influence politique l'élément le plus déterminant, plus encore que le vote, pour les politiques publiques effectivement mises en œuvre (à savoir, dans son modèle, la structure et le niveau de redistribution des revenus). Dans cette optique, la fonction principale des groupes de pression est donc d'acquérir et de maintenir leur influence politique, afin de maximiser les gains de leurs membres.

L'accès aux médias contribue aussi à l'influence politique, en tant que les médias offrent une « caisse de résonance » à la partie prenante pour défendre ses intérêts, une meilleure visibilité auprès du grand public, ce qui permet d'imposer ses vues dans le débat public et de définir les termes de ce débat. Néanmoins, l'accès aux médias n'est pas une ressource indépendante de

l'accès aux décideurs : comme l'affirme Kingdon, « *the media report what is going on in government, by and large, rather than having an independent effect* on *government* » (2002, 59).

Les différentes valeurs de cette variable, et leur codage, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 32 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « influence auprès des décideurs et des médias »

Valeur nominale	**Valeur codée**
forte	100%
moyenne	50%
faible	0%

7.1.2.2. Capacité de blocage

La capacité, pour une partie prenante, de paralyser des secteurs entiers de l'économie ou de l'action publique, afin de s'opposer à un projet de réforme, est une ressource majeure : elle permet de démultiplier l'intensité du conflit, en y impliquant toutes les personnes extérieures à celui-ci, mais affectées par le blocage. Cette ressource, que Kingdon appelle être « *in a position to tie up the economy* » (2002, 52), peut compenser une faiblesse numérique ou un accès limité aux dirigeants politiques et médiatiques ; les groupes susceptibles d'en disposer sont ceux qui sont chargés de services publics ou d'activités économiques stratégiques, vitales pour la collectivité qui ne dispose pas de « solutions de substitution » : transports publics (train, métro, bus, avion…), activités portuaires, raffineries…

Dans son étude de cas sur la réforme manquée de l'administration fiscale en 1999, Gouiffès (2010) montre comment les syndicats des agents du Trésor public et de la DGCP ont pu utiliser leur capacité à bloquer tout l'appareil de l'État, en menaçant de perturber le recouvrement de ses recettes, pour faire triompher leur opposition à la réforme (Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts). La réforme de libéralisation du fret ferroviaire de 2006 est un autre exemple : opposés à la libéralisation et aux suppressions de postes, les syndicats du fret font peser la menace d'un mouvement de grève long, qui aurait des

conséquences graves sur l'équilibre financier de la SNCF, ainsi que sur l'activité économiques des usagers du service (Etude de cas Libéralisation du fret - 2006). De même, lors de la réforme des ports autonomes de 2008, la capacité des syndicats à lancer une grève dans les grands ports français, qui aurait pu perturber l'acheminement de marchandises et l'approvisionnement en matières premières indispensables, a contribué à renforcer leur position dans les négociations (Etude de cas Libéralisation des ports - 2008).

Les différentes valeurs de cette variable, et leur codage, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 33 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « capacité de blocage »

Valeur nominale	**Valeur codée**
forte	100%
moyenne	50%
faible	0%

7.1.2.3. Capital sympathie dans l'opinion

Comme cela a été évoqué en 3.1., la capacité des parties prenantes à influencer l'opinion constitue un enjeu majeur pour les parties prenantes (cf. la notion de « persuadeurs développée par Downs). Un des leviers d'influence réside dans le degré de sympathie que l'opinion éprouve à l'égard de telle ou telle partie prenante. La sympathie renvoie à la fois à la capacité à se mettre à la place de cette partie prenante, mais également à l'estime qui lui est portée, son prestige dans l'opinion. Différents sondages montrent que les perceptions, par exemple, des différentes professions sont très hétérogènes[152].

Les analyses cognitives et normatives des politiques publiques (développées notamment par Peter Hall, Pierre Muller ou Paul Sabatier…) insistent sur l'importance de ces images et représentations du monde et des acteurs, et plus largement sur le rôle de la dimension intellectuelle et symbolique de l'action publique. Ainsi, Sabatier (cité dans Palier et Surel

2005) montre qu'un « système de croyances » est composé de plusieurs strates, dont la plus élevée, celle des valeurs fondamentales (« *deep core* »), assigne des identités aux acteurs, tout en définissant des principes d'action pour l'ensemble du corps social. La perception des différentes parties prenantes par l'opinion dépend donc non seulement de leur action effective, mais aussi de l'identité que leur assigne le système de croyances dominant dans la société.

Il est risqué d'être en conflit ouvert avec une partie prenante bénéficiant d'une image positive, en particulier lorsque l'opinion n'a pas une idée claire des motifs de la réforme (comme les artistes, lors du conflit sur le statut des intermittents du spectacle en 2003 et 2004). Il en va de même des médecins, en particulier des médecins hospitaliers et des infirmières qui ont une grande capacité à mobiliser l'opinion pour leur défense (Etude de cas Plan Juppé - 1995; Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires). À l'inverse, s'attaquer frontalement à une partie prenante très mal perçue par l'opinion peut être une stratégie électoralement payante : la dénonciation par le candidat Nicolas Sarkozy, lors de la campagne présidentielle de 2012, des syndicats et des « corps intermédiaires », est une tentative d'application de cette stratégie, les syndicats souffrant alors d'une image négative auprès d'une partie de l'électorat visé. Là encore, la montée en puissance des outils communautaires numériques et l'abaissement significatif des coûts de transaction qui en résultent accroît la plasticité des parties prenantes et de leur image. Ainsi, la mise en avant d'un collectif spontané incarné par une humoriste a conduit à renouveler l'image des opposants au mariage homosexuel en mettant en avant une dimension populaire et moderne. S'ils ont pu relayer les critiques de ce collectif et participer aux manifestations, ni les partis de droite ni l'Église ne se sont mis directement en avant dans cette mobilisation populaire.

Les différentes valeurs de cette variable, et leur codage, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 34 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « capital sympathie dans l'opinion »

Valeur nominale	Valeur codée

[152] Par exemple, le « classement des métiers préférés des Français » réalisé en janvier 2011 par l'Ifop pour France-soir : http://www.ifop.com/media/poll/1396-1-study_file.pdf

fort	100%
moyen	50%
faible	0%

Cette variable doit être appréciée au regard de l'intérêt et de la complexité de la réforme aux yeux de l'opinion (cf. 3.1.1. et 3.1.2.). En effet, plus une réforme sera complexe et moins elle n'aura d'impact direct sur l'opinion, plus il sera difficile pour la partie prenante de mobiliser l'opinion en sa faveur.

7.2. Impact

Mesurer l'impact d'une réforme sur une partie prenante implique, bien entendu, de déterminer s'il est favorable ou défavorable, et dans quelle mesure il l'est (« l'intensité de l'impact »), mais aussi d'analyser la nature de cet impact, c'est-à-dire le type d'intérêts affectés.

7.2.1. Nature de l'impact

Une réforme peut affecter une partie prenante de différentes façons, qui correspondent à la pluralité de ses intérêts et de ses ressources. De l'analyse des 42 études de cas de cette recherche, quatre grands types d'impact peuvent être dégagées :

- L'impact financier ou de pouvoir. Il s'agit de l'impact sur les « intérêts » au sens le plus strict, celui du rationalisme économique, qui vient affecter positivement ou négativement la fonction d'utilité individuelle des agents.

- Le changement des modes de fonctionnement de la partie prenante. Comme le montrent les analyses du néo-institutionnalisme historique, notamment celles de Paul Pierson (2000), les structures héritées du passé se caractérisent par des rendements croissants, car s'adapter à de nouvelles structures représente un coût d'apprentissage considérable. Une réforme affectant les modes de fonctionnement d'une partie prenante force celle-ci à supporter un tel coût d'apprentissage. On peut mettre dans

cette catégorie les réformes qui aboutissent à des restructurations, comme la création de Pôle emploi ou de la DGFiP.

- L'impact idéologique ou symbolique. L'analyse cognitive et normative met en évidence l'interpénétration des intérêts et des idées, à travers la notion de « matrice cognitive et normative ». Cadre d'interprétation du monde, cette matrice structure l'action publique en délimitant intellectuellement le champ du possible et du souhaitable : ce faisant, elle légitime certains intérêts – ceux qui se conforment à ce cadre – et en pénalise d'autres – ceux qui sont en dehors de ce cadre. Le changement dans l'action publique passe nécessairement par la modification de la matrice cognitive et normative présente (Muller, 2005) : or, si ce changement favorise de nouveaux intérêts, souvent plus nombreux, il va à l'encontre des intérêts qui se satisfont de la matrice en vigueur. Par conséquent, une réforme qui n'affecte pas directement une partie prenante peut néanmoins menacer ses intérêts de plus long terme, si elle risque de n'être qu'une première étape, un précédent à la remise en question d'une matrice cognitive et normative qui favorise la partie prenante. C'est ce type d'impact que nous qualifierons ici d'« idéologique et symbolique ». Kingdon relève un phénomène comparable, en parlant de *spillover* (effet d'entraînement) : une réforme dans un domaine donné, qui obtient des résultats, peut ouvrir la voie à d'autres réformes similaires dans des domaines connexes.

- L'impact sur l'image ou l'influence des représentants. Il s'agit ici non pas d'un impact sur la partie prenante en tant que telle, mais d'un impact sur les intérêts propres à ses *représentants*, en tant qu'ils sont distincts de ceux qu'ils représentent – conformément aux approches « principal-agent ». Par exemple, lors de la tentative de réforme de Bercy par la fusion de la DGI et de la DGCP (en 1999 et 2000), la proximité des élections professionnelles a poussé les différents syndicats à la surenchère, afin de se démarquer de leurs concurrents et d'être plus visibles qu'eux. On peut également interpréter les résistances des syndicats nationaux étudiants et enseignants chercheurs aux réformes visant à renforcer l'autonomie des universités au travers du risque que de telles réformes pouvait faire peser sur la pertinence et donc l'influence de syndicats organisés au plan national. Plus les décisions sont décentralisées dans les universités, plus se réduit leur capacité à peser sur ces décisions.

Le choix des valeurs ci-dessous introduit une gradation fondée sur le caractère plus ou moins direct de l'impact (indépendamment de son intensité analysée ci-dessous (6.2.2.)). La fixation des valeurs a été fixée par consensus entre les codeurs.

Tableau 35 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « nature de l'impact »

Valeur nominale	**Valeur codée**
financier/pouvoir	100%
idéologique/symbolique	66%
changement modes de fonctionnement	66%
influence/image des représentants	33%

N.B. : aucune valeur n'est à 0 car l'impact est mesuré en multipliant le score obtenu sur la nature de l'impact par celui obtenu sur l'intensité de l'impact.

Lorsque plusieurs types d'impact peuvent être observés sur une même partie prenante, l'on retient l'impact ayant la valeur la plus forte, afin de ne pas complexifier excessivement la grille d'analyse ; il faut néanmoins souligner que cela peut parfois conduire à une minimisation de cet impact.

7.2.2. Intensité de l'impact

Il s'agit ici non seulement de classer la partie prenante parmi les gagnants ou les perdants de la réforme, mais encore d'évaluer l'intensité de cet impact positif ou négatif. En effet, les analyses du choix rationnel montrent que la mobilisation politique a un coût, et que si le bénéfice tiré de la mobilisation est plus faible que ce coût, il n'est pas rationnel d'agir.

Si la nécessité d'identifier le sens et l'intensité de l'impact d'une réforme sur une partie prenante, pour comprendre le comportement futur de celle-ci, relève de l'évidence, cette démarche doit prendre en compte quelques objections. Ainsi, Fernandez et Rodrik (1991) ont mis en évidence une tendance naturelle au *statu quo* (« *status quo bias* »), s'opposant aux

processus réformateurs, en raison d'une asymétrie d'information entre perdants et gagnants d'une réforme : tandis que les coûts d'une réforme sont généralement concentrés et immédiats, donc facilement identifiables, ses gains sont plus diffus et se mesurent à plus long terme, ce qui les rend plus incertains. Par conséquent, les perdants ont une forte incitation à se mobiliser contre la réforme, tandis que les gagnants, n'étant pas certains d'être gagnants, ne se mobilisent pas pour défendre celle-ci.

L'incertitude quant au résultat effectif de la réforme peut aussi être entretenue à dessein, pour des motifs politiques. Surel et Palier (2005) évoquent ainsi l'existence de « consensus contradictoires » : pour obtenir un soutien politique majoritaire sur une réforme, il est souvent indispensable d'être ambigu quant à son contenu, afin de ménager des intérêts divergents. Dans ce cas, il n'est pas toujours possible de repérer clairement les gagnants et les perdants d'une réforme.

Les différentes valeurs de cette variable, et leur codage, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 36 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « intensité de l'impact »

Valeur nominale	**Valeur codée**
très favorable	100%
assez favorable	80%
assez défavorable	40%
très défavorable	20%

N.B. : aucune valeur n'est à 0 car l'impact est mesuré en multipliant le score obtenu sur la nature de l'impact par celui obtenu sur l'intensité de l'impact.

7.3. Positionnement par rapport au gouvernement

Conformément à notre définition, ce qui fait la partie prenante, c'est le fait qu'elle est affectée par une réforme (l'impact) et qu'elle peut affecter sa conduite (les ressources). Pourtant, à l'occasion d'une réforme, si les groupes sociaux prennent position en fonction de la réforme

elle-même, ils le font également par rapport au gouvernement lui-même, voire les uns par rapport aux autres. Comme cela a été souligné en sous-partie 5.6, le positionnement des parties prenantes par rapport au gouvernement en place est donc une variable importante de leur mobilisation et, partant du risque politique. Cette variable vise donc à situer chaque partie prenante, la variable « proximité de l'opposition » avec les parties prenantes présentée en sous-partie 5.6 permettant une appréciation plus générique et vue du côté de l'opposition.

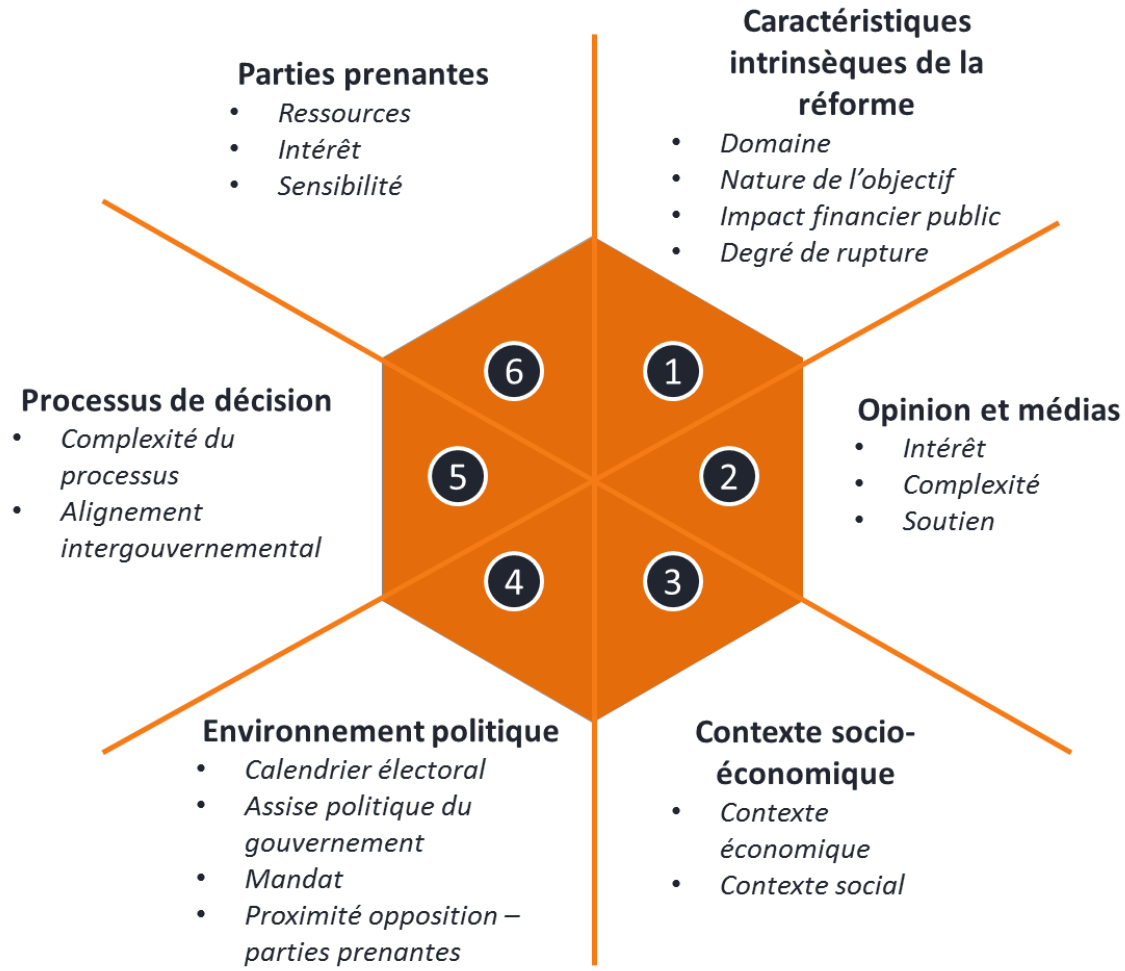
Tableau 37 – Valeurs nominales et valeurs codées de la variable « positionnement par rapport au gouvernement »

Valeur nominale	Valeur codée
Pro-gouvernement	100%
Plutôt pro-gouvernement	75%
Neutre	50%
Plutôt anti-gouvernement	25%
Anti-gouvernement	0%

Conclusion

La grille de score peut être représentée sous la forme d'un hexagone du risque politique (cf. ci-dessous)

Schéma 8 : Hexagone du risque politique



Il convient de rappeler la nature particulière de deux facteurs de risque :

- Les caractéristiques intrinsèques de la réforme (ou nature de la réforme) qui porte non pas sur des sous-systèmes de la décision mais sur le contenu de la réforme elle-même. Ses variables ne sont donc pas indépendantes des variables des autres facteurs de risque (cf. introduction de la partie 2)

- Les parties prenantes sont un facteur de risque en tant que tel, mais la mesure de ce facteur de risque implique une analyse de chaque partie prenante au regard des trois catégories de variables indiquées ci-dessus, à savoir la puissance de feu (6 variables), l'impact de la réforme sur la partie prenante (2 variables) et la sensibilité de la partie prenante (1 variable).

Cette grille s'inspire des trois modèles de décision, conformément aux objectifs énoncés en conclusion du chapitre I. Sa validité s'appuie notamment sur les regards critiques des praticiens auxquels elle a été présentée (la question de la validité de la grille est développée au chapitre V, partie 3) et l'analyse du déroulement des 42 cas de réformes étudiés.

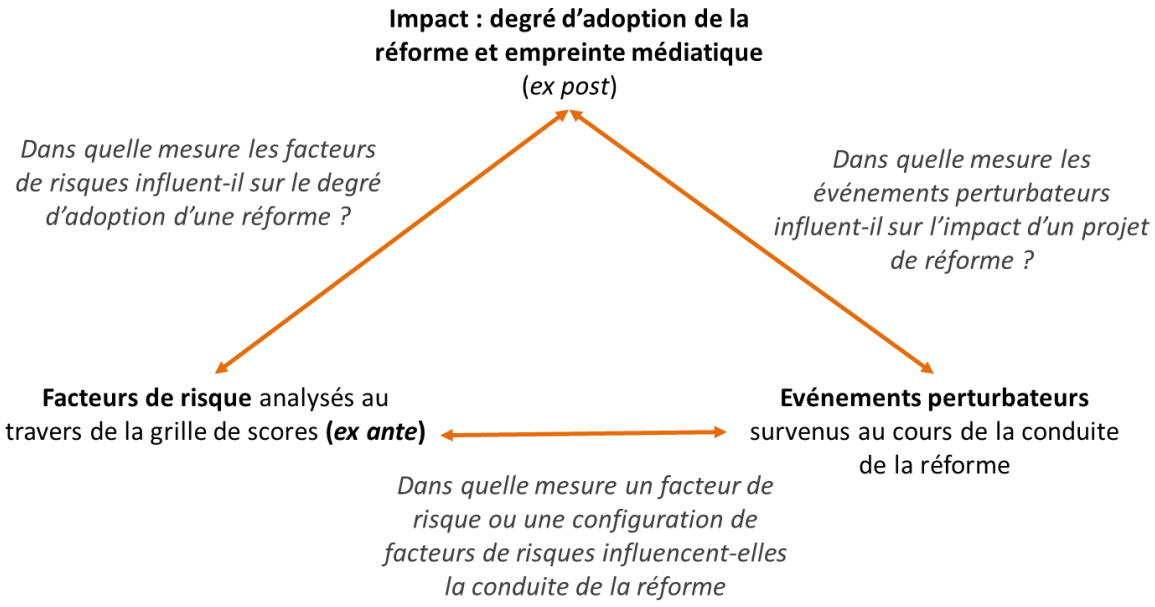
En proposant une décomposition des facteurs du risque politique, elle permet une analyse *ex ante* du risque politique. Plus largement, elle présente une structuration des paramètres susceptibles de peser sur la réforme (indépendamment des ressources du pilote de la réforme qui ne constituent pas des aléas) et comprendre la façon dont ces paramètres pèsent sur la réforme.

Elle peut faire l'objet d'une lecture intégrative qui consiste à analyser les relations entre les différentes variables pour anticiper d'éventuelles dynamiques de coagulation et préparer des réponses. A cet effet, les parties 2 à 7 soulignent les liens qui existent entre ces différentes variables. Ce travail d'analyse est un préalable très utile à une démarche prospective (cf. Chapitre II, Section 3.4.2)

Elle peut également faire l'objet d'une lecture additive en combinant les scores obtenus sur les différentes variables d'un même facteur de risque, et en combinant les scores ainsi agrégés sur chaque facteur de risque. L'utilité d'un tel usage est discutable. Il peut tout au plus donner un ordre de grandeur quant au degré de risque d'un projet de réforme en comparant son score à celui obtenu par l'échantillon des réformes étudiées. Elle ne permet pas une analyse du risque qui, seule, permet d'élaborer une démarche prospective susceptible d'améliorer les chances de succès d'une réforme, toutes choses égales par ailleurs. Les difficultés méthodologiques et les limites de validité d'une telle approche sont précisées au chapitre IV (sous-section 1.2.1.4).

Quatrième chapitre
Analyse des résultats

Ce chapitre ouvre la seconde phase de notre démarche abductive. Celle-ci consiste à analyser les relations entre les trois composantes du risque politique, à savoir facteurs de risque, événements perturbateurs et degré d'adoption de la réforme (cf. ci-dessous, schéma 6 repris du chapitre II, sous partie 2.2.).



Ce chapitre s'organise autour de deux parties :

- La première partie propose un plan d'analyse des relations entre ces trois composantes au travers d'hypothèses qu'il s'agira d'explorer à partir du matériau empirique. Elle précise également les méthodologies quantitatives et qualitatives mobilisées dans cette analyse

- En s'appuyant sur les résultats du codage des études de cas, la seconde partie présente le résultat des analyses numériques de ces relations deux à deux (facteurs de risque et déroulement ; déroulement et degré d'adoption ; facteurs de risque et degré d'adoption). Chacune des analyses quantitatives est accompagnée de commentaires qualitatifs qui s'appuient sur les études de cas.

1. Plan et méthodes d'analyse des données

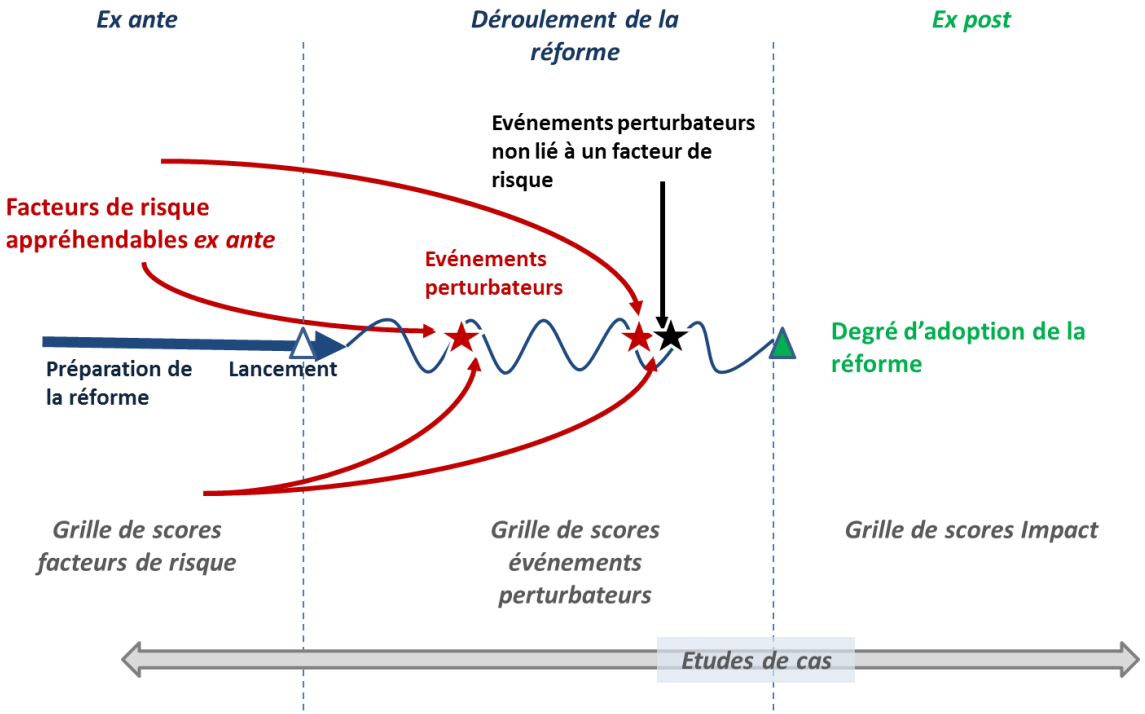
Cette partie introductive présente les objectifs des analyses des études de cas menées au cours de cette recherche et précise les méthodologies d'analyses utilisées, dans le prolongement du chapitre II consacré à l'approche. Il s'agit de :

- Structurer des hypothèses sur les relations entre les facteurs de risque, les événements perturbateurs lors du déroulement et le degré d'adoption afin d'évaluer la pertinence d'une approche par les facteurs du risque politique au travers d'une grille de scores ;
- Trouver un équilibre entre méthodologies quantitatives et qualitatives dans l'analyse des résultats.

1.1. Plan d'analyse des résultats

1.1.1. La structuration des hypothèses par triangulation

Comme évoqué au chapitre II, cette recherche s'appuie sur un modèle du risque politique selon lequel le déroulement et l'impact d'une réforme s'expliquent en partie par des facteurs de risque analysables *ex ante*, c'est-à-dire avant le déclenchement de la réforme (cf. ci-dessous, schéma 7 repris du chapitre II, sous partie 2.2.).



Pour autant, la phase dite de « test » n'a pas pour ambition de prédire la probabilité d'adoption d'une réforme au regard de la grille d'analyse *ex ante* des facteurs de risque. La multiplicité des facteurs de risque, leurs interactions et les facteurs exogènes (ou explications rivales) susceptibles d'influer sur l'adoption de la réforme et le nombre somme toute limité d'études de cas rend un tel exercice inatteignable, pour autant qu'il ait du sens (cf. conclusion du chapitre I).

L'objectif de cette phase consiste principalement à évaluer la pertinence d'une approche par les facteurs du risque politique. Autrement dit, il s'agit d'analyser dans quelle mesure, pour notre échantillon d'études de cas, de faibles scores sur la grille des facteurs de risque se traduisent par davantage d'événements perturbateurs et un moindre degré d'adoption des réformes et inversement. C'est donc sur la base de cette triangulation (cf. schéma 6 ci-dessus) qu'ont été élaborées les hypothèses. Les sections suivantes détaillent les hypothèses testées sur les différents côtés de ce triangle.

Les hypothèses s'appuient sur trois niveaux d'agrégation :

- Niveau 1 : les variables (uniquement pour les facteurs de risques) : intérêt de l'opinion, degré de rupture de la réforme, etc. (cf chapitre III) ;

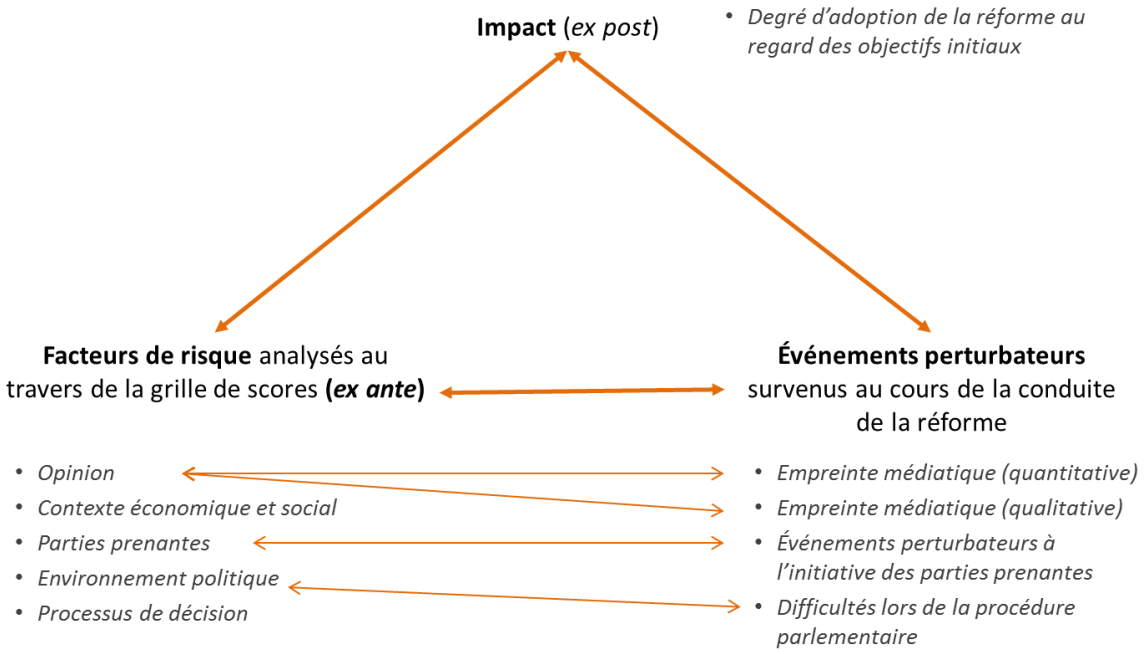
- Niveau 2 : les facteurs de risque, regroupant plusieurs variables (uniquement pour les facteurs de risque) ;

- Niveau 3 : l'agrégation de l'ensemble des variables par composante du risque politique, à savoir facteurs de risque, événements perturbateurs et impact.

Les difficultés méthodologiques soulevées par ces agrégations sont soulevées en section 1.2.2.

Le schéma ci-dessous précise la structure des variables (ou agrégats de variables pour les facteurs du risque politique) prises en compte pour les événements perturbateurs et l'impact et se limite aux agrégats de niveau 2 pour les facteurs de risque dont la décomposition est décrite au chapitre III.

Schéma 9 : représentation graphique des hypothèses « testées »



Les hypothèses portent sur les relations entre des variables ou agrégats de variables (analyse multi-niveaux) appartenant aux trois composantes du risque politique. Toutes les relations n'ont pas été testées de façon systématique, seules les hypothèses permettant d'évaluer la pertinence de la grille au regard du risque politique l'ont été. De nombreuses autres relations auraient pu être analysées et d'autres hypothèses formulées. Les résultats présentés ci-dessous ne représentent qu'une exploitation partielle des relations analysables (cf. 1.1.5).

1.1.2. Les hypothèses concernant les relations entre facteurs de risque *ex ante* et événements perturbateurs se déroulant au cours de la réforme

Quelles sont les relations entre l'intensité d'un facteur de risque et la survenance d'événements perturbateurs rattachables à ce facteur de risque ?

1.1.2.1. Hypothèses de niveau 2

Le fait d'avoir identifié des événements perturbateurs « rattachables » plus particulièrement à des facteurs de risque est discutable dans la mesure où il remet en cause le principe même d'une analyse structurelle du risque politique. L'objet de ces hypothèses consiste précisément à tester l'existence de relations deux à deux entre certains facteurs de risque et certains événements perturbateurs conformément à une approche procédurale (par opposition à structurelle, cf. Chapitre I, sous-partie 3.4) du risque politique. Autrement, elles visent à répondre à la question de la nature (ou plutôt du degré) systémique du risque politique. Les hypothèses testées sont les suivantes :

- H2.1 : Le niveau du facteur de risque Opinion croît avec l'empreinte médiatique (nombre d'articles) au cours du déroulement de la réforme
- H2.2 : Le niveau de risque sur les parties prenantes croît avec une plus grande occurrence et intensité d'événements perturbateurs liés aux parties prenants au cours du déroulement de la réforme.
- H2.3 : Le niveau de risque sur l'environnement politique croît avec les difficultés de la procédure parlementaire

1.1.2.2. Hypothèses de niveau 3

Ce niveau d'analyse correspond à l'idée selon laquelle les facteurs de risque entrent en résonnance, font système. L'hypothèse testée est la suivante :

- H3.1 : Le niveau global du risque analysable *ex ante* croît avec l'intensité des événements qui vont perturber le déroulement de la réforme

1.1.3. Les hypothèses concernant les relations entre événements perturbateurs et impact de la réforme

Quelles sont les relations entre la survenance de différents types d'événements perturbateurs et le degré d'adoption d'une réforme ? Certains événements perturbateurs sont-ils davantage de nature à faire « dérailler » une réforme ?

1.1.3.1. Hypothèses de niveau 1

- H1.1 : Concernant des événements perturbateurs initiés par les parties prenantes, l'intensité des événements perturbateurs initiés par les parties prenantes croissent avec le degré d'échec[153] de la réforme

- H1.2 : Concernant les difficultés rencontrées au cours de la procédure parlementaire, l'intensité des difficultés rencontrées au cours de la procédure parlementaires croissent avec le degré d'échec de la réforme

1.1.3.2. Hypothèses de niveau 3

- H3.2 : L'intensité des événements perturbateurs croît avec le degré d'échec de la réforme

1.1.4. Les hypothèses concernant les relations entre facteurs de risque et impact de la réforme

Peut-on dégager des relations entre le niveau ou la configuration des facteurs de risque d'une réforme et l'impact du risque politique ? Cette question soulève de nombreuses difficultés méthodologiques évoquées au chapitre II et dans la sous-partie 1.2.

Nous l'aborderons en analysant les relations entre le niveau agrégé (niveau 3) des facteurs de risques et le degré d'adoption de la réforme, selon une logique additive. Nous testerons donc l'hypothèse suivante :

- H3.3 : Le niveau agrégé des facteurs de risque croît avec le degré d'échec de la réforme.

[153] Il s'agit de l'inverse du degré d'adoption de la réforme.

1.1.5. Ce qui pourrait être testé à partir du matériau empirique constitué mais ne le sera pas dans la présente recherche

La masse des informations collectées aurait permis de mener bien d'autres analyses. Les contraintes de temps nous ont conduit à les écarter, quitte à y revenir dans un second temps. D'autres pistes de recherche complémentaires sont évoquées au chapitre V (4.1)

1.2. Méthodologies d'analyse

Comme cela a été précisé précédemment (Chapitre II, partie 2.), l'analyse des données comporte à la fois une dimension quantitative et une dimension qualitative. Diverses méthodologies qualitatives et quantitatives sont donc mobilisées conjointement pour répondre à la question de recherche déclinée en sous-questions (cf. ci-dessous) en cohérence avec la stratégie de test retenue.

1.2.1. Méthodologies d'analyse quantitatives

Comme déjà mentionné au chapitre II section 2.1.2., la population des études de cas se prête mal aux analyses statistiques. La définition de la population de référence est problématique. De même, les critères à considérer pour définir la représentativité de l'échantillon font l'objet de débats : quels critères prendre en compte : le domaine de la réforme ? La couleur politique de la coalition au pouvoir ? La nature de l'objectif ? En outre, le groupe des études de cas constituées rassemble une population de fait limitée (moins de 50 individus) pour un nombre de variables élevé (43 en prenant pour hypothèse que trois parties prenantes sont impliquées). Les méthodes présentées ci-dessous sont donc d'une pertinence et d'une fiabilité relatives pour l'analyse des résultats mais ont le mérite de présenter de premières réponses sur les hypothèses à tester qu'il convient d'affiner en mobilisant des méthodologies qualitatives. Nous reviendrons sur ce point en analysant la validité des résultats obtenus au chapitre V (partie 3).

1.2.1.1. Présentation des variables dépendantes permettant d'analyser le déroulement de la réforme

Les événements perturbateurs ont été rangés en trois catégories :

- les événements provoqués par l'activité des parties prenantes
- les perturbations à l'occasion du débat parlementaire
- l'empreinte médiatique de la réforme qui s'appréhende de façon plus continue au cours de la réforme

Les deux premiers types d'événements perturbateurs (provoqués par les parties prenantes, et « politiques ») ont fait l'objet d'une appréciation qualitative et d'un codage. Dans chacune de ces catégories, une liste d'« événements-types », rangés par ordre croissant d'intensité perturbatrice, a été dressée. Les différents événements-types de ces listes se sont vu attribuer un pourcentage de 100% à 0%, 100% correspondant à l'événement le moins perturbateur et 0% à l'événement le plus perturbateur.

Les événements perturbateurs provoqués par les parties prenantes sont codés comme suit :

Consensus	100%
Opposition « normale » (les parties prenantes prennent part au débat public)	80%
Mobilisation et pressions publiques fortes	60%
Manifestations	40%
Grèves	20%
Blocages	0%

Les scores obtenus sur cette variable par les études de cas sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 38 : Scores obtenus par les études de cas sur la variable de déroulement : activité des parties prenantes

Réforme	Valeur codée
35 heures ; 1997-2000	60%
Réforme des armées 2008-2009	60%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	20%
Création du statut de l'autoentrepreneur ; 2008-2009	80%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	20%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	60%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	0%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	20%
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	0%
Enseignement primaire ; 2007-2008	80%
Emplois-jeunes ; 1997	80%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	60%
L'Etat Local ; 2008-2010	80%
Formation professionnelle ; 2008-2009	80%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	0%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	100%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	60%
HLM ; 2007-2009	60%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	20%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	20%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	20%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	80%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	0%
Loi de programme recherche ; 2004-2006	60%
Loi LRU ; 2007	0%
Réforme du lycée ; 2008-2009	40%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	0%
Plan Juppé ; 1995-1996	0%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	20%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	0%
Procédure pénale ; 2008-2010	40%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	0%
Retraites ; 2010	0%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	20%
Retraites Fillon ; 2003	0%
RSA ; 2007-2008	80%
Service civique ; 2009-2010	100%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	0%
Suppression du service national ; 1996-1998	80%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	20%

Taxe carbone ; 2007-2010	60%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	60%

Les événements perturbateurs relatifs au débat parlementaire sont codés comme suit :

Consensus large	100%
Soutien normal (majorité présidentielle unie contre opposants traditionnels unis)	75%
Bataille parlementaire (événements perturbateurs au cours du débat ou du vote, exploitation maximale des outils de procédure pour freiner l'adoption de la réforme)	50%
Dissensions publiques au sein de la majorité	25%
Mise en minorité momentanée du gouvernement	0%

Les scores obtenus sur cette variable par les études de cas sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 39 : Scores obtenus par les études de cas sur la variable de déroulement : débat parlementaire

Réforme	Valeur codée
35 heures ; 1997-2000	50%
Réforme des armées 2008-2009	25%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	25%
Création du statut de l'auto-entrepreneur ; 2008-2009	75%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	25%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	25%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	25%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	25%

Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	75%
Enseignement primaire ; 2007-2008	75%
Emplois-jeunes ; 1997	75%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	0%
L'Etat Local ; 2008-2010	75%
Formation professionnelle ; 2008-2009	75%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	75%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	100%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	0%
HLM ; 2007-2009	0%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	75%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	25%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	50%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	75%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	75%
Loi de programme recherche ; 2004-2006	75%
Loi LRU ; 2007	75%
Réforme du lycée ; 2008-2009	75%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	75%
Plan Juppé ; 1995-1996	25%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	75%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	75%
Procédure pénale ; 2008-2010	25%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	25%
Retraites ; 2010	50%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	75%
Retraites Fillon ; 2003	50%
RSA ; 2007-2008	25%
Service civique ; 2009-2010	100%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	25%
Suppression du service national ; 1996-1998	25%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	75%
Taxe carbone ; 2007-2010	25%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	25%

Quant à l'analyse de l'empreinte médiatique, elle se décompose en deux éléments : l'empreinte quantitative et l'empreinte qualitative. L'empreinte quantitative correspond au nombre d'articles publiés sur ou autour de la réforme, pendant toute la durée de celle-ci, c'est-à-dire entre le lancement officiel de la réforme – qui prend généralement la forme d'un discours du ministre, du Premier ministre ou du Président de la République - et son adoption

formelle (publication du texte). Elle porte sur les journaux de référence suivants : Le Monde, le Parisien et le Figaro. Le choix du Monde et du Figaro s'explique par l'importance de leur tirage et leur influence sur le reste des médias. Traditionnellement, le Parisien est attentivement lu par les décideurs en raison de sa relative neutralité politique et de sa proximité avec son lectorat populaire. Cet échantillon est peut être légèrement déséquilibré à droite, le Figaro pouvant être considéré comme pus à droite que le Monde n'est à gauche.

L'empreinte qualitative exprime, à partir d'un échantillon représentatif de ces articles, le pourcentage d'articles positifs, d'articles neutres et d'articles négatifs du point de vue de la réforme et du réformateur.

L'étude de l'empreinte médiatique dans son ensemble a été effectuée dans les conditions suivantes :

- La recherche d'articles de presse est effectuée à l'aide de l'outil Europresse. Un ou plusieurs mots clés sont utilisés pour la recherche d'articles. Des combinaisons de mots clés sont testées, afin de retenir la combinaison permettant pour obtenir un maximum d'articles directement liés à la réforme.

- L'analyse porte sur l'ensemble de la période couverte par la réforme :

    - Début : annonce politique moins 1 mois

    - Fin : en règle générale, prendre l'adoption de la réforme plus 3 mois ; pour les cas spécifiques des réformes nécessitant une traduction de la loi en accord entre partenaires sociaux, prendre la date d'adoption de cet accord plus 3 mois

L'étude de l'empreinte médiatique quantitative a été effectuée dans les conditions suivantes :

- La recherche d'articles sur Europresse, en utilisant des mots-clés aussi complets que possible (cf. annexe 3) permet d'obtenir un « résultat brut », c'est-à-dire le nombre total d'articles trouvés par le moteur de recherche correspondant aux mots-clés, à la période et aux sources retenues.

- Les résultats de la recherche sont ensuite analysés un par un, afin de faire le tri entre les articles qui ont réellement trait à la réforme étudiée ou un de ses aspects, et ceux qui n'y ont pas trait. Ce résultat net est celui qui est retenu pour l'analyse quantitative.

Ce nombre, qui correspond aux articles effectivement pertinents, est égal à l'empreinte quantitative

L'étude de l'empreinte médiatique qualitative a été effectuée dans les conditions suivantes :

Parmi les articles retenus par l'analyse quantitative, un échantillon est sélectionné pour l'analyse qualitative. La taille de l'échantillon est définie comme suit :

- si le nombre d'articles obtenus par l'analyse quantitative est inférieur à 50, l'ensemble des articles est retenu pour l'analyse qualitative ;
- si le nombre d'articles obtenus par l'analyse quantitative est supérieur à 50, l'échantillon qualitatif comprend :
    - soit 50 articles, si ce nombre représente un pourcentage du total des articles supérieur à 5% ;
    - soit 5% des articles retenus par l'analyse quantitative, si ce pourcentage représente un nombre supérieur à 50.

L'échantillon est constitué selon l'ordre des articles classés par pertinence, tel qu'il apparaît dans les résultats de recherche : par exemple, si cet échantillon est de 50 articles, sont retenus les 50 premiers articles apparaissant dans la recherche par pertinence, et ayant effectivement trait à la réforme.

Ont été considérés comme articles positifs ceux qui :

- se prononcent en faveur de la réforme (éditoriaux)
- rapportent principalement des prises de position en faveur de la réforme, des opinions ou perceptions positives (sondages, manifestations en faveur…)

Ont été considérés comme articles négatifs ceux qui:

- se prononcent contre la réforme (éditoriaux)
- rapportent principalement des prises de position contre de la réforme, des opinions ou perceptions négatives (sondages, manifestations, grèves …)

- rapportent principalement des faits pouvant être considérés comme défavorables à la conduite de la réforme

Ont été considérés articles neutres ceux qui :

- rapportent des faits neutres sans prendre position pour ou contre la réforme
- rapportent des débats en présentant des arguments pour et contre la réforme sans prise de partie

La formule suivante est utilisée : ***(articles positifs – articles négatifs) / articles neutres***

Un indice composite d'empreinte médiatique a été calculé sur la base de la formule suivante :

Indice d'empreinte = ***empreinte quantitative[154] x indice d'empreinte qualitative***

Afin d'en faciliter la lecture, cet indice est recalculé pour être compris entre 0% et 100%[155].

1.2.1.2. Présentation des variables dépendantes permettant d'analyser l'impact de la réforme

L'impact de la réforme désigne le degré de réussite de celle-ci, au regard de ses objectifs initiaux. L'évaluation de cet impact a été effectuée de façon qualitative, en utilisant une échelle croissante composée de quatre modalités : abandon de la réforme ; atteinte limitée des objectifs ; atteinte significative des objectifs ; atteinte des objectifs.

Ces différentes modalités ont ensuite fait l'objet d'un codage, selon le tableau suivant :

Abandon de la réforme	0%
Atteinte limitée des objectifs	33%
Atteinte significative des objectifs	67%

[154] Cf. Ci-dessus, il s'agit d'un nombre d'article effectivement pertinents après analyse des résultat de la recherche sur Europresse

[155] Ce calcul consiste à ajouter le même montant à tous les indices de sorte à ce que le score le plus bas atteigne 0, puis à diviser l'ensemble des résultats obtenus par le score le plus élevé. Ainsi les indices sont compris entre 0 et 1.

Atteinte des objectifs	100%

Le tableau ci-dessous présente les scores obtenus par les réformes de l'échantillon sur cette variable.

Tableau 40 : Scores obtenus par les études de cas sur la variable : degré d'adoption de la réforme

Réforme	Valeur codée
35 heures ; 1997-2000	100%
Réforme des armées 2008-2009	100%
Réforme de l'audiovisuel public ; 2008-2009	67%
Création du statut de l'auto-entrepreneur ; 2008-2009	100%
Réforme de la carte judiciaire ; 2007-200808	33%
Réforme des collectivités locales ; 2008-2010	33%
Le Contrat Première Embauche (CPE) ; 2006	0%
L'Acte II de la décentralisation ; 2003-2004	67%
Débat national sur l'Ecole ; 2003-2005	33%
Enseignement primaire ; 2007-2008	100%
Emplois-jeunes ; 1997	100%
Réforme de l'ENA ; 2008-2011	33%
L'Etat Local ; 2008-2010	100%
Formation professionnelle ; 2008-2009	67%
Libéralisation du fret ferroviaire ; 2005-2006	33%
Grenelle de l'environnement ; 2007-2008	100%
Création d' Hadopi ; 2007-2009	67%
HLM ; 2007-2009	67%
Hôpital 2007 ; 2002-2005	100%
Loi Hôpital Patients Santé Territoires ; 2008-2009	67%
Assurance chômage des intermittents spectacle ; 2003-2005	33%
Libéralisation des jeux en ligne ; 2007-2010	100%
Loi de Modernisation des universités ; 2003	0%
Loi de programme recherche ; 2004-2006	100%
Loi LRU ; 2007	100%
Réforme du lycée ; 2008-2009	33%
Masterisation des formations des enseignants 2008-09	67%
Plan Juppé ; 1995-1996	33%
Création de Pôle emploi ; 2008-09	100%
Libéralisation des ports ; 2007-2008	100%

Procédure pénale ; 2008-2010	33%
Réforme Bercy 2003 ; 1999-2000	0%
Retraites ; 2010	100%
Retraites EDF-GDF ; 2002-2003	67%
Retraites Fillon ; 2003	100%
RSA ; 2007-2008	100%
Service civique ; 2009-2010	100%
Service minimum d'accueil à l'école ; 2008	100%
Suppression du service national ; 1996-1998	100%
Statut des enseignants-chercheurs ; 2008-2009	33%
Taxe carbone ; 2007-2010	33%
Suppression de la taxe professionnelle ; 2009	100%

1.2.1.3. La constitution du matériau quantitatif : l'intercodage

Afin de permettre l'analyse quantitative des données qualitatives élaborées au cours des études de cas, un système de codage a été mis en place (cf. chapitre II, sous-partie 2.2.).

L'intercodage a suivi les séquences suivantes :

- Présentation du schéma de codage aux codeurs
- Première discussion ouverte sur cinq cas
- Codage des autres cas « à l'aveugle ». Ce codage a été réalisé sur la base de la page contexte et objectifs des études de cas et de recherches complémentaires à l'appréciation des codeurs. La configuration des parties prenantes a fait l'objet d'un échange spécifique afin que chaque codeur parte sur l'analyse des mêmes parties prenantes (cf. section relative au codage des parties prenantes).
- L'analyse des écarts est réalisée sur la base de l'APPA[156].
- Lorsque l'APPA était trop faible (en-dessous de 40%), l'échelle de valeurs a été comprimée, le plus souvent de 5 à 3 valeurs

[156] L'Average Pairewise Per cent Agreement (APPA) consiste à attribuer un pourcentage à une distribution de codes en fonction du nombre de paires constatées sur le nombre de paires possibles. Ainsi, pour 3 codeurs, une distribution de type A - A - C présente une APPA d'une paire constatée (A - A) sur un total de 3 paires possibles (A - A – X ; A – X – A ; X – A – A), soit une APPA de 33%. L'intérêt de cette mesure est qu'elle n'est pas dépendante du nombre de valeurs possibles pour chaque variable (Larsson 1993)

- Une séance de consensus a été organisée variable par variable dans la foulée du codage
- Une nouvelle analyse des écarts est menée toujours sur la base de l'APPA.
- Le codage définitif retient la valeur ayant reçu le plus de « votes », ce qui a toujours été possible
- Enfin une analyse des influences est menée (cf. résultats ci-dessus).

Compte tenu des bons niveaux des analyses APPA, il n'a pas paru utile de préciser le niveau de confiance dans le codage (Yin et Heald, 1975).

L'intercodage des facteurs de risque hors parties prenantes a conduit aux résultats suivants :

Tableau 41 : Résultat de l'intercodage de la grille des facteur du risque politique

Nb de variables qualitatives	15
Nb de valeurs possibles	63
Nb moyen de valeurs / variable	4,2
APPA neutre (distribution aléatoire)	25%
APPA constatée suite au premier intercodage hors variables objectives	54%
Nb de variables objectives	9
APPA constatée suite au premier intercodage	71%

Ces résultats apparaissent satisfaisants au regard des revues d'études de cas antérieures. Pour mémoire, Larsson avait jugé satisfaisante une APPA globale de 49,6% (Larsson, 1993) sur l'ensemble de ses variables. Après consensus, l'APPA sur les valeurs qualitatives est montée à 63% et l'APPA sur l'ensemble des variables, y compris objectives était de 78%. Ces

résultats sont également satisfaisants, la résolution des écarts par consensus ayant conduit Larsson à une APPA de 69%.

L'intercodage des parties prenantes pose des difficultés spécifiques. La première est relative à leur configuration. Comme le précise le système de codage (cf. Chapitre III), leur délimitation est un acte de jugement. Nous n'avons pas cherché à intercoder cette configuration dans la mesure où le nombre de configurations possible était à peu près infini selon, notamment, la granularité retenue pour délimiter ce qu'est une partie prenante. Pour autant, la configuration finale a été obtenue par consensus entre les 3 codeurs et n'a pas posé de difficultés majeures dans la mesure où la contrainte exercée par le nombre de parties prenantes possibles (4) a conduit à constituer des ensembles relativement évidents. Il s'agit néanmoins d'une faiblesse de la grille qu'il conviendrait d'éprouver, d'une part en trouvant une technique d'intercodage, d'autre part en analysant l'impact de différentes configurations raisonnables sur le facteur de risques parties prenantes dans son ensemble. Cela n'a pas été possible dans le cadre de la présente recherche.

Suite à la phase de calage sur 5 réformes, trois variables ont présenté des coefficients de corrélations jugés insuffisants :

- Capital sympathie dans l'opinion dont l'échelle de valeurs est passée de 5 valeurs à 3
- Qualité de la représentation dont l'échelle de valeurs est également passée de 5 valeurs à 3
- Santé du corps social dont l'échelle de valeurs est également passée de 4 valeurs à 2.

Une fois le système de codage et les configurations de parties prenantes fixées, l'intercodage[157] a débouché sur les résultats suivants :

Tableau 42 : Résultat de l'intercodage des variables la grille des facteurs du risque politique relatives aux parties prenantes (cf. annexe 2)

Nb de variables qualitatives	9

[157] L'intercodage a porté sur une partie prenante choisie aléatoirement parmi les 2 à 4 parties prenantes identifiées pour chaque étude de cas.

Nb de valeurs possibles	34
Nb moyen de valeurs / variable	3,8
APPA neutre (distribution aléatoire)	25%
APPA constatée suite au premier intercodage hors variables objectives	51%
Nb de variables objectives	1
APPA constatée suite au premier intercodage	56%

Après consensus, l'APPA globale est passée à 83% hors variable objective et à 85% y compris l'unique variable objective sur un total de 10. Ces résultats sont sensiblement supérieurs à ceux obtenus par Larsson.

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats de l'analyse des influences au travers du nombre de changements réalisés par chaque codeur au cours des séances de consensus.

Tableau 43 : Résultat des analyses d'influence de l'intercodage (variables hors parties prenantes, Cf. Annexe 2)

	BW	**HS**	**PhD**
Nombre de changements	66	55	60
Nombre de changements possibles	561	561	561
Proportion de changements	12%	10%	11%

Tableau 44 : Résultat des analyses d'influence de l'intercodage sur les variables relatives aux parties prenantes

	BW	**HS**	**PhD**
Nombre de changements	79	141	74
Nombre total de changements possibles	405	405	405
Proportion de réponses modifiées	20%	35%	18%

Ces chiffres ne dénotent pas une influence excessive de l'auteur des études de cas sur les deux autres codeurs au cours des séances de consensus, ce qui nous paraît satisfaisant.

1.2.1.4. Traitement et agrégation des variables ordinales

Il convient tout d'abord de rappeler que les données issues du codage sont ordinales et, le plus souvent issues d'un jugement qualitatif sur l'étude de cas. Le maniement de ces données est en principe très contraint : l'incertitude qui entoure la taille des intervalles entre données ordinales proscrit toute opération arithmétique et n'autorise que les seules analyses de distribution (Thiétart, 2006).

L'analyse de relations entre certaines variables (niveau 1 d'analyse) prend une place limitée dans cette partie. Aux deux autres niveaux d'analyse (niveau 2 (agrégat de variables) et 3 (score total sur les différentes grilles)), les données issues du codage doivent être agrégées. Cette opération soulève deux principales difficultés :

- D'une part, comme mentionné ci-dessus, l'opération d'addition est risquée avec des données ordinales. Par conséquent, l'agrégation de données ordinales peut conduire à des erreurs d'interprétation. C'est la raison pour laquelle, l'analyse qualitative reste importante pour consolider l'interprétation des résultats.

- D'autre part, elle interroge sur la façon de pondérer les différentes variables. Sur ce point, il a été décidé de proposer un schéma de pondération. Ce schéma de pondération a fait l'objet d'un processus de convergence décrit ci-dessous.

- Enfin, une telle opération implique que les variables agrégées entretiennent une relation additive et non intégrative. Autrement dit, ce serait plus le score sur chacune

des variables qui compte que la configuration de ces variables, ce qui est discutable. Pour autant, on ne peut non plus exclure *a priori* que le nombre de facteurs de risque ait une influence sur le déroulement de la réforme ni que le nombre et l'intensité des événements perturbateurs ait une influence sur l'impact de la réforme. Dans les études de cas, les experts insistent sur l'importance des jeux d'acteurs, notamment la capacité des parties prenantes à mobiliser l'opinion, les médias et des relais politiques au sein de l'opposition ou de la majorité pour tenter de neutraliser le pilote de la réforme. Naturellement, ces stratégies seront d'autant plus efficaces que les facteurs de risques correspondants (opinion et médias, environnement politique, processus de décision) sont significatifs *ex ante*. De ce point de vue, l'agrégation des facteurs de risque fait du sens. C'est la raison pour laquelle certaines hypothèses testées dans le cadre de cette recherche se rapportent à une interprétation additive des grilles (des scores élevés sur les facteurs de risque déterminent le niveau de risque). Par ailleurs, certaines hypothèses, comme l'existence de configurations typiques de facteurs de risque, sont également testées alors qu'elles se rapportent à une interprétation intégrative de ces grilles (c'est la configuration des risques et non leur niveau absolu qui détermine le risque).

Le schéma de codage des variables est présenté tout au long du chapitre III. S'agissant des méthodes quantitatives, il convient de bien préciser le statut des valeurs numériques attribuées aux différentes modalités des variables. Choisir un chiffre revient à formuler une hypothèse sur l'impact de la modalité d'une variable sur le facteur de risque. Ainsi, en attribuant 0 à la modalité « défavorable » de la variable « soutien de l'opinion publique sur la réforme », on fait l'hypothèse que l'opinion sera moins encline à soutenir un projet de réforme si elle s'avère défavorable à un tel projet avant son lancement, « à froid ». Ce choix relève de l'évidence, toutes choses étant égales par ailleurs. Pour autant, certains cas sont plus discutables. Ainsi, comme évoqué au chapitre III, partie 4, le contexte économique peut avoir une influence ambigüe selon la nature de la réforme, favorable lorsqu'un climat de crise rend plus acceptable des réformes de rigueur, mais également défavorable lorsqu'un climat défavorable dans la mesure où il ne permet pas de négocier des compensations de nature à renforcer l'acceptabilité de la réforme. C'est la raison pour laquelle, le choix des valeurs numériques demeure un choix discutable. Il est évident qu'un autre système de codage fournirait des résultats différents.

Afin de neutraliser les écarts de valeurs pouvant être atteintes par les différentes variables, les scores ont tous été ramenés à une valeur entre 0 et 1 en divisant le score atteint par le score maximum. Cette opération a été menée afin d'assurer l'homogénéité des données et éviter que certains variables pèsent davantage en raison du nombre de modalités qu'elle pouvait prendre (ce qui allait souvent de pair avec une valeur maximale supérieure, les valeurs numériques étant généralement discrètes). En revanche, nous n'avons pas opéré de centrage des données comme a pu le pratiquer la Banque mondiale dans sa grille d'indicateurs de gouvernance (Kaufmann, Kraay, et Mastruzzi, 2010). Des scores présentant une distribution plus étendue joueront donc davantage dans le score global que des scores à la distribution plus resserrée.

S'agissant plus précisément du plan d'agrégation des données, comme précisé en partie I, de nombreuses études se contentent de sommer les notes obtenues sur les différents critères sans les pondérer (Tompson, 2010a), d'autres introduisent des coefficients sans que les raisons de leur choix ne soient clairement explicitées : sur un terrain similaire concernant la gouvernance des Etats (Kaufmann, Kraay, et Mastruzzi, 2010), la Banque mondiale a fait le choix d'un traitement statistique consistant à pondérer plus lourdement ceux des critères de la gouvernance d'un pays qui étaient les mieux corrélés au niveau global de gouvernance, sans que la validité de ce niveau global ne soit testé en tant que tel. Pour l'agrégation des variables, nous avons choisi de nous appuyer sur des coefficients découlant d'un consensus d'experts. La fixation de ces coefficients a fait l'objet d'un processus de convergence similaire à celui qui a conduit à l'intercodage. Boris Walbaum, Heye Scheftel et Philippe Dujardin ont chacun proposé un schéma d'agrégation. Chaque participant avait le choix entre 3 coefficients : 1, 2 ou 3. Un coefficient a été attribué à chaque facteur de risque puis, au sein de chaque facteur de risque, à chaque variable (cf. tableau ci-dessous). Le total des coefficients par facteur de risque est toujours égal à 100.

Tableau 45 : pondérations retenues sur les variables de la grille des facteurs du risque politique

Facteurs de risque et variables	*Pondération*
Opinion	***100***
Intérêt de l'opinion	30
Degré de complexité des enjeux	20
Adhésion de l'opinion	***50***
Environnement socio-économique	100
Qualité du contexte social	50
Qualité du contexte économique	50
Environnement politique	**100**
Dynamique politique : élections passées	10
Position du gouvernement dans l'opinion	**20**
Soutien parlementaire sur cette réforme	
Mandat gouvernemental pour la réforme	***10***
Proximité avec les parties prenantes	***10***
Élections à venir	***20***
Maîtrise du processus de décision	**100**
Maîtrise de la décision par l'Etat	
Alignement au sein de l'exécutif	***60***
Maîtrise des parties prenantes	**100**
Puissance de feu	***40***
Nombre de pers phys concernées	10
Influence auprès des décideurs	7,5
Accès aux médias	7,5
Capacité de blocage (par rapport à la réforme en question)	12,5
Capital sympathie dans l'opinion	5
Qualité de la représentation	7,5
Impact	***40***
Nature de l'impact	4
Intensité de l'impact	10
Positionnement par rapport au Gouvernement	***10***

Le tableau ci-dessous présente les formules d'agrégation des variables par facteur de risque.

Tableau 46 : formules d'agrégation des variables par facteur de risque

Facteur de risque	Formule	Commentaire
Opinion	= 50% + (Adhésion-50%) x (30% x intérêt + 20% x complexité)	Cette formule permet de pondérer le potentiel de mobilisation de l'opinion (estimé au travers de son intérêt pour l'enjeu de la réforme et sa capacité à la comprendre) par son adhésion. Autrement dit, plus ce potentiel est élevé, plus l'opinion sera susceptible de peser positivement ou négativement dans le débat (suivant son degré d'adhésion). A l'inverse, si ce potentiel est très faible, son degré d'adhésion n'affectera que marginalement le déroulement de la réforme. 50% représente la valeur neutre.
Contexte socio-économique	=50% x contexte sociale + 50% x contexte économique	Les deux variables sont sommées sans pondération différentiées
Environnement politique	= 10% x poids des élections passées + 10% x mandat de réforme + 20% x élections à venir + 20% x cote du gouvernement + 30% x soutien parlementaire + 10% x proximité entre opposition et parties prenantes	L'agrégation est obtenue en sommant les variables pondérées : la qualité du soutien parlementaire bénéficie d'un coefficient trois, la cote du gouvernement dans l'opinion et le calendrier électoral à venir d'un coefficient 2 et les autres variables sont affectées d'un coefficient 1.
Processus de décision	= 40% x maîtrise du la décision par l'Etat + 60% x alignement au sein de l'exécutif	L'agrégation est obtenue en sommant les variables pondérées : 60% pour l'alignement de l'exécutif et 40% pour la maîtrise de la décision par l'Etat
Parties prenantes	= 50% + Puissance de feu x (moyenne impact et positionnement par rapport au gouvernement – 50%)	Comme dans le cas de l'opinion, cette formule consiste à pondérer la puissance de feu des parties prenantes par leur potentiel de mobilisation, ce dernier étant déterminé à la fois par la façon dont elles sont impactées par la réforme et leur positionnement politique par rapport au gouvernement en place. Aussi une très forte puissance de feu n'aura que peu d'effet si la partie prenante est peu impactée et/ou peu sensible politiquement au gouvernement ; inversement, une partie

		prenante très affectée et/ou très sensible au gouvernement en place n'impactera le processus de réforme qu'à la mesure de sa puissance de feu. Le chiffre de 50% correspond à la valeur neutre. Le score du facteur de risque est obtenu en moyennant les résultats ainsi obtenus sur l'ensemble des parties prenantes codées
Partie prenantes : puissance de feu	= 20% x nb de personnes physiques concernées + 15% influence auprès des décideurs + 15% x accès aux médias +25% x capacité de blocage + 5% x capital dans l'opinion + 15% x qualité de la représentation	L'agrégation est obtenue en sommant les variables pondérées conformément à la formule jointe.
Parties prenantes : impact	= 50% + 3 x nature de l'impact x 10 x intensité de l'impact / 120	Comme pour l'opinion, l'impact résulte du produit de la nature et de l'intensité de l'impact (de très défavorable à très favorable). On y ajoute 50% qui correspondent à la valeur neutre. Ainsi s'il n'y a aucun impact (cas théorique), la note sera neutre, à 50%.

N.B. : le facteur de risque nature de la réforme n'a pas été agrégé compte tenu de l'hétérogénéité des variables et de l'impossibilité de donner des valeurs numériques à certaines d'entre elles, notamment les domaines de politiques publiques concernés.

Pour ce qui concerne la pondération relative des axes entre eux, la séance de convergence a permis d'aboutir aux coefficients suivants sur les facteurs de risque :

- Opinion : 2
- Environnement socio-économique : 1
- Environnement politique : 1
- Processus de décision : 1
- Parties prenantes : 3

Le tableau ci-dessous fournit les résultats de l'intercodage pour la détermination des scores obtenus par les 42 réformes étudiées sur les variables de la grille de scores du déroulement de la réforme (mesure des événements perturbateurs).

Tableau 47 : intercodage des variables mesurant les événements perturbateurs affectant le déroulement de la réforme

Nb de variables qualitatives	2
Nb de valeurs possibles	11
Nb moyen de valeurs / variable	5,5
APPA constatée suite au premier intercodage hors variables objectives	60%
APPA constatée après consensus hors variables objectives	100%
Nb de variables objectives	2
APPA constatée suite au premier intercodage	80%
APPA constatée après consensus	100%

Le tableau ci-dessous fournit les résultats de l'intercodage pour la détermination des scores obtenus par les 42 réformes étudiées sur la variable degré d'adoption de la réforme.

Tableau 48 – résultats de l'intercodage de la réussite de la réforme

Nb de variables qualitatives	1
Nb de valeurs possibles	4

APPA constatée suite au premier intercodage	59%
APPA constatée après consensus	87%

1.2.1.5. Méthodes d'analyse des données mobilisées

Les analyses quantitatives à l'appui des hypothèses se limitent, pour l'essentiel, à une représentation de graphiques sous forme de nuages présentant les scores des réformes étudiées sur deux variables (ou agrégats de variables). Ces graphiques permettent de visualiser la relation entre les scores obtenus par les 42 réformes sur les différentes composantes du risque politique et différents niveaux d'agrégation (variable, indice agrégé, composante du risque).

Nous avons fait figurer des droites de régression et des coefficients de détermination (r^{2158}) à titre indicatif. Ces informations affinent la visualisation du nuage mais ne doivent ne doivent pas être interprétées comme ayant une valeur statistiques en tant que telles compte tenu du nombre limité d'observations. La forme des nuages nous paraît suffisamment éclairante pour tirer les enseignements qui s'imposent.

1.2.1.6. Lecture des valeurs utilisées dans les graphiques

Les valeurs numériques prises par les variables et agrégats sont généralement comprises entre 0 et 100%. 100% correspond à une situation favorable, 0% à une situation défavorable, qu'il s'agisse des variables correspondant aux facteurs du risque, au déroulement ou à l'impact. Les valeurs doivent donc être interprétées de la façon suivante :

- Un (facteur de) risque de 100% correspond à un risque très faible ; une valeur de 0% correspond à un risque très élevé. En aucun cas, les % ne renvoient à des probabilités de succès ou d'échec de la réforme.

- Une variable décrivant le déroulement de 100% correspond à un déroulement sans perturbation ; une valeur de 0% correspond à un déroulement très fortement perturbé

- Un degré de réussite de 100% correspond à une adoption conforme aux objectifs ; une valeur de 0% correspond à un abandon de la réforme.

1.2.2. Méthodologies qualitatives mobilisées

Quatre méthodes d'analyse qualitative[159] sont proposées par Yin (2008) pour les études de cas :

1. *Le pattern matching* (mise en cohérence des données empiriques et du cadre théorique) : consiste à vérifier l'application des patterns identifiés préalablement, soit isolément, soit ensemble. Le principe de validation repose sur les méthodologies de J.S. Mill (1843): il s'agit dans un premier temps d'observer que le pattern est « *matched* » dans un cas conforme, puis qu'une modification des variables indépendantes dans un cas non conforme se traduit par un *mismatch* du pattern. On aboutit alors à une réplication théorique. Plus précisément, dans un contexte multicausal, il faut partir des paradoxes puis affiner son travail sur la base de 3 étapes standard "*First, the investigator searches for underlying similarities among members of a set displaying some common outcome (or any characteristic of interest). Second, the similarities identified are shown to be causally relevant to the phenomena of interest. And third, on the basis of the similarities identified, the investigator formulates a general explanation.*" (Ragin, 1989, 45). La contribution de cette technique est double, à la fois à la validité interne (en cas de correspondance) et à la validité externe par itérations successives. Ce type d'analyse n'est pas simple à mettre en œuvre lorsque les variables sont assez nombreuses, *a fortiori* lorsqu'elles sont dépendantes et graduelles… La multiplication des cas réduit le risque d'explications rivales. Pour cette technique, Yin conseille de définir des *patterns* suffisamment simples / frustres afin d'éviter de générer de l'incertitude sur l'identification ou non du pattern au plan empirique. Afin de solidifier les conclusions dans ce type d'analyse, il convient de veiller à la recherche d'explications rivales : a priori, cette technique d'analyse est prévenue par le fait que le modèle couvre l'ensemble, du moins, la plupart, des risques identifiés dans la littérature. Pour autant, certaines explications rivales ne sont pas testées en tant que telles au travers des grilles de scores. Il s'agit en particulier de la qualité du pilotage mené par l'exécutif et des chocs externes imprévisibles (ex. affaire « Woerth – Bettencout » qui éclate au début de la réforme

[158] Le coefficient de détermination est une mesure de la proportion de la variation de la variable Y qui s'«explique» par les variations de la variable X

[159] Cette section reprend partiellement certains points évoqués dans la stratégie de généralisation en partie II section 2.1.2.1.

des retraites de 2010). L'impact de ces explications rivales doit être relativisé par le fait que les études de cas les prennent en compte, d'où l'importance de mener de conserve analyses quantitatives et qualitatives. Cette technique pourra notamment être mobilisée à l'appui de la typologie des réformes (cf. Axe 4 d'analyse)

2. L' « *explanation building* » vise d'abord et avant tout à proposer de nouvelles idées à tester plus que de conclure une analyse. Il est utilisé pour développer de nouvelles hypothèses. Il résulte de l'analyse des différents cas et a servi pour élaborer les différentes hypothèses analysées dans le cadre des 5 axes mentionnés dans le plan d'analyse des données en 1.1.

3. *Time series analysis* : en l'espèce, il s'agirait de déployer des analyses de type chronologique : « *You should not think of the arraying of events into chronology as a descriptive device only. The procedure can have an important analytic purpose – to investigate presumed causal events- because the basic sequence of a cause and its effects cannot be temporally inverted. Moreover, the chronology il likely to cover many different types of variables and not be limited to a single independent or dependent variables*." (Yin 2008, l. 2997). Dans ce cas l'objectif peut être rapproché d'un *pattern matching* utilisé, en l'espèce pour identifier quel aura été le facteur premier de l'événement constituant le risque politique (et le cas échéant, ses développements ultérieurs). Cette technique est notamment analyser pour enrichir l'interprétation qualitative des résultats quantitatifs, en particulier des résultats les plus surprenants.

4. Les modèles logiques : cette stratégie analytique permet de tester des types d'enchaînements par rapport à des types normatifs. Il n'est pas prévu de recourir au modèle logique dans sa dimension explicative. Pour autant, il est prévu de recourir à cette technique dans une approche plus frustre dans le cadre de l'axe 5 d'analyse (cf. 1.1.) dans un esprit sans doute assez éloignée de celui de Yin. Il s'agit en effet d'analyser les scores globaux des trois composantes du risque (facteurs de risque, événements perturbateurs et impact) pour identifier dans quelle mesure on peut identifier des enchaînements typiques, par exemple facteurs de risques élevés, nombreux événements perturbateurs, impact négatif (faible adoption au regard des objectifs et/ou empreinte médiatique très négative).

2. Présentation et analyse des résultats

Cette partie vise à étudier la validité des hypothèses formulées en sous-partie 1.1. Elle consiste à analyser les relations entre les scores obtenus sur les différentes variables et agrégats de variables correspondant à ces hypothèses. Au-delà des graphiques présentés, des commentaires enrichissent l'interprétation des résultats à partir d'analyse qualitatives liées, notamment, aux contextes particuliers de telle ou telle réforme.

2.1. Test des interdépendances entre les facteurs du risque politique

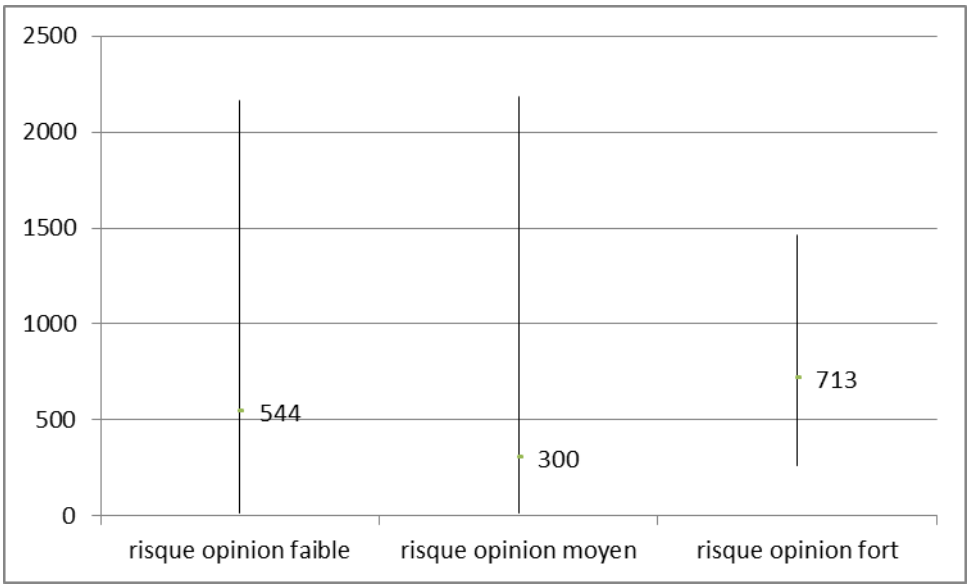
L'interdépendance entre les variables de la grille des facteurs du risque politique a été testée au niveau d'agrégation intermédiaire que sont les facteurs de risque. Ce test a été opéré en analysant les corrélations deux à deux de chacun de ces axes. Les résultats sont présentés en annexe 7. Aucune corrélation significative n'apparaît entre les différents facteurs de risque.

2.2. Les hypothèses concernant les relations entre facteurs de risque *ex ante* et événements perturbateurs se déroulant au cours de la réforme

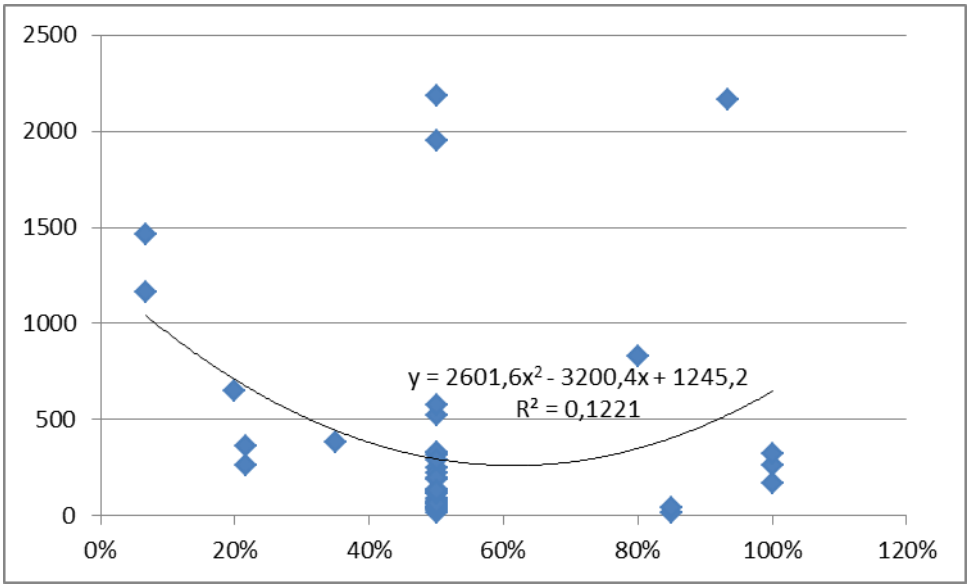
Quelles sont les relations entre l'intensité d'un facteur de risque et la survenance d'événements perturbateurs rattachables à ce facteur de risque ? Les hypothèses testées sont les suivantes :

2.2.1. Hypothèse 2.1. Le niveau du facteur de risque Opinion croît avec l'empreinte médiatique (nombre d'articles) au cours du déroulement de la réforme

Graphique 19 – empreinte médiatique quantitative en fonction du niveau de risque opinion



Graphique 20 – empreinte médiatique quantitative (ordonnées) en fonction du niveau de risque opinion (abscisses)

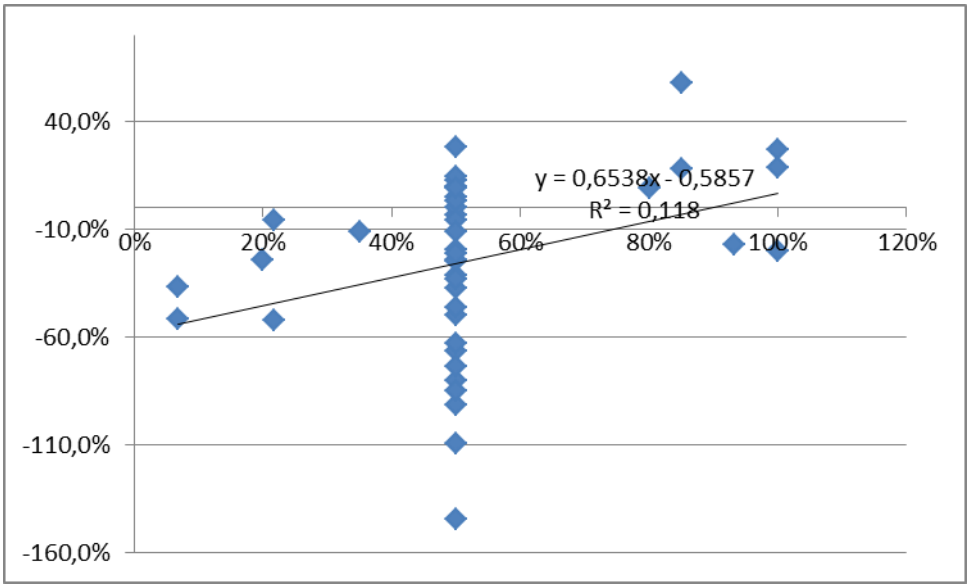


On n'observe aucune corrélation linéaire sur le nuage. Le graphique 19 montre néanmoins que le nombre d'articles publiés croît à mesure que le facteur de risque opinion s'écarte de sa valeur moyenne (50%). Il convient également de noter la dissymétrie entre les valeurs faibles et fortes du risque politiques, une valeur forte correspondant à un nombre d'articles de 40% supérieur à celui d'une valeur faible. Autrement dit, l'empreinte médiatique tend à amplifier le risque politique dès lors l'opinion paraît plutôt hostile à une réforme.

Pour autant on observe une très forte dispersion du nombre d'articles sur les réformes présentant un risque d'opinion moyen. Afin de bien interpréter ce graphique, il convient de rappeler que le risque moyen d'opinion correspond à une opinion peu engagée ou partagée sur une réforme. Cette ambiguïté explique la raison pour laquelle la quantité d'articles identifiés est très variable. Ainsi, les réformes attirant peu l'opinion (variable intérêt de l'opinion pour la réforme = 0), affichent une moyenne d'articles de 462, contre 644 articles pour la moyenne des réformes. Cette moyenne tombe à 109 si l'on isole deux réformes : la réforme des intermittents et la décentralisation menée en 2002-2003. Il est à noter que ces deux réformes concernent des parties prenantes (les artistes dans un cas et les élus locaux dans l'autre) qui disposent d'une très forte capacité de mobilisation des médias. À l'inverse, si l'on ne retient que les réformes pour laquelle l'opinion est partagée (intérêt pour la réforme = 100% et soutien sur la réforme = 50%), le nombre moyen d'articles identifiés s'élève à 1059, soit près du double de la moyenne des articles décomptés lorsque le risque opinion est à 50%.

2.2.2. Hypothèse 2.2 Le niveau du facteur de risque Opinion croît avec la qualité de l'empreinte médiatique au cours du déroulement de la réforme

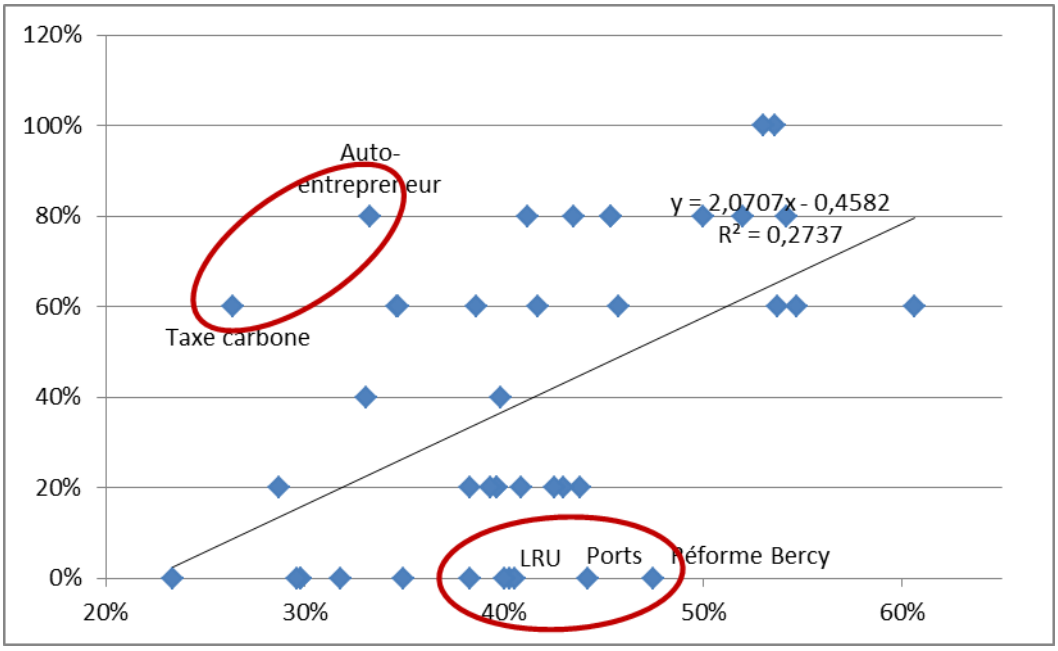
Graphique 21 – Qualité de l'empreinte médiatique (ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise du risque-opinion (abscisses) – nuage



La relation entre ces deux variables apparaît significative mais limitée. On observe en particulier une très grande dispersion à 50 %. Cette dispersion d'explique d'une part par le nombre de réformes à ce niveau, d'autre, par le fait qu'une opinion peu engagée ou partagée laisse une plus grande liberté à la presse pour choisir son positionnement par rapport à la réforme ; quand l'opinion est majoritairement pour ou majoritairement contre une réforme, il est difficile pour la presse d'aller à contre-courant. Une telle interprétation mériterait des analyses complémentaires pour voir dans quelle mesure, dans de telles circonstances, les médias choisissent un positionnement conforme à leur ligne éditoriale (au sens de sensibilité politique), ce qui est probable.

2.2.3. Hypothèse 1.1 Le niveau de risque sur les parties prenantes croît avec une plus grande occurrence et intensité d'événements perturbateurs liés aux parties prenantes au cours du déroulement de la réforme.

Graphique 22 – Intensité des événements perturbateurs liés à l'activité des parties prenantes (ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise du facteur de risque partie prenante (abscisses) – nuage



On observe une relation nettement positive entre le facteur de risque « parties prenantes » et l'intensité des événements perturbateurs liés à leur activité. Autrement dit, l'analyse combinée des ressources des parties prenantes, de l'impact de la réforme sur elles et de leur sensibilité permet assez largement d'anticiper l'intensité de leur activisme lors de la phase de déroulement de la réforme.

On constate cependant quelques cas atypiques, entourés en rouge sur le graphique, qui se démarquent de la tendance générale ; ces réformes appellent quelques commentaires additionnels en vue d'expliquer leurs particularités.

Deux réformes se distinguent par une faible intensité d'événements perturbateurs liés aux parties prenantes (haut du graphique), malgré un niveau élevé de risque « parties prenantes » (gauche du graphique) : il s'agit du projet de taxe carbone (2007-10) et de l'instauration du régime des auto-entrepreneurs (2008).

Le cas de la taxe carbone souligne les limites de la notion d'événement perturbateur pour appréhender l'activité des parties prenantes. En l'espèce, les représentants des industries fortement productrices de CO_2, notamment l'industrie chimique, ont exercé un lobbying intensif et particulièrement efficace contre le texte, sans cependant organiser d'événements perturbateurs, lesquels ne correspondent pas à leur gamme d'action collective et à leur mode d'influence. Par ailleurs, on peut considérer que les parties prenantes ne sont pas mobilisées outre mesure parce qu'elles n'en ont pas eu besoin : la prise de conscience progressive dans l'opinion des implications financières de la taxe, la proximité des élections régionales de 2010 et les incertitudes quant à sa constitutionnalité (l'essentiel du dispositif sera *in fine* censuré par le Conseil constitutionnel) se sont ajoutés à la pression des parties prenantes, qui a ainsi pu rester relativement « silencieuse » (Etude de cas Taxe carbone).

La réforme de l'auto-entrepreneuriat est singulière pour d'autres raisons. En premier lieu, il est beaucoup plus difficile pour une partie prenante de se mobiliser pour une réforme qui ne la concerne qu'indirectement. Sa légitimité à intervenir et sa capacité à communiquer sur la réalité et l'ampleur du risque qu'elle encourt sont alors limitées. Une remise en cause directe du régime social ou fiscal des artisans et commerçants se solderait vraisemblablement par une mobilisation beaucoup plus forte. Cet effet a été renforcé par le fait que la réforme de l'auto-entrepreneuriat est apparue au départ comme un « petit sujet » d'ordre essentiellement technique (simplification administrative), mené discrètement et rapidement par un secrétaire

d'État de faible poids politique (Hervé Novelli, secrétaire d'État au Commerce, à l'Artisanat et aux PME) (Etude de cas Statut de l'auto-entrepreneur). Un tel profil de réforme peut avoir pour effet de neutraliser la capacité de mobilisation des parties prenantes. Enfin, il convient de souligner la faible capacité de mobilisation et d'organisation intrinsèque de cette partie prenante réunissant des secteurs très divers aux intérêts parfois divergents et des acteurs marqués par une certaine culture de l'indépendance.

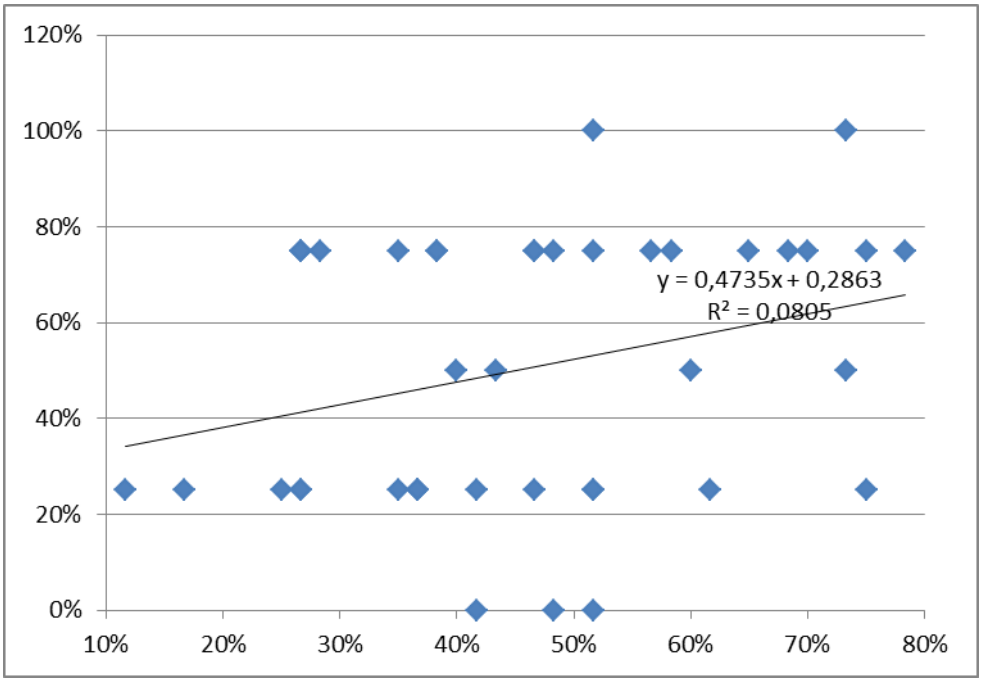
À l'opposé, quelques réformes se distinguent par une forte intensité d'événements perturbateurs liés aux parties prenantes (bas du graphique), malgré un niveau de risque *ex ante* modéré voire faible (droite du graphique). En effet, nous avons déjà mentionné les limites de la notion d'« événement perturbateur » dans l'appréciation de la mobilisation des parties prenantes : certaines d'entre elles peuvent avoir une grande influence sur la conduite d'une réforme, sans pour autant avoir besoin, ou même être en mesure, de provoquer des événements tels que manifestation, grève ou blocage. À l'inverse, certaines parties prenantes peuvent mener des actions collectives très visibles et médiatiques, mais sans parvenir à influencer réellement le processus de réforme.

La réforme des ports de 2007-08 est particulièrement révélatrice à cet égard. En effet, cette réforme provoquait une profonde hostilité chez les syndicats de travailleurs portuaires, lesquels disposaient d'une très forte capacité de blocage et d'action collective en raison du caractère critique de leur activité (fonctionnement d'infrastructures essentielles pour l'approvisionnement du pays). Cependant, en dehors de cette capacité de blocage, les syndicats disposaient de peu de ressources pour s'imposer dans le processus. D'autre part, en raison notamment de profondes divergences idéologiques, l'opposition entre les syndicats portuaires et le gouvernement était inévitable, donc anticipé et, en l'occurrence, même désiré. L'épreuve de force avec ces syndicats faisait partie d'une stratégie gouvernementale ayant des implications politiques: en particulier, elle permettait au gouvernement de donner l'image d'un pouvoir fort, qui ne cède pas au « chantage » des syndicats, ce qui est populaire dans son électorat traditionnel hostile aux syndicats (Etude de cas Libéralisation des ports - 2008). Cet exemple montre que, dans certains cas, les événements perturbateurs sont anticipés et servent la stratégie politique du gouvernement. De ce fait, ils ne correspondent pas à un vrai « risque » politique pour la réforme. Le gouvernement est alors explicitement dans une logique de confrontation, stratégie qu'il ne peut se permettre que s'il bénéficie d'un environnement politique et d'une opinion publique durablement favorables.

Le vote de la loi dite « LRU » sur l'autonomie des universités relève d'une logique comparable. Les parties prenantes hostiles, à savoir les syndicats d'étudiants et d'enseignants-chercheurs, sont des groupes à forte capacité de blocage, et pour lesquels le recours aux manifestations, grèves et blocages fait partie de leur répertoire classique d'action collective ; en revanche, leur influence réelle sur les processus de décision mené par un gouvernement fraîchement plébiscité n'est pas au même niveau que leur capacité à « perturber » le déroulement de la réforme. À l'inverse, la partie prenante favorable à la réforme, à savoir la conférence des présidents d'université, a un mode d'action différent, reposant sur une forte influence sur les décideurs et sur le contenu des réformes. Le gouvernement a été en mesure de s'appuyer sur cette partie prenante très favorable pour faire passer sa réforme. Toutefois, il convient de rappeler que l'arrêt des manifestations et blocages d'universités qui ont duré plusieurs mois après l'adoption de la loi a été obtenu suite à l'engagement écrit du Premier ministre d'accroitre de 50% les ressources financières des universités sur le quinquennat (Etude de cas LRU).

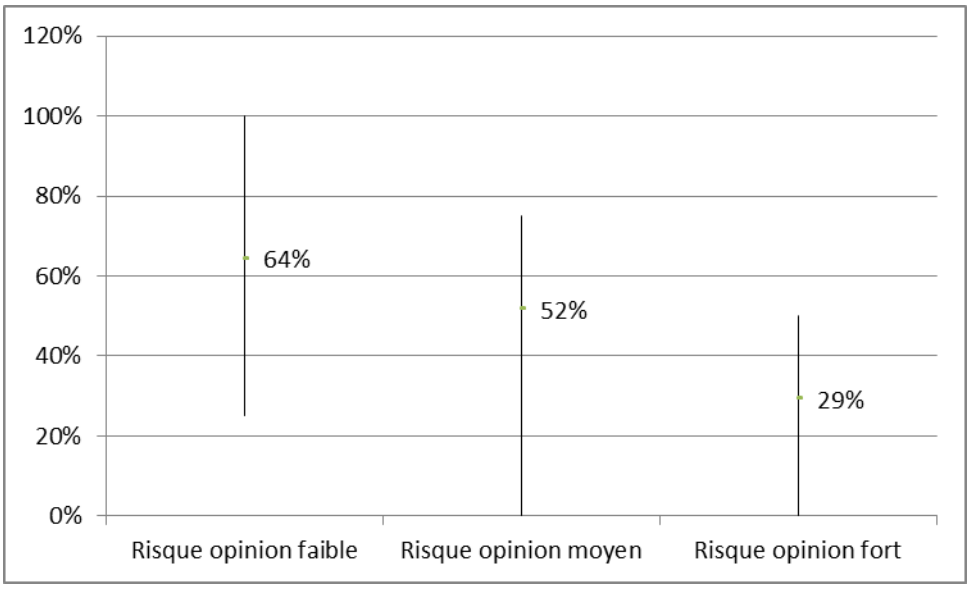
2.2.4. Hypothèse 2.3 Le niveau de risque sur l'environnement politique croît avec les difficultés de la procédure parlementaire

Graphique 23 – Qualité du déroulement politique (ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise des risques « environnement politique » (abscisse) – nuage



Le graphique ci-dessus met en évidence une très faible relation entre intensité des événements perturbateurs lors du débat parlementaire et niveau de risque sur l'environnement politique mesuré *ex ante* ; de plus, on observe une très forte dispersion des cas autour de la tendance. Ceci met en évidence le caractère plus « volatil » des événements perturbateurs de type politique. L'environnement peut varier de façon significative au cours des longs mois qui séparent généralement le lancement de la réforme du débat parlementaire qui doit conduire à son adoption.

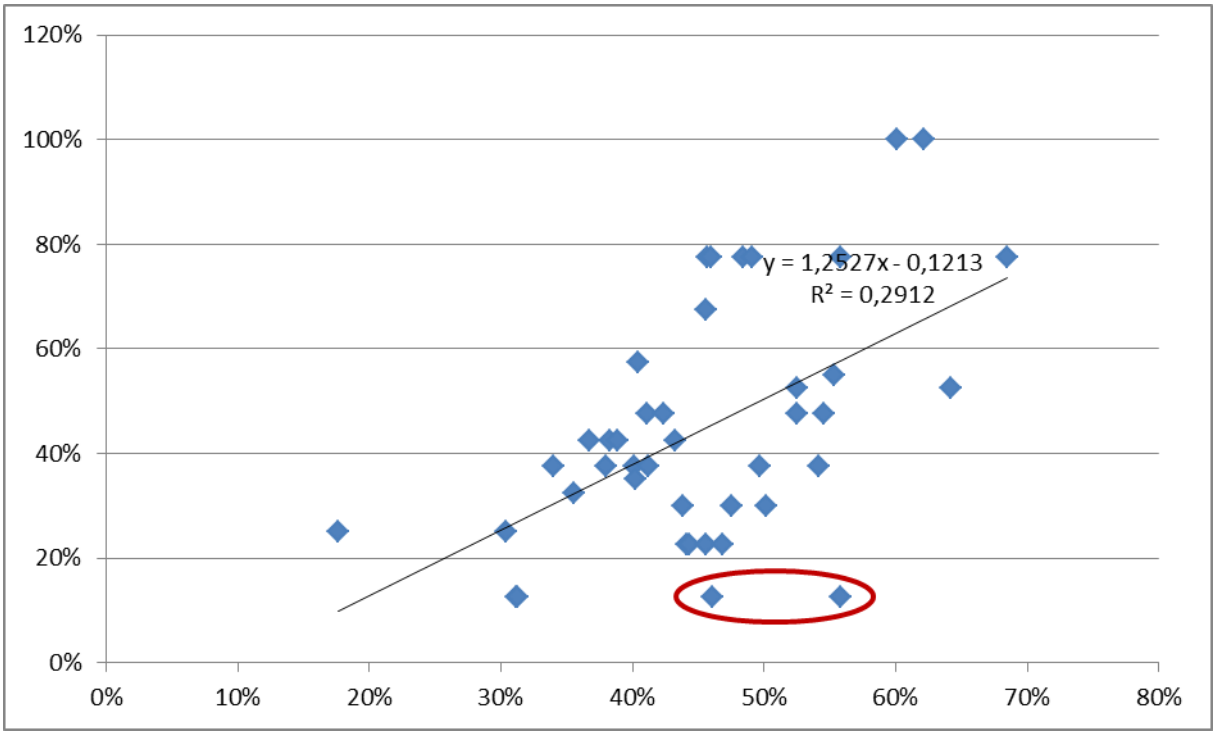
Graphique 24 – Qualité du déroulement politique en fonction du niveau de risque « opinion »



Ce graphique, qui donne à voir une corrélation entre intensité des événements perturbateurs politiques et le niveau de risque-opinion *ex ante*, tend à confirmer ce point. Les parlementaires, qui sont des élus et qui espèrent pour la plupart être réélus, sont particulièrement sensibles aux mouvements et fluctuations de l'opinion. Il est raisonnable de supposer que ces fluctuations sont l'influence principale sur leur comportement lors d'une réforme ; le contexte politique, plutôt que de faire naître ou non des velléités de « rébellion » parlementaire, déterminerait surtout la faisabilité politique d'une telle « rébellion ». Par conséquent, il semble qu'une compréhension fine du comportement du Parlement lors d'une réforme implique un raisonnement plus systémique et global.

2.2.5. Hypothèse 3.1 Le niveau global des facteurs du risque politique croît avec l'intensité des événements qui vont perturber le déroulement de la réforme

Graphique 25 – Qualité du déroulement de la réforme (en ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise de risque global (en abscisses)



La relation entre ces deux agrégats apparaît nettement. Il s'agit même de la meilleure corrélation observée parmi les hypothèses testée dans le cadre de cette recherche. La qualité de ce résultat renforce la pertinence de la grille de scores pour appréhender globalement les facteurs du risque politique.

Certaines réformes entourées en rouge (l'instauration d'un service minimum d'accueil à l'école par X. Darcos et la réforme avortée de Bercy menée par C. Sautter) appellent néanmoins quelques commentaires qui soulignent certaines faiblesses de la grille.

La mise en place d'un service minimum d'accueil dans les écoles a, en réalité, pâti d'un « télescopage » avec d'autres projets de réforme menés par le ministre de l'éducation nationale X. Darcos : les suppressions de postes dans le cadre de la RGPP, la suppression de

la carte scolaire, la réforme de la formation des maîtres et un discours globalement critique sur le système éducatif français. La protestation contre le service minimum d'accueil s'est greffée à des contestations déjà en cours (Etude de cas Service minimum d'accueil à l'école).

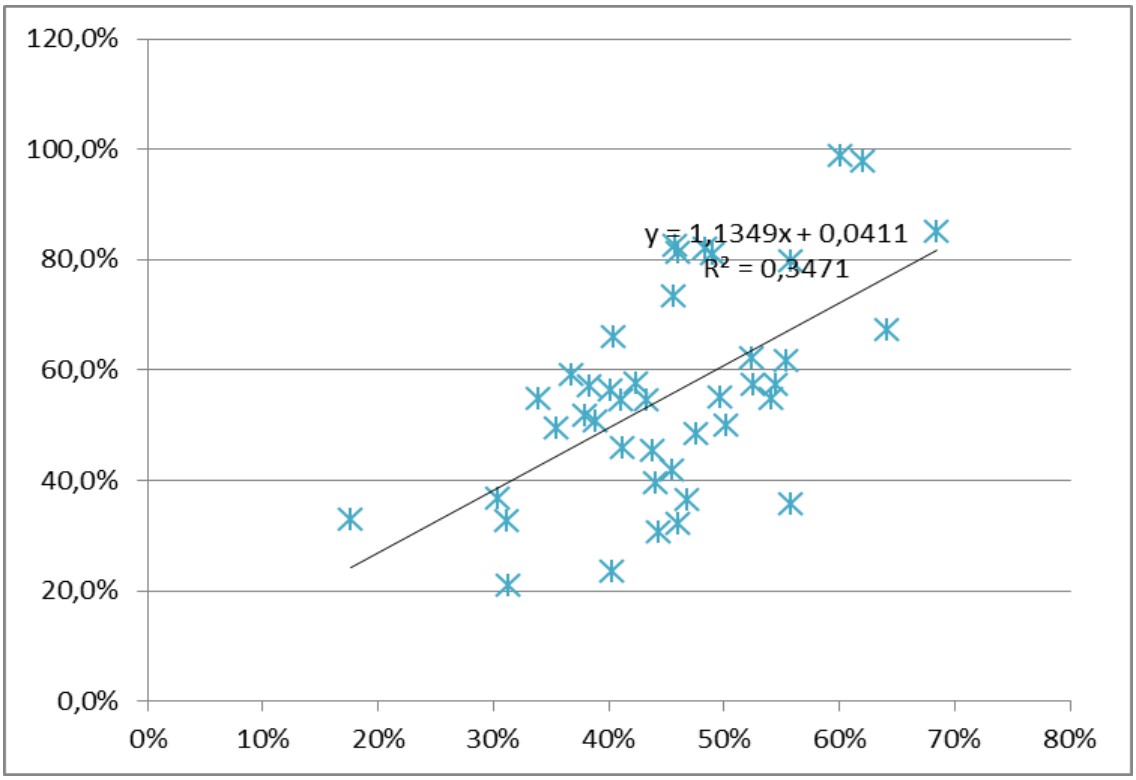
La réforme initiée par D. Strauss-Kahn et formellement engagée par Ch. Sautter s'est également accompagnée d'événements perturbateurs plus intenses que l'analyse de ses facteurs de risque n'aurait pu le laisser penser. Cet écart s'explique en partie par la proximité d'élections syndicales au ministère des finances qui ont conduit les responsables syndicaux à une certaine surenchère, en partie par une très forte mobilisation des parlementaires, le plus souvent également élus locaux. Cette mobilisation découle naturellement de l'intérêt de ces derniers à défendre une présence équilibrée des services publics dans les territoires. Elle découle également – et surtout – d'un télescopage entre la réforme et l'affaire dite de la « cagnotte fiscale[160] » qui instaure un climat une grande défiance entre le ministre et les parlementaires au début 2000 au moment-même où s'engage la réforme de Bercy.

Ces deux cas atypiques soulignent la difficulté à saisir le contexte dans lequel se situe le ministre au moment de lancer la réforme, notamment vis-à-vis des parties prenantes les plus concernées. Les réformes ou les affaires qui ont précédé cette phase peuvent peser lourdement sur leur comportement.

Lorsqu'on introduit dans le déroulement la qualité de l'empreinte médiatique dans le déroulement de la réforme, on obtient des résultats encore meilleurs comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 26– Qualité du déroulement de la réforme y compris l'empreinte médiatique qualitative (en ordonnées) en fonction du niveau de maîtrise de risque global (en abscisses)

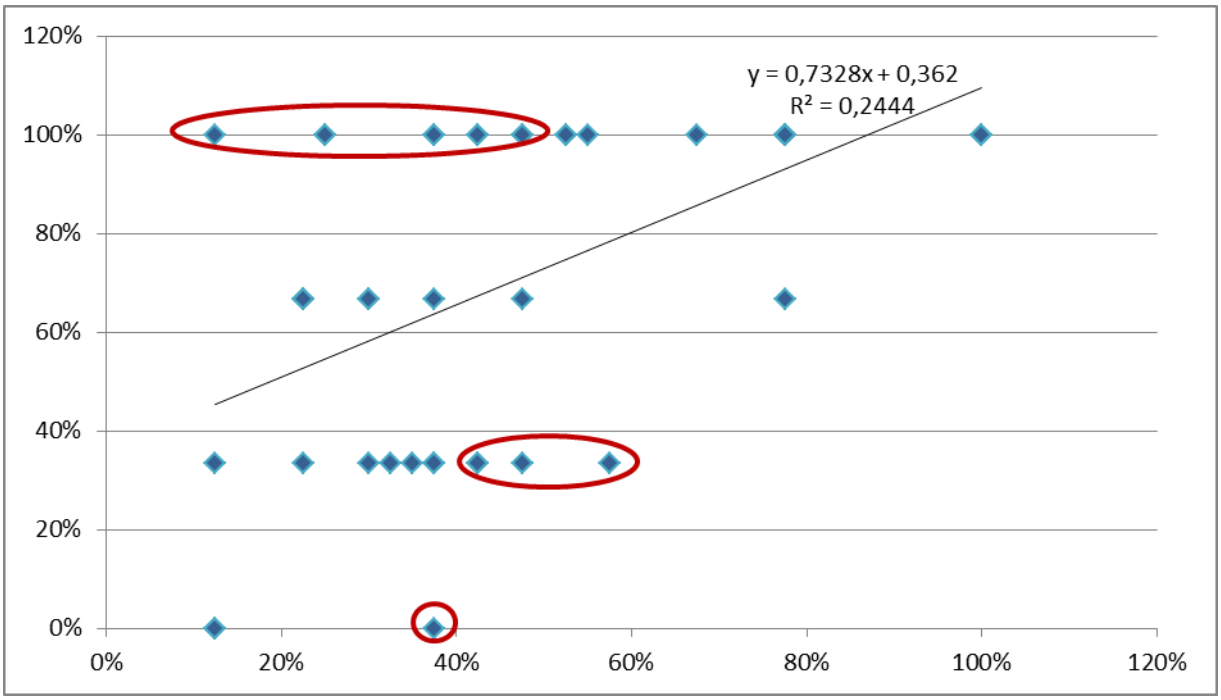
[160] Le ministre décide de retarder la sortie de ces chiffres qui permettent à Bercy d'affecter 20MdF à la réduction du déficit budgétaire sans passer par le Parlement. Cette affaire suscite une levée de boucliers de l'opposition et un vrai malaise dans la majorité



2.3. Les hypothèses concernant les relations entre événements perturbateurs et impact de la réforme

Quelles sont les relations entre la survenance de différents types d'événements perturbateurs et le degré d'adoption d'une réforme ? Cette question revient à analyser l'hypothèse 2.3-1 (niveau 3) : le degré d'échec d'une réforme croît avec l'intensité des événements perturbateurs.

Graphique 27– Degré d'adoption de la réforme (en ordonnées) en fonction du déroulement de la réforme (en abscisses)



On observe une relation significative entre les deux variables, bien qu'elle soit moins nette que celle observée entre facteurs de risque et événements perturbateurs. Cette moindre corrélation s'explique avant tout par le fait majoritaire, caractéristique de notre système institutionnel (cf. Chapitre I, 2.2.2) : il est exceptionnel qu'une réforme avancée avec détermination par l'exécutif ne soit pas votée par le Parlement. Le gouvernement a généralement les moyens formels de « passer en force ». Même le CPE, qui a pourtant suscité d'inquiétants troubles à l'ordre public, a été formellement adopté par le Parlement - moyennant, il est vrai, une contorsion du Président de la République qui s'est engagé sur sa non application (Contrat Première Embauche - CPE). Les réformes du service minimum d'accueil et les deux réformes des retraites relèvent également du passage en force (points en haut à gauche). La réforme des ports est adoptée compte tenu de la contrainte communautaire qui ne laisse guère de choix au gouvernement et au parlement (point juste à droite des retraites). La loi LRU est une réforme emblématique, de combat et de « rupture », qui vise précisément à sortir la droite de sa « peur » des étudiants en adoptant une réforme à la fois importante et ambitieuse sur ce terrain miné. L'adoption au pas de charge à l'été conduira néanmoins le Premier ministre à devoir s'engager par écrit sur la hausse des crédits alloués aux universités à la rentée afin de calmer la grogne qui se propage. Il est particulièrement éclairant de comparer le sort de cette réforme engagée en début de quinquennat avec celle initiée par Luc Ferry en 2003 (point tout en bas à droite). Dénuée de toute portance politique – ni le Président ni le Premier ministre ne s'exposent – le projet, proche de la LRU dans son

économie générale, est abandonné purement et simplement quelques mois plus tard devant les premiers signes de grogne étudiante. En faisant passer une réforme jugée dangereuse en début de mandat, N Sarkozy s'assure une exposition minimale au risque politique tout en remportant une victoire symbolique qui peut alimenter la dynamique réformatrice du gouvernement et son autorité.

Autrement dit, la volonté politique, le choix de s'exposer au risque politique explique assez largement les cas atypiques. Cette explication rivale (par rapport à notre modèle) tient à ce que le risque politique n'est pas un risque au sens le plus pur, un risque assurable au sens de Knight (Knight 1921) dans la mesure où le pouvoir politique est en situation de décision. S'il existe des aléas dans le risque politique, ces aléas interagissent avec un pouvoir au moins formel de décision qui décide ou non de les prendre en compte. La sensibilité au risque des décideurs, notamment du ministre, du Premier ministre et du Président, intervient alors pour faire adopter certaines réformes qui, exposées à un niveau de perturbation similaire, n'iront pas à leur terme ou feront l'objet de substantielles concessions. Le risque politique n'est pas une donnée qui s'impose au décideur politique, il est aussi un paramètre de sa stratégie politique. Comme le précisait Pierre Trouillet, le risque politique est également un risque qu'on décide de prendre, c'est un pari[161]. Aussi, l'art politique consiste-t-il peut être plus à savoir prendre certains risques à certains moments qu'à savoir les mesurer. Ce point sera approfondi dans le chapitre suivant autour de la notion de capital politique (sous-partie 4.4 du chapitre V).

2.4. Les hypothèses concernant les relations entre facteurs de risque et impact de la réforme

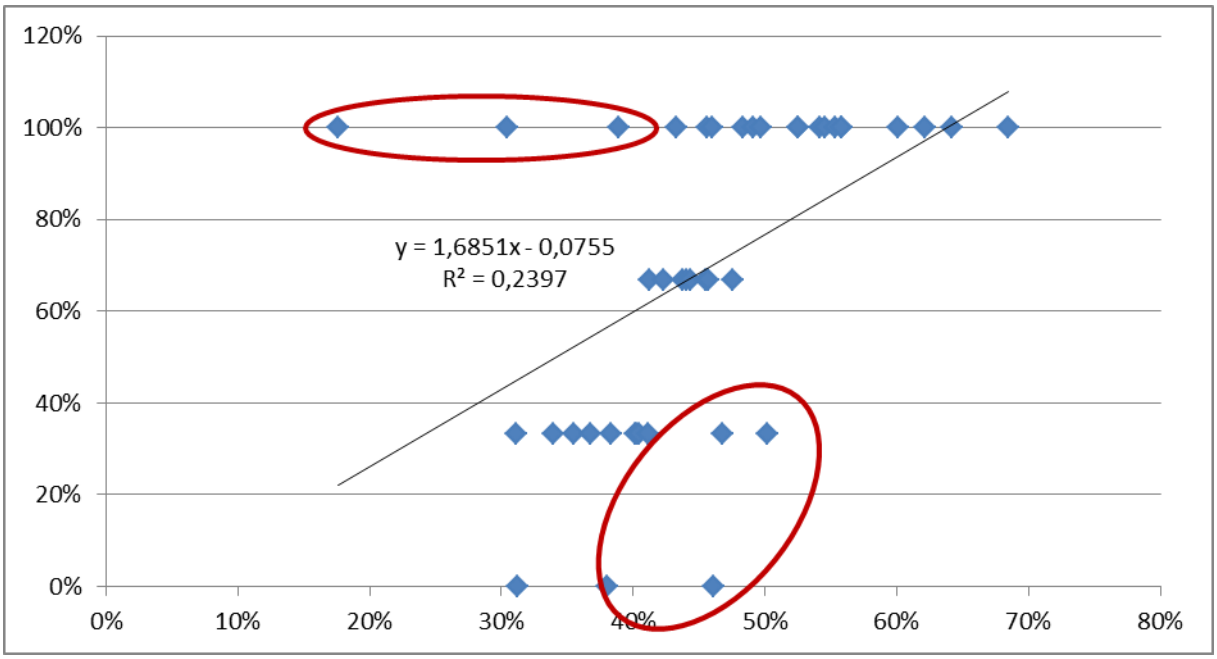
Peut-on dégager des relations entre le niveau ou la configuration des facteurs de risque d'une réforme et l'impact du risque politique ? Cette question soulève de nombreuses difficultés méthodologiques évoquées au chapitre II et dans la sous-partie 1.2 du présent chapitre.

Nous l'aborderons en analysant les relations entre le niveau agrégé (niveau 3) des facteurs de risques et chacune des variable de l'impact, selon une logique additive. Nous testerons donc les trois hypothèses suivantes :

[161] Cf. Entretien, janvier 2013

- Le niveau agrégé des facteurs de risque croît à l'inverse du degré de réussite de la réforme

Graphique 28 – Degré de réussite de la réforme en fonction du niveau de risque global



La qualité de la corrélation est comparable à celle qui a été évaluée entre la qualité du déroulement et le degré de réussite des réformes. Comme cette dernière corrélation n'est pas parfaite, cela signifie que des réformes qui se sont étonnamment bien déroulées ont été « rattrapées » par des facteurs de risque au moment de l'adoption au Parlement ou de la négociation formelle qui la précède généralement. Ainsi, le gouvernement accommode au cours de la réforme en anticipant une éventuelle mobilisation des parties prenantes ou de l'opinion contre le projet. La réforme du lycée présente ainsi un niveau élevé de risque sans pour autant avoir connu une importante perturbation. Le président de la République a très rapidement dessaisi son ministre au profit de R. Descoings après les premières annonces et les premiers signes de mobilisation des lycéens.

Les réformes atypiques sur ce graphique sont les suivantes :

En haut à gauche et de gauche à droite : les réformes des retraites ont déjà été évoquées. La suppression de la taxe professionnelle est une illustration typique d'un passage en force gouvernemental malgré un parlement très rétif (Etude de cas Suppression de la taxe

professionnelle). Ce passage en force était d'autant plus emblématique pour le président que son successeur avait annoncé la réforme mais n'était pas parvenu à la faire adopter.

Tout en bas à droite figurent, de droite à gauche, les réformes de Bercy et de modernisation des universités pour les raisons déjà exposées en 2.3. Un peu plus haut figurent de droite à gauche la réforme la réforme de l'ENA visant à supprimer l'affectation des hauts fonctionnaires en fonction de leur rang de classement de sortie, et la réforme de la carte judiciaire. La première réforme peut être rapprochée de la création de la taxe carbone dans la mesure où les parties prenantes ont exercé une influence aussi discrète qu'efficace. Le Conseil d'Etat dont les membres sont majoritairement recrutés parmi les étudiants les mieux classés à l'ENA et les parlementaires dont 44% sont issus de la fonction publique ont fait échec au projet du Gouvernement pourtant annoncé par le président de la République. S'agissant de la carte judiciaire, le mélange de brutalité et de précipitation a incontestablement nui à la conduite de la réforme (Etude de cas Carte judiciaire - 2008). Comme l'avouait un conseiller rencontré dans le cadre de cette recherche : « On s'est pris toutes les portes.[162] ».

[162] M. Hérondart, cf. entretien décembre 2009

Conclusion

Ces résultats permettent de dégager trois conclusions importantes.

Premièrement, les hypothèses sont assez largement validées par les analyses quantitatives et les précisions qualitatives présentées ci-dessus. Autrement dit, on observe des relations significatives entre les facteurs de risque, le déroulement des réformes et leur degré d'adoption. En soit, ces résultats ne sont pas surprenants. Elles relèvent même du bon sens pour les praticiens. Ces travaux ont donc le mérite de formaliser une connaissance tacite des décideurs publics comme le suggéraient également les analyses du chapitre III. En outre, et c'est sans doute là un point particulièrement intéressant, la mise en évidence de relations stables entre les différentes composantes du risque politique analysées au travers des grilles de scores assoit la pertinence de cet instrument pour l'analyse *ex ante* du risque politique. La connaissance dégagée au travers de ces travaux présente une certaine valeur pour éclairer et guider l'action.

Deuxièmement, l'approche systémique du risque politique apparaît pertinente. En effet, plus les hypothèses concernent des agrégats larges de variables, plus elles sont concluantes. Ainsi, la relation entre le niveau agrégé des facteurs du risque politique est-il nettement corrélé à la qualité du déroulement appréhendée également globalement (cf. graphique 26). En revanche, les relations entre certains facteurs de risque particuliers et certains types d'événements perturbateurs sont apparues comme moins significatives[163]. C'est en particulier le cas entre le facteur de risque opinion et l'empreinte médiatique. C'est également le cas des relations entre le facteur de risque environnement politique et la variable portant sur le déroulement du débat parlementaire. Ces résultats indiquent l'existence d'effets de résonnance entre les facteurs de risque pendant le déroulement de la réforme. Un même facteur de risque n'aura pas les mêmes effets suivant la configuration des autres facteurs de risque - ce point mériterait d'ailleurs d'être approfondi dans des travaux ultérieurs. Ces résultats valident *a posteriori* la pertinence d'une approche structurelle (ou systémique) plutôt que processuelle (cf. conclusion

[163] Pas au sens statistique

du chapitre I) du risque politique. La grille de scores s'avère donc, là-encore, un choix pertinent d'analyse.

Troisièmement, il convient de noter que les relations entre les facteurs de risque et le déroulement de la réforme apparaissent plus nettes que celles existant entre le déroulement de la réforme et son degré d'adoption. Il nous semble que cet écart tient en particulier au poids politique de l'exécutif dans le contexte institutionnel français. Comme le montrent les réformes concernant les collectivités locales, la suppression de la taxe professionnelle, les retraites (2010) ou le mariage pour tous, il maîtrise assez largement le processus formel de décision. Autrement dit, l'aversion au risque du décideur, mais surtout celles du premier ministre et du président de la République sont déterminantes.

Enfin, il convient de souligner la faiblesse de la grille dans l'appréhension du contexte particulier à la réforme au moment de son lancement. L'analyse des équilibres et de l'histoire récente du réseau des acteurs impliqués ou concernés par un projet de réforme revêt une importance réelle pour son déroulement. Des réformes précédentes mal digérées peuvent entraîner des perturbations disproportionnées au regard des enjeux directs de la réforme pour les parties prenantes. La tentation est alors grande de « rejouer le match », comme le montrent les réformes du statut des enseignants chercheurs (2009), du lycée (2009), du service minimum d'accueil à l'école (2008) ou du système hospitalier (loi HPST, 2009).

Cinquième chapitre
Discussion

Les deux chapitres précédents ont présenté les résultats obtenus dans le cadre de cette recherche : la grille d'analyse des facteurs du risque politique (chapitre III) et les relations entre ces facteurs de risque et les deux autres composantes du risque politique que sont les événements perturbateurs et l'impact du risque au travers du degré d'adoption de la réforme (chapitre IV).

Ce chapitre vise à présenter une interprétation et une mise en perspective des résultats obtenus. La première partie propose une typologie des réformes de politiques publiques au regard de la combinaison des composantes du risque politique, typologie qui prolonge l'interprétation des résultats obtenus au chapitre IV. La deuxième partie met en perspective les résultats obtenus et les trois modèles de prise de décision qui ont inspiré l'élaboration de la grille des facteurs de risque. La troisième partie revient sur la validité des résultats obtenus.

1. Essai de typologies des réformes au regard du risque politique

Cette partie vise à donner un cadre d'interprétation permettant de mieux comprendre la diversité des trajectoires des réformes au regard du risque politique. Il s'agit en particulier de comprendre ce qui se joue lorsque les grilles font ressortir des écarts importants entre facteurs de risque, déroulement et impact.

Une première typologie articule deux critères qui sont également des composantes du risque politique : les facteurs de risque et le degré d'adoption de la réforme (ou impact).

Une seconde typologie est développée face aux difficultés rencontrées pour définir des catégories homogènes dans la première typologie. Elle articule les critères de facteurs de risque et de volonté politique.

1.1. Typologie des réformes au regard du risque politique

1.1.1. Structuration de la typologie

Conformément aux objectifs de la présente recherche et à l'enjeu que représente une meilleure compréhension de la diversité du sort des réformes au cours de leur déroulement, cette typologie s'appuie sur trois critères :

- La maîtrise des facteurs du risque politique correspondant à la somme pondérée de l'ensemble des variables de la grille de scores correspondante (cf. chapitre IV, 1.2.1.2) ;
- Le déroulement de la réforme, au travers, notamment des événements perturbateurs, constitutifs du risque
- Le degré d'adoption de la réforme.

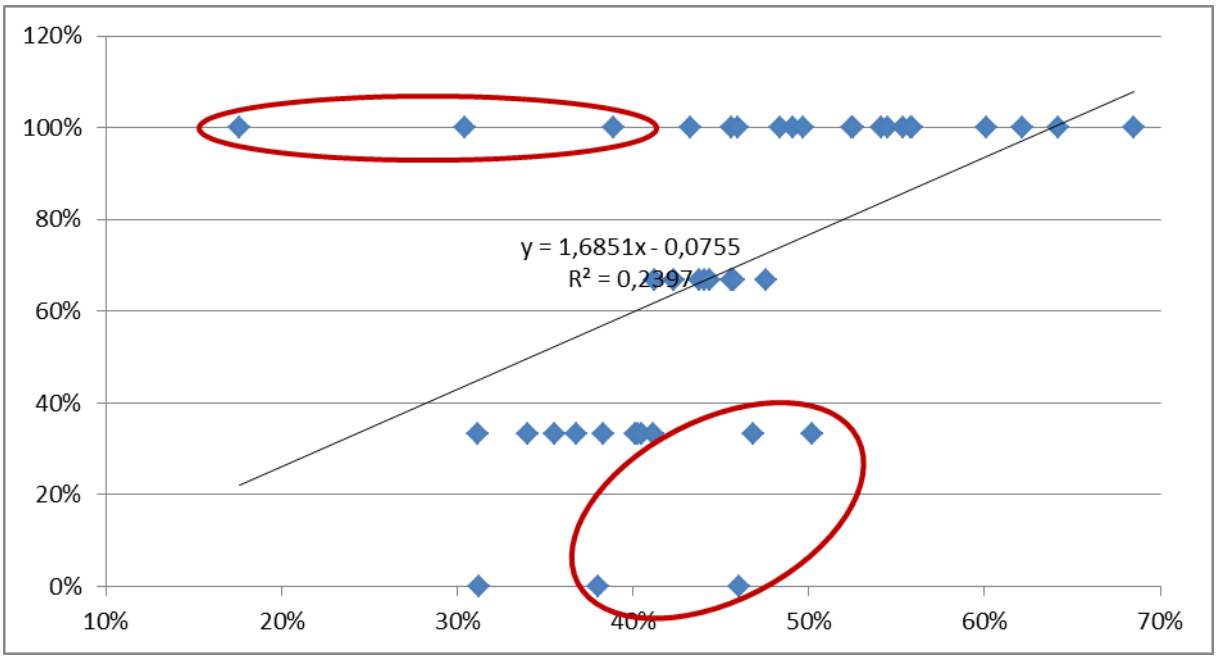
La combinaison des trois critères pose de réelles difficultés de représentations. En outre, sauf à admettre une lecture excessivement simplificatrice sur chacun de ces critères, une typologie structurée sur trois critères conduirait à un très grand nombre de catégories. Il est donc proposé de se limiter au premier (maîtrise des facteurs de risque) et au dernier critère (degré d'adoption de la réforme). Il conviendra en revanche de veiller à analyser les valeurs obtenues sur le déroulement afin d'affiner l'interprétation des catégories (cf. section 1.2.1).

Le terme de « maîtrise du risque politique » tel qu'employé ici correspond à l'inverse du « risque ». Ceci signifie qu'un pourcentage élevé de « maîtrise du risque » correspond à un niveau faible de risque, et qu'un pourcentage faible de « maîtrise du risque » correspond à un niveau élevé de risque.

De nombreuses autres typologies seraient envisageables (cf. partie 4). En particulier, l'agrégation de facteurs de risque hétérogènes est un parti pris contestable. On aurait également pu chercher à identifier des typologies de configuration des facteurs du risque politique dans une lecture intégrative de la grille de scores. En ce sens, l'élaboration de typologies des réformes au regard de la configuration des facteurs de risque revêt un intérêt certain et demeure une perspective pour de futures recherches (cf. Conclusion).

Comme cela a été présenté au précédent chapitre (2.4), la relation entre les deux critères retenus peut être représentée sous la forme d'un nuage :

Graphique 29 - Degré de réussite en fonction du niveau de maîtrise des facteurs du risque global (nuage)



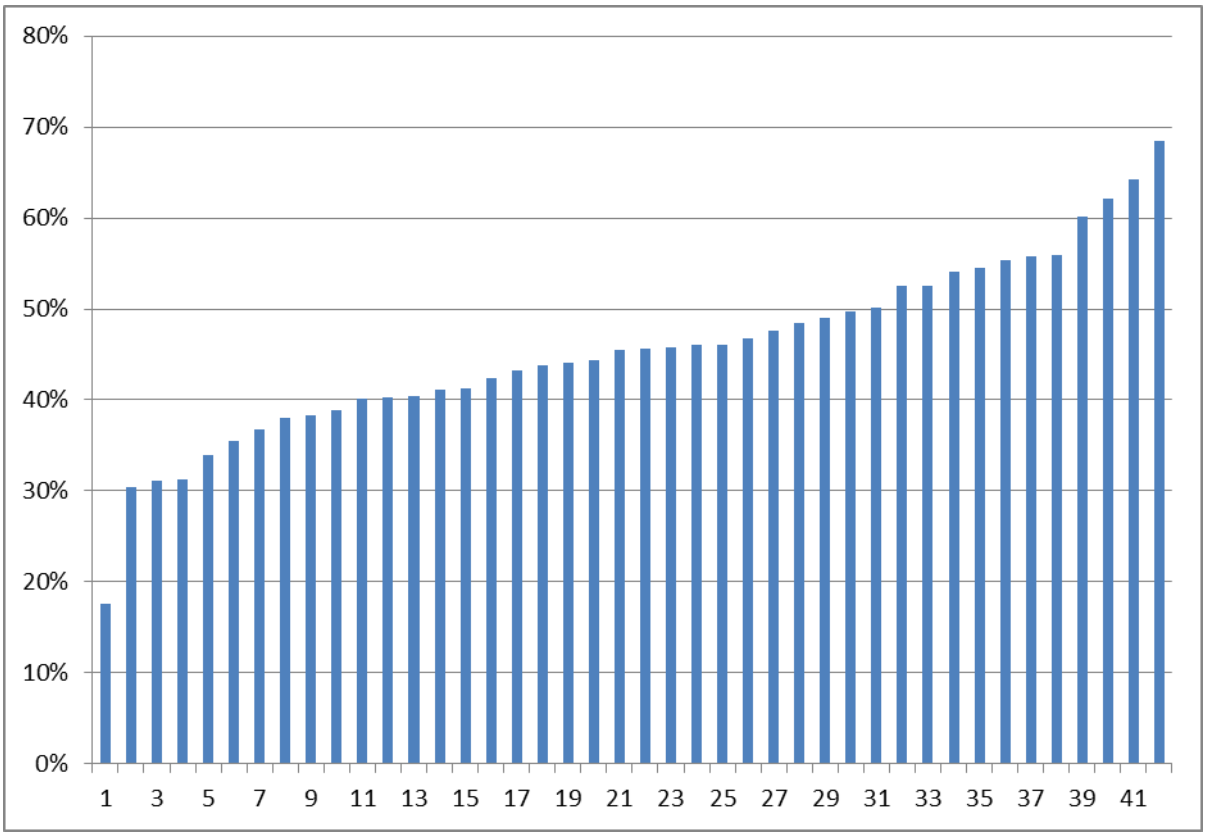
Deux questions se posent alors pour établir une typologie :

- Comment évaluer les réformes sur les deux critères de la typologie ?

    - Pour ce qui est des facteurs du risque politique, il y a autant de valeurs différentes prises par l'agrégat pondéré des facteurs du risque politique que de réformes. Cette question est d'autant plus prégnante en l'espèce que la mesure du critère « facteurs du risque politique » repose sur une composition de données qualitatives hétérogènes, qui plus est pondérées. En outre, comme le montre le graphique ci-dessous, la distribution des réformes sur cet agrégat n'est pas loin d'être linéaire. Aussi, afin d'adopter une approche différente de la partie IV et ne pas attribuer une précision excessive aux valeurs numériques obtenues, il est proposé de répartir les réformes de façon ordinale.

    - Une telle approche n'est pas possible sur le second critère qui ne peut prendre que quatre valeurs (il n'est donc pas possible de classer les réformes (cf. ci-dessous)). Les réformes sont donc évaluées sur ce critère au travers de la valeur de le variable sous-jacente (i.e. le degré de réussite de la réforme).

Graphique 30 Valeurs de l'agrégat facteurs du risque politique obtenues par les réformes étudiées



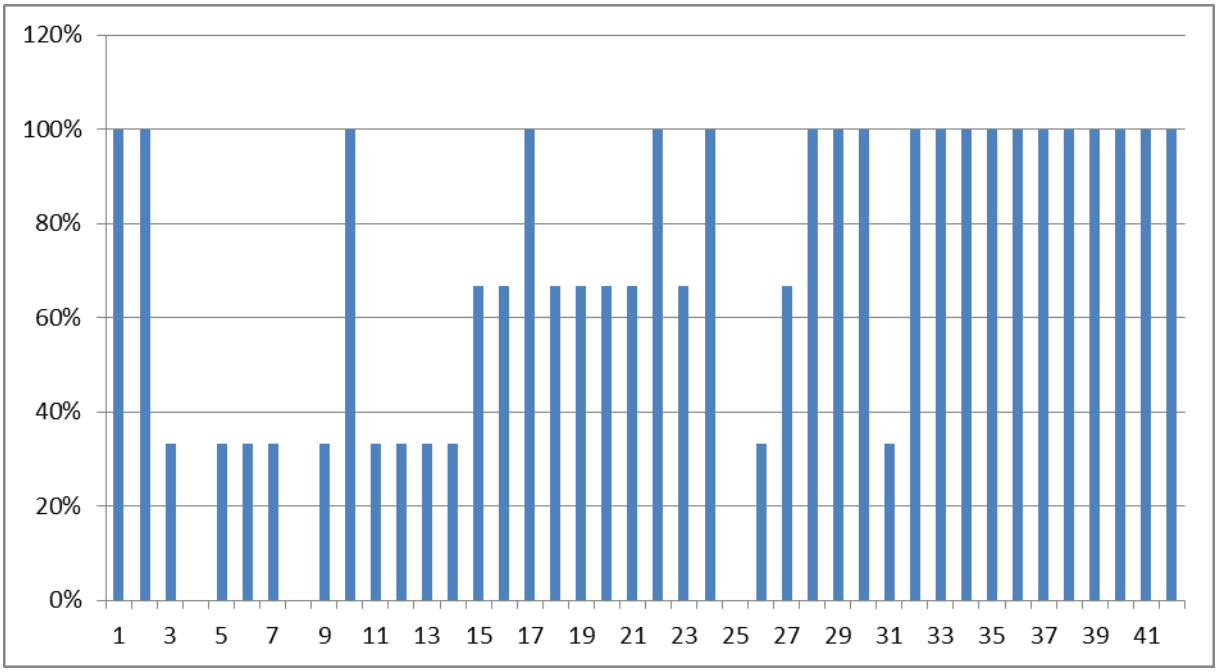
- Quelle segmentation adopter ? Cette question se subdivise elle-même en deux sous-questions

  - Combien de catégories créer ? Toute typologie a pour objet de définir des catégories, là où la réalité produit du particulier, voire de la continuité. Aussi, le nombre de catégories dépend-il de la sophistication de la clé de lecture que l'on ambitionne de construire. Elle dépend également de la robustesse et de la précision des données prise en compte sur les critères retenus. Ces considérations nous conduisent à distinguer trois groupes sur le premier critère correspondant à un facteur de risque faible, moyen et élevé. *A priori*, le second critère pourrait conduire à distinguer 4 groupes de réformes correspondant aux quatre valeurs possibles de la variable sous-jacente. La combinaison des deux critères conduirait à définir 4x3=12 catégories

  - Comment répartir les réformes dans les différentes catégories ? Comme cela a été rappelé ci-dessus, la distribution des réformes au regard des facteurs de risque

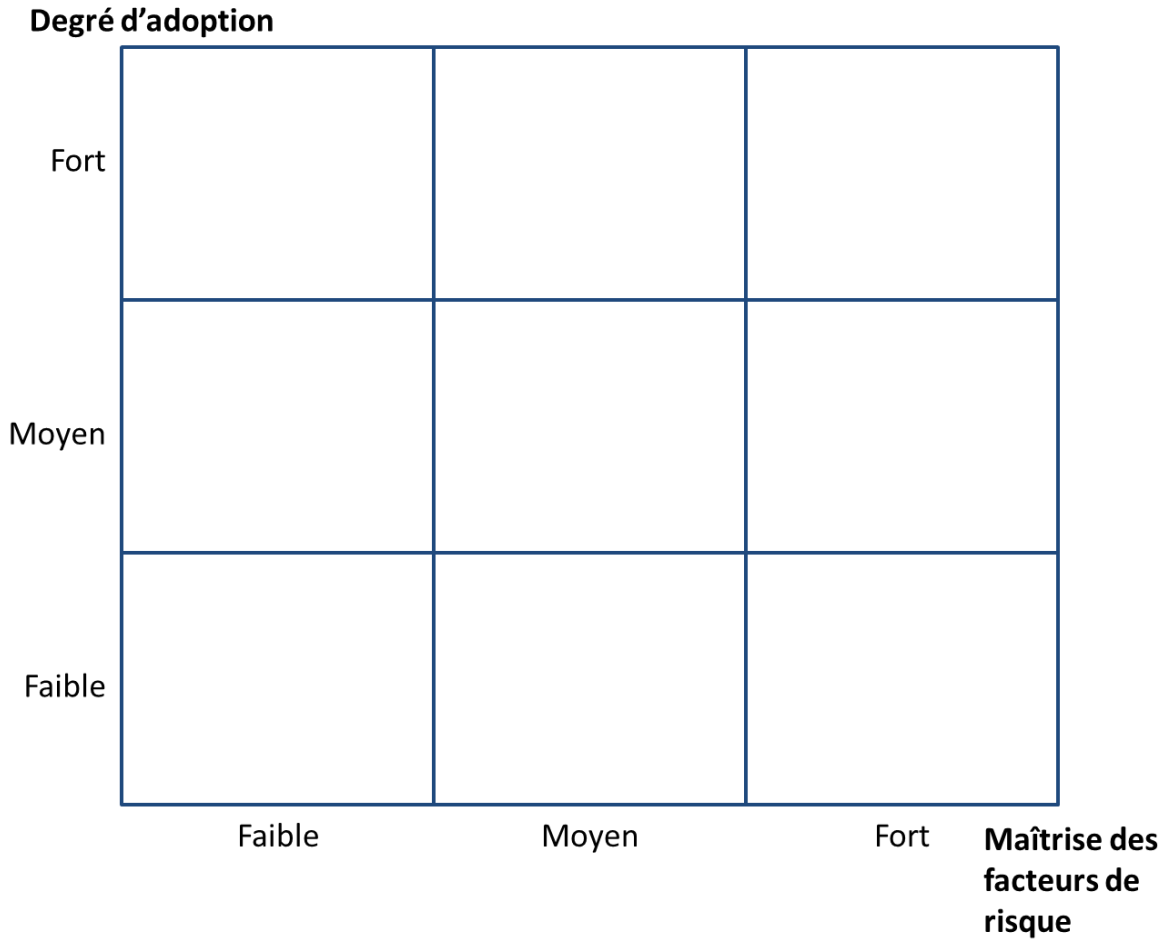
agrégés étant relativement linéaire, il est proposé de les répartir par tiers sur la base de leur classement ordinal sur ce critère. En revanche, sur le second critère, il est proposé de réduire le nombre de groupes à trois, seules trois réformes obtenant un score de 0% sur ce critère. Ce choix se justifie également sur le fond, l'adoption de réformes n'atteignant qu'une petite partie des objectifs annoncés peut être assimilée à un échec politique. Au total, les trois groupes correspondraient aux réformes ayant atteint 100% des objectifs annoncés, les réformes ayant obtenu 67% de réussite et celles ayant obtenu 0% ou 33%.

Graphique 31 Répartition des réformes sur la variable degré de réussite de la réforme



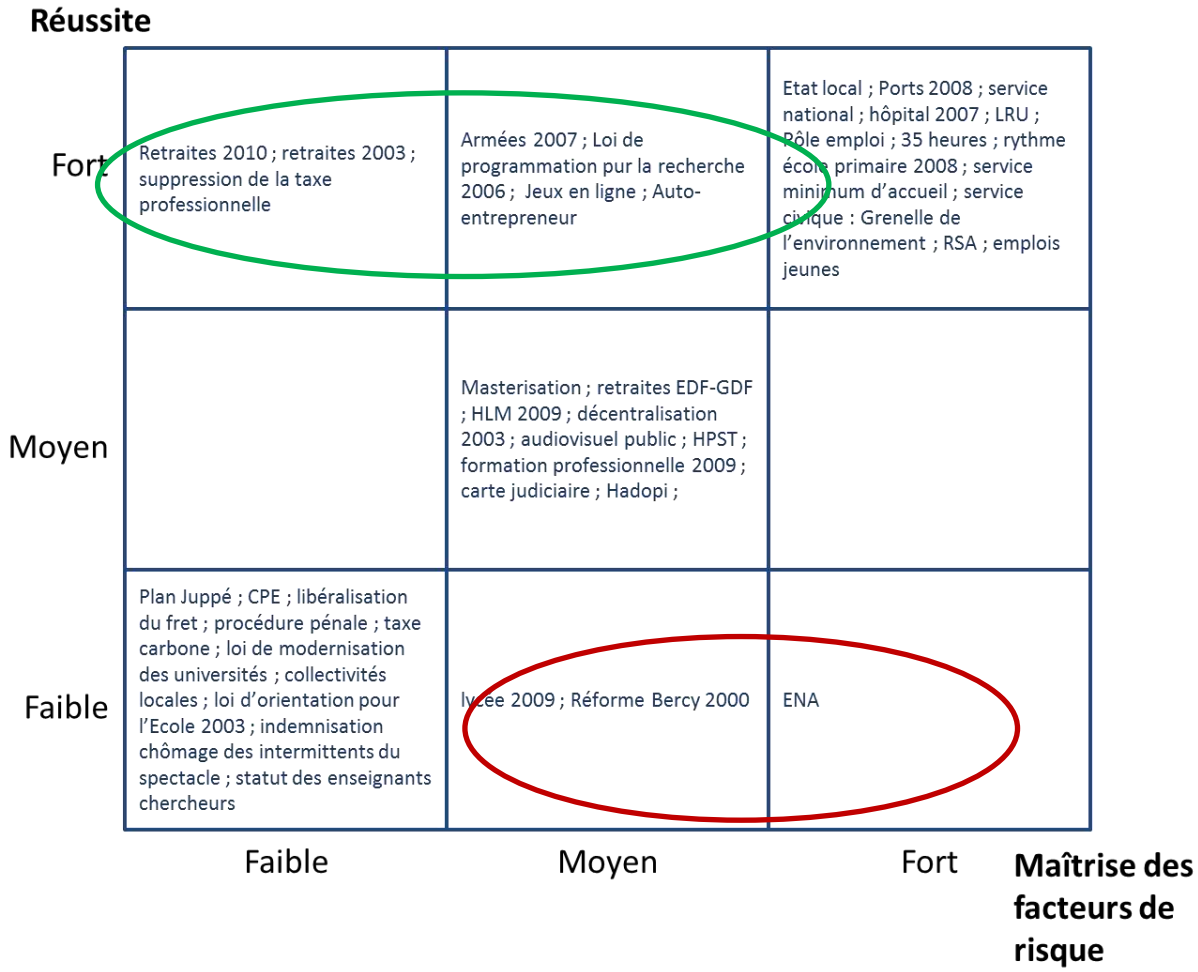
On aboutit alors à une typologie pouvant être représentée sous la forme d'une matrice de trois par trois, soit neuf catégories (cf. ci-dessous).

Schéma 10 Représentation matricielle de la typologie des réforme au regard du risque politique



La répartition des réformes dans cette matrice est la suivante :

Schéma 11 Répartition des réformes étudiées parmi les neuf catégories de la matrice



Au total :

- Trente-et-une réformes sur quarante-deux sont situées sur la diagonale de la matrice. Autrement dit, près de trois quarts des réformes sont dans la même catégorie du point de vue des deux critères de la typologie ;

- Onze réformes n'atteignent pas la même valeur sur les deux critères :

    - Quatre réformes obtiennent une valeur sur le critère de réussite inférieure à celle obtenue sur la maîtrise des facteurs du risque. Elles peuvent être considérés comme des échecs (voir réformes contenues dans l'ovale rouge ci-dessus) ;

    - À l'inverse, sept réformes obtiennent une valeur de réussite supérieure à celle obtenue sur la maîtrise des facteurs du risque. Elles peuvent être considérées

comme des succès au regard du niveau agrégé des facteurs du risque politique (voir les réformes situées dans l'ovale vert ci-dessus)

1.1.2. Définition des catégories

Une fois les réformes réparties selon les deux critères de réussite et de maîtrise des facteurs du risque politique, il convient de définir ces catégories, c'est-à-dire de comprendre si les réformes situées dans une même case de la matrice le sont pour des raisons similaires. Avant de les dénommer, les cases de la matrice sont désignées par leurs coordonnées sur les deux critères. Ainsi la case fort / faible correspond à une forte maîtrise des facteurs du risque et une faible réussite de la réforme.

1.1.2.1. Les trois catégories de réformes présentant une valeur égale sur les deux critères de la typologie

Trois catégories présentent des résultats identiques sur les deux critères :

- la case faible / faible peut être considérée comme la catégorie des échecs prévisibles ;
- la case moyen / moyen comme la catégorie des demi-succès prévisibles ;
- la case fort / fort comme la catégorie des succès prévisibles.

Le nombre de réformes dans la catégorie des échecs prévisibles interroge. Comment se fait-il qu'elles aient été lancées ? Plusieurs explications peuvent être avancées suivant les réformes. On peut distinguer trois sous-groupes pour notre échantillon :

- Des réformes à très forte visibilité politique, comme le CPE, le plan Juppé, la réforme du statut des collectivités et élus locaux. Nous reviendrons sur ces réformes qui peuvent être considérées comme des paris politiques (cf. Conclusion de cette partie)
- Des réformes engagées avec une forte implication politique mais qui ont été confrontées à des écueils exogènes qui sont apparus en cours de route et qui pouvaient difficilement être anticipés. Il s'agit d'une part de la réforme de la taxe carbone dont le dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel et, d'autre part, de la réforme de la procédure pénale qui s'est heurtée à des instructions judiciaires portant directement

ou indirectement sur les membres de l'exécutif, notamment dans le cadre de l'affaire dite « Woerth - Bettencourt ».

- Des réformes difficiles engagées avec une exposition limitée du président de la République et/ou du premier ministre. Il s'agit notamment de la libéralisation du fret, du projet de loi sur la modernisation des universités, du projet de réforme du statut des enseignants chercheurs, de la réforme du statut des intermittents du spectacle et du débat national sur l'école. L'exposition limitée des chefs d'Etat et de gouvernement ne signifie pas que le sommet de l'exécutif n'ait pas été à l'origine desdites réformes. Toutes ces réformes à l'exception du projet de loi sur la modernisation des universités ont été initiées par eux. Il convient de noter que ces réformes ont toutes été portées par des ministres disposant d'un poids politique limité dans la majorité. A cet égard, la grande réserve observée par J.L. Borloo sur la taxe carbone est symptomatique. Ayant déjà tiré un large bénéfice politique du Grenelle de l'environnement, il a laissé sa ministre déléguée à l'environnement s'exposer sur cette réforme incertaine.

Lorsque le risque politique apparaît élevé, il est alors décisif de bien analyser le degré d'exposition sur lequel s'engageront le premier ministre et le président de la République. Si cette analyse est aisée *a posteriori*, elle ne l'est pas toujours *a priori*, y compris pour les ministres impliqués. Cet engagement dépend en partie de l'évolution de la perception du risque politique au cours de la réforme, comme le montrent les réformes du lycée ou du statut des enseignants chercheurs.

Afin de vérifier que ces réformes ne se situent pas dans ces catégories suite à une combinaison d'explications rivales (i.e. de facteurs exogènes au modèle du risque politique) qui se neutraliseraient, le score agrégé des réformes sur le déroulement a également été analysé. De fait, quatre réformes ressortent comme n'ayant pas eu un déroulement prévisible du point de vue du risque politique alors même que le degré de réussite correspond au niveau de maîtrise des facteurs du risque *ex ante* :

- La réforme du statut des enseignants-chercheurs menée par V. Pécresse en 2010 révèle également une réaction du sommet de l'exécutif face à une réforme dont la conduite a été jugée maladroite. Le dessaisissement partiel de la ministre est intervenu alors que le déroulement de la réforme ne semblait pas appeler une intervention aussi perturbatrice pour la ministre (du moins au regard des autres réformes étudiées). Si le

degré de risque a pu être sous-estimé au démarrage de la réforme, les enseignants-chercheurs n'étaient pas en mesure de bloquer le pays ou de troubler significativement l'ordre public. La crainte d'une coagulation de l'opposition des enseignants-chercheurs avec des revendications étudiantes a décidé l'exécutif à nommer une médiatrice. La proximité des élections régionales explique également en partie cette réactivité du président et du premier ministre sur ce dossier, bien qu'elle ait contribué à affaiblir V. Pécresse alors candidate aux primaires de l'UMP en Île-de-France.

- Le service minimum d'accueil ressort également comme ayant connu un déroulement particulièrement agité au regard du niveau des facteurs du risque *ex ante* et du degré de réussite. Comme cela a déjà été indiqué en partie IV (2.2 et 2.3), cette réforme a été victime d'un télescopage avec des réformes en cours mal digérées par les enseignants, notamment la suppression de la carte scolaire et, surtout, la suppression de postes et la fin des IUFM qui se sont succédé en moins d'un an.

- La réforme dite LRU a connu également un déroulement agité, plus que ne le laisserait penser sa situation dans la catégorie « succès prévisibles ». Pour autant, la combinaison du calendrier (la réforme a été adoptée au cours de l'été) et de la symbolique attachée à la première réforme du quinquennat ont permis une adoption rapide de la réforme. Les troubles ont d'ailleurs surtout eu lieu à la rentrée, après son adoption. Le retour au calme a été obtenu par un engagement massif du Gouvernement sur le budget des universités et sans revenir sur les termes de la loi LRU.

- Il en va de même de la libéralisation des ports qui a suivi un déroulement agité malgré sa situation dans la catégorie des succès prévisibles – il s'agit toutefois du score le plus faible de cette catégorie sur la variable agrégée maîtrise des facteurs du risque politique. L'adoption de la réforme tient principalement à la contrainte communautaire qui pesait alors sur la France. Cette réforme laisse en effet de nombreux points ouverts, notamment les termes de la nouvelle convention collective de la profession après libéralisation.

1.1.2.2. Les catégories regroupant des réformes dont le degré de réussite est différent du niveau de risque *ex ante*

S'agissant de la case faible / fort en haut à gauche de la matrice, on retrouve des réformes largement adoptées malgré un faible niveau de maîtrise des facteurs de risque. Ces trois réformes ont été considérées comme des passages en force. L'opposition était puissante et clairement constituée : l'opposition politique, l'opinion et les grandes confédérations syndicales pour les retraites ; les élus locaux et les parlementaires pour la suppression de la taxe professionnelle. Parmi les explications rivales identifiées (cf. 3.2), c'est la volonté politique qui apparaît comme la plus prégnante et le principal facteur explicatif de cet écart important entre risque et degré d'adoption de la réforme. Dans ces trois cas de figure, le président de la République et/ou le Premier ministre ont pesé de tout leur poids. Pour autant, ces réformes ne sont pas si éloignées de certaines réformes de la case faible/faible, notamment le CPE, la réforme des intermittents et le plan Juppé qui ont également soulevé des résistances extrêmement fortes mais ont été abandonnées en tout ou partie à l'issue de cette épreuve de force. Une comparaison approfondie de ces six réformes représenterait un véritable intérêt afin de mieux comprendre à quelles conditions un passage en force est possible.

S'agissant de la case fort/faible, une seule réforme y figure. On peut s'interroger sur un tel échec alors que d'autres réformes ont été adoptées malgré une résistance bien plus forte. Le gouvernement a incontestablement fait acte de persévérance en soumettant un amendement législatif qui fut rejeté, puis un décret annulé par le Conseil d'État, puis à nouveau une disposition législative qui sera censurée par le Conseil constitutionnel. L'attachement des parlementaires au concours comme voie d'accès à la fonction publique était sans doute difficilement prévisible. Il n'a pas été identifié comme un risque majeur. Toutefois, une analyse plus précise de la sociologie du Parlement aurait pu conduire à anticiper un tel risque (cf. chapitre IV, 2.4). On peut néanmoins rapprocher de cette catégorie les réformes du lycée (2009) et de Bercy (2000) qui ont mis en lumière un certain manque de souplesse des ministres en charge dans un contexte où ni le président de la République, ni le Premier ministre ne s'étaient clairement exposés. Il est ainsi une caractéristique commune aux réformes échouées : elles sont plutôt mal conduites et ne sont pas pilotées par l'Elysée ou Matignon. De ce fait, passées les premières annonces, elles ne bénéficient pas d'un soutien politique fort au sommet de l'exécutif. La position du ministre est alors plus fragile et l'abandon est une option assez naturellement envisageable par le Président ou le Premier

ministre, afin d'éviter qu'une situation tendue n'affecte la position politique du gouvernement.

La case moyen/fort regroupe des réformes aux caractéristiques hétérogènes : une réforme « Armées 2007 » audacieuse de restructuration des bases de défense qui s'ajoute à plusieurs autres réformes de restructuration des services publics sur le territoire ; une réforme pour la recherche destinée à calmer les chercheurs et enseignants chercheurs mobilisés contre un gouvernement taxé de faire la « guerre à l'intelligence » ; deux réformes de régulation ouvrant de nouvelles possibilités, la libéralisation des jeux en ligne et le régime de l'auto-entrepreneur. Il apparaît dès lors difficile d'en faire une catégorie.

Les cases faible/moyen et fort/moyen sont vides. Il est dans ces conditions difficile d'en tirer des conclusions sur les caractéristiques des réformes dans ces cases.

Au total, on peut identifier cinq catégories :

- Les échecs prévisibles. Ces réformes présentent un niveau agrégé des facteurs de risque très élevé. Les plus emblématiques d'entre elles n'ont pu faire l'objet d'un passage en force compte tenu de l'ampleur exceptionnelle de l'opposition et des troubles à l'ordre public qu'elles ont déclenchés. Pour ces réformes, le portage politique revêt une importance majeure. Il convient alors de veiller aux facteurs de risque « environnement politique » afin d'évaluer l'assise du gouvernement et « processus de décision » afin de vérifier le degré d'engagement de la tête de l'exécutif sur le projet de réforme. De fait, malgré cette analyse, la grille de scores ne permet pas une appréciation suffisamment fine du degré d'engagement de l'exécutif. Cet engagement est d'ailleurs compliqué à anticiper, à tout le moins pour des observateurs externes.

- Les succès prévisibles rassemblent de nombreuses réformes emblématiques menées en début de mandat (35 heures, emplois jeunes, service national, LRU, Pôle emploi) et des réformes présentant une configuration de risque favorable du point de vue de l'opinion et des parties prenantes (rythme de l'école primaire (2008), Grenelle de l'environnement, RSA, service civique). Le service minimum d'accueil représente plutôt une exception dans cette catégorie dans la mesure où, lancée en début de

mandat, cette réforme s'appuie sur l'opinion contre les parties prenantes que sont les enseignants et les élus locaux qui ont la charge de l'organiser.

- Les demi-succès prévisibles regroupent des réalités plus hétérogènes. Certaines redistribuent des droits comme la réforme des HLM (entre *insiders* et *outsiders*), la formation professionnelle (au profit des salariés peu qualifiés), la réforme Hadopi (au profit des artistes, auteurs, producteurs et diffuseurs) ou, d'une certaine façon, la décentralisation menée en 2003 et la loi HPST qui redistribuent des compétences entre l'Etat, les collectivités locales et la Sécurité sociale. De ce fait, il y a des gagnants et des perdants. En outre, ces réformes sont peu visibles pour l'opinion qui s'y intéresse assez peu (à l'exception d'Hadopi). Aussi, l'issue du rapport de force avec les parties prenantes est incertaine, mais le risque de coagulation des opposants est modéré par l'ampleur limitée du front et la difficulté à mobiliser l'opinion. Toutefois, il convient de rappeler que les réformes qui ont pour effet de redistribuer des droits sont souvent risquées, les perdants se mobilisant davantage que les gagnants potentiels, *a fortiori* si les pertes sont concentrées et les gains diffus (cf. le *statu quo bias* évoqué au chapitre I, 2.2.1). Les réformes de la carte judiciaire et des retraites d'EDF-GDF paraissent a priori plus risquées dans la mesure où n'existent pas de gagnants. La première, bien qu'ayant bénéficié de la dynamique politique de l'élection présidentielle de 2007, a connu un résultat très limité. La seconde a pu déboucher de façon satisfaisante grâce aux concessions du gouvernement sur les compensations financières à l'évolution du régime de retraites.

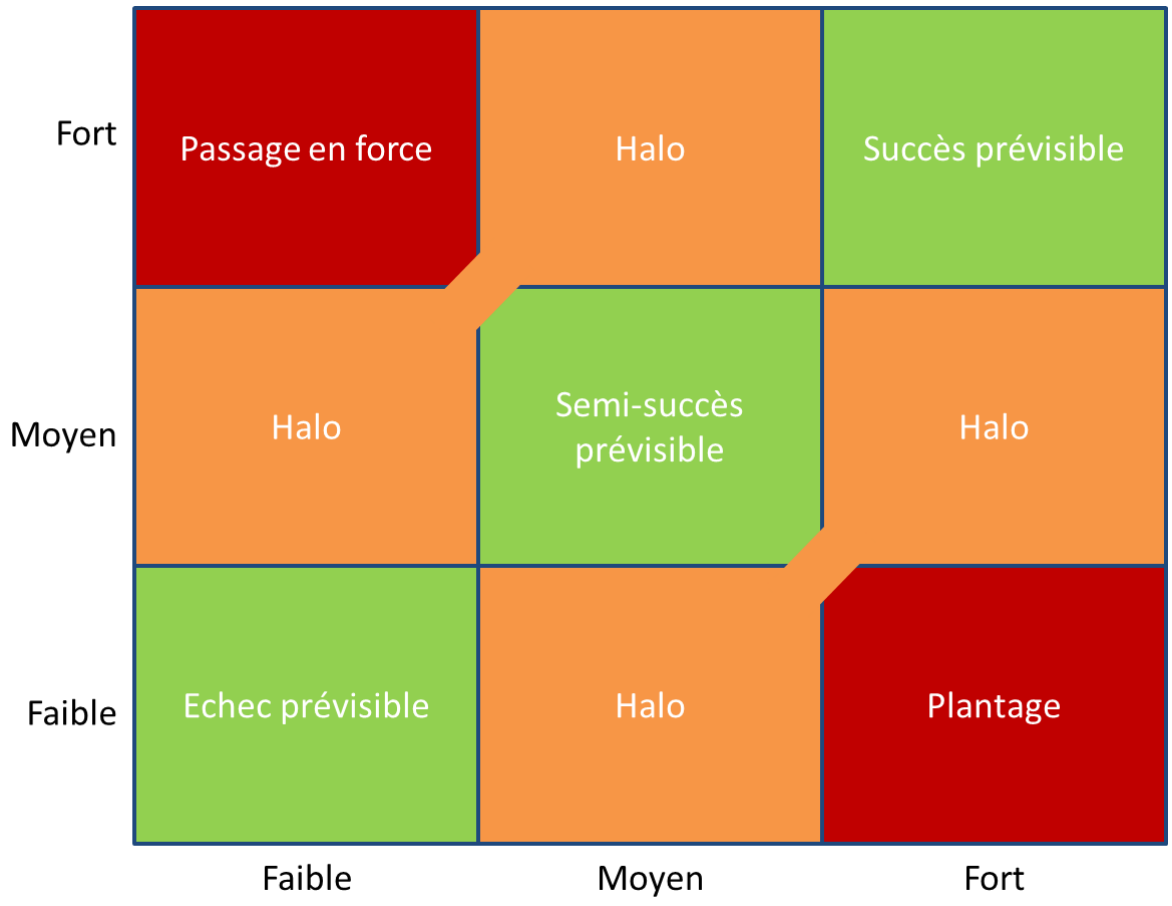
- Les passages en force (en rouge dans le schéma ci-dessous) tiennent à la volonté politique de l'exécutif de faire passer la réforme malgré une forte opposition. Cette situation est rendue possible par l'existence du fait majoritaire. Ces passages en force sont des paris politiques qui peuvent payer à terme, d'autant que l'abandon peut s'avérer tout aussi coûteux politiquement. Le maintien de l'ordre public est alors un enjeu majeur comme le montre les échecs de deux réformes pourtant portées par deux Premiers ministres (CPE et plan Juppé).

- Les « plantages » sont assez rares au vu de cet échantillon. Pour autant, il conviendrait, pour mieux appréhender cette catégorie, de porter une plus grande attention à des réformes à moindre visibilité ou si rapidement abandonnées qu'elles n'ont que peu de

visibilité médiatique. Cette catégorie figure également en rouge dans le schéma ci-dessous.

- Le « halo » recouvre les réformes qui, sans présenter un déroulement conforme à ce que l'on aurait pu anticiper, ne sont ni des échecs caractérisés au regard du niveau des facteurs du risque politique *ex ante*, ni des passages en force. Le halo recouvre les cases faible/moyen, moyen/fort, moyen/faible et fort/moyen. Elles sont en orange dans le schéma ci-dessous.

Schéma 12 – Typologie des réformes au regard du risque politique



L'affermissement de cette typologie impliquerait :

- D'étudier davantage de cas de réformes situées dans les cases orange (halo) et rouge (plantage)
- De comparer les réformes de cette catégorie avec celles du halo inférieur

- De comparer plus précisément les cas de passage en force avec celles du halo supérieur.

1.2. Typologie risque / volonté politiques

Knight (Knight 1921) a établi une claire distinction entre le risque au sens fort, le risque « assurable », mesurable et indépendant de la volonté de celui qui en est l'objet et le risque d'entreprise dont l'issue dépend d'une série de décisions prises par l'entrepreneur dans le cadre de cette entreprise. Le risque politique, dans l'acception qui est la nôtre, relève bien de cette seconde catégorie : le risque porte sur la réalisation d'un projet, une « entreprise » consistant à modifier une politique publique. En ce sens, le ministre en charge de la réforme est à la fois objet du risque - dans la mesure où il pâtit directement de l'échec de la réforme - et sujet du risque en tant que « décideur[164] ». Cette ambiguïté est présente dans toute analyse du risque qui n'est presque jamais purement assurable. Les analyses et plans de gestion des risques sont précisément destinés à réduire, par des dispositions mises en œuvre par une organisation, les risques susceptibles de l'affecter.

Dans cette perspective, il est apparu intéressant d'explorer une typologie alternative qui mettrait en parallèle non pas la maîtrise des facteurs de risque et l'impact du risque (le degré d'adoption de la réforme), mais la maîtrise des facteurs de risque et la volonté politique du réformateur (ce terme regroupant à la fois le ministre, le premier ministre et le président de la République). Discuter précisément de ce qu'est la volonté politique et la façon dont elle peut être appréhendée mériterait un travail approfondi. Nous nous limiterons à la définir comme le degré d'engagement politique et d'exposition médiatique qu'est prêt à assumer, pour un projet de réforme, la majorité gouvernementale conduits par le président de la République et le premier ministre. Une forte volonté politique se caractérise ainsi par une très grande cohérence et cohésion gouvernementale dans l'élaboration et le pilotage de la réforme, une forte exposition médiatique au lancement et au cours de la réforme, un discours politique qui dépasse l'objet de la réforme et une activité intense de cadrage politique de la majorité parlementaire. Elle n'est pas évidente à appréhender *ex ante*. Pour les réformes de notre échantillon, on peut citer les réformes des retraites, le CPE, la fin du service national, le plan Juppé, l'autonomie des universités, Hadopi, les 35 heures, les emplois jeunes, le Grenelle de l'environnement, l'acte II de la décentralisation comme des réformes emblématique d'une très

forte volonté politique. A l'inverse, les réformes comme l'auto-entrepreneur, l'Etat local, la réforme des retraites d'EDF et GDF préalable à la libéralisation de l'énergie, le service civique, le plan hôpital 2007, la réforme de Bercy de 2000, le projet de loi de modernisation des universités, la libéralisation du port et du fret, le projet de loi Hôpital Patients Santé Territoires, le statut des enseignants chercheurs, la masterisation des formations d'enseignants.

On pourrait alors élaborer une typologie autour de quatre catégories :

- Volonté politique forte et faible maîtrise des risques : cette catégorie correspond à des paris politiques. La réforme apparaît difficile à faire passer mais représente un enjeu majeur tant du point de vue des politiques publiques que de l'équilibre politique. Le gouvernement s'expose dans son ensemble et embarque la majorité présidentielle. Il est engagé dans un bras de fer tant politique qu'avec les parties prenantes. L'opinion est bien souvent en position d'arbitre. Le gouvernement cherche alors à faire évoluer ce que Muller et Surel appellent les matrices cognitives et normatives (cf. Chapitre 1er, sous-partie 2.4.), c'est-à-dire les cadres de perception d'une politique, voire de la politique et, par là-même, les équilibres électoraux. De telles réformes s'inscrivent donc dans une stratégie de moyen long terme. Les réformes des retraites sont un exemple typique de cette stratégie. Les comparaisons internationales ont montré que ces réformes sont parmi les plus difficiles à réussir (Tompson, 2010a). Ce point est bien établi et tout gouvernement redoute cette échéance, comme le montre le report *sine die* de cette réforme suite aux réactions suscitées par le rapport Charpin commandé par Lionel Jospin en 1999. Mais la prise de risque peut être assumée comme une posture politique destinée à contraindre l'opposition à défendre une position qui n'est plus tenable (Stone 1997). La réforme des retraites menées par É. Woerth relève de cette stratégie (Etude de cas Retraites - 2010) : faire en sorte que le gouvernement apparaisse comme le camp responsable dans un contexte économique et financier structurellement dégradé, tout en divisant un Parti socialiste partagé sur le sujet (ce qui, de fait, n'a pas été le cas grâce à une contre-proposition habile du PS). L'avantage du gouvernement tient à ce qu'il définit le terrain de bataille et positionne la ligne de démarcation. Autrement dit, il choisit la politique publique sur laquelle il organiser cette confrontation et dispose d'une certaine latitude dans le choix de sa

[164] Avec toutes les réserves apportées à ce terme, notamment au premier chapitre, section 3.3.4 et sous-partie 2.4.

position initiale. Ainsi, le choix de concentrer la réforme des retraites de 2003 sur l'alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires et des salariés s'est révélé judicieux politiquement car assis sur un principe d'équité. En poussant cette logique à l'extrême, D. Stone (Stone 1997) met en évidence l'intérêt qu'il peut y avoir à lancer des projets de réforme dont on sait qu'ils vont échouer mais dont la connotation est positive dans l'opinion. Ces tentatives pourront être revendiquées et permettront de structurer le débat lors des prochaines élections.

- Volonté politique forte et forte maîtrise des risques : on est là dans la démonstration de force et/ou la conquête de nouveaux territoires. En faisant de l'autonomie des universités[165] sa première réforme, le président de la République s'engage sur un terrain plutôt de gauche, traditionnellement miné pour la droite et sur lequel son prédécesseur avait échoué. Ce faisant il impose la droite sur le champ de l'économie de la connaissance et démontre sa capacité à réformer. Il en va de même pour le Grenelle de l'environnement, ce gouvernement s'empare de la thématique de l'environnement alors que les écologistes sont traditionnellement alliés aux partis de gauche.

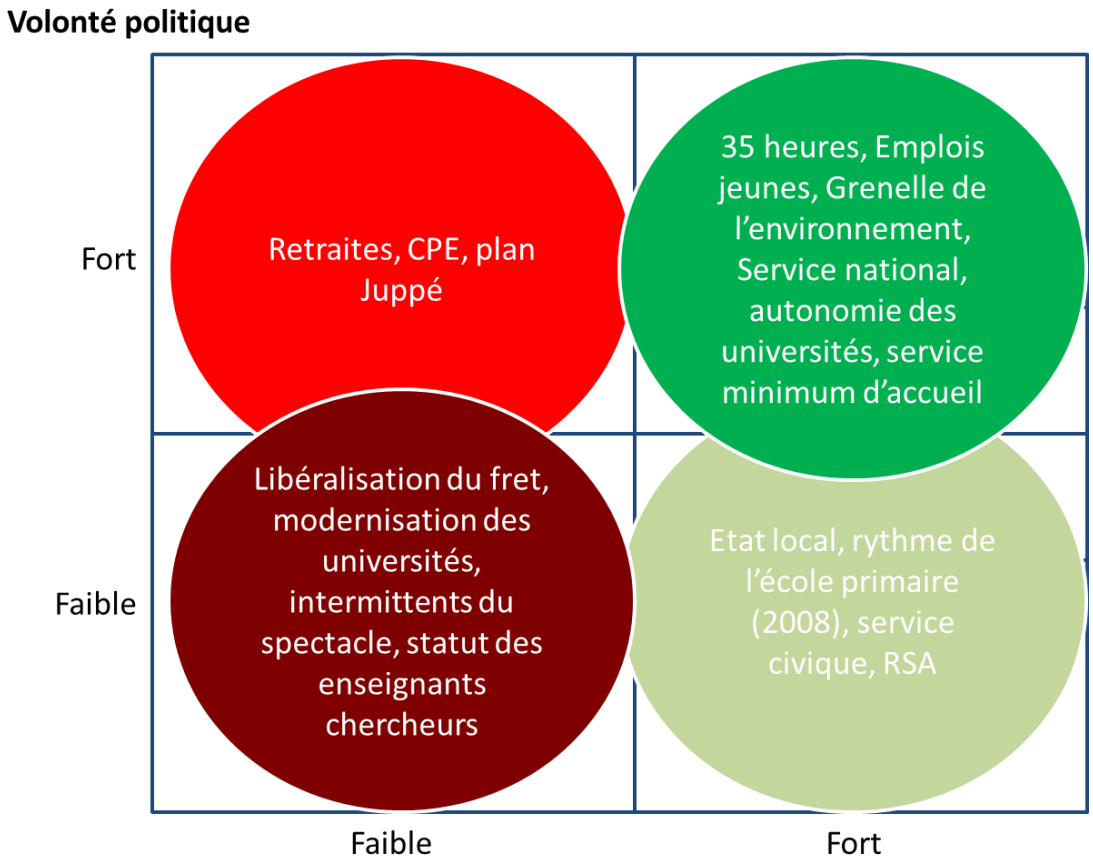
- Volonté politique faible et faible maîtrise des risques : cette catégorie recouvre des réformes qui s'imposent généralement du point de vue des politiques publiques mais sur lesquelles le gouvernement souhaite conserver une capacité de désengagement. Le ministre s'engage alors souvent seul, en éclaireur, bien que, comme cela a été dit plus haut, le premier ministre et/ou le président de la République soit à l'origine de l'inscription de la réforme à l'agenda gouvernemental. Cette faible portance politique est doublement problématique pour les ministres. D'une part parce qu'un retrait du projet est plus probable dans la mesure où il coûte peu aux président de la République et/ou au premier ministre ; d'autre part, parce que l'opposition et les parties prenantes étant en mesure d'appréhender cette faiblesse exerceront une pression d'autant plus forte sur le ministre jusqu'à gêner le gouvernement. Dans ces cas de figure, une analyse fine du risque politique peut s'avérer particulièrement utile afin de partager la difficulté de la réforme et impliquer le premier ministre et/ou le président de la République dans la stratégie de réforme.

[165] Cettte réforme n'appartient à cette nouvelle catégorie que parce qu'elle s'est déroulée au tout début du mandat présidentiel et parce qu'elle était un élément clé (et consensuel) de son programme

- Volonté politique faible et forte maîtrise des risques : cette catégorie recouvre des réformes faiblement conflictuelles et à enjeu politique modéré. Il n'y a donc pas de raison pour que le gouvernement s'expose au-delà du ministre en charge de la réforme. Le ministre dispose alors d'une certaine autonomie pour la conduite de la réforme.

La typologie décrite ci-dessous pourrait être représentée sous la forme d'une matrice croisant les deux critères facteurs de risque et volonté politiques. Compte tenu des difficultés qu'il y a à estimer le degré de volonté politique dans une réforme, nous avons limité cette matrice à 4 cases (2 x 2)

Schéma 13 : Représentation de la typologie maîtrise des facteurs de risque / prise de risque



1.3. Conclusion

Deux typologies ont été présentées au cours de cette partie.

L'une permet de distinguer quatre grandes catégories de réformes au regard du risque politique. Cette typologie s'appuie sur une appréciation *a posteriori* des caractéristiques des réformes de notre échantillon sur deux des trois composantes du risque politique : les facteurs de risque et le degré d'adoption de la réforme (impact du risque politique).

Cette typologie est éclairante en ce qu'elle conduit à s'interroger sur les catégories pour lesquelles le degré de maîtrise des facteurs de risque n'est pas cohérent avec le degré d'adoption. Pourquoi y a-t-il des passages en force en politique ? Pourquoi observe-ton des plantages ? Pourquoi lance-ton des réformes dont on maîtrise mal les risques ?

Elle nous a conduit à mettre en évidence l'importance de la volonté politique dans le degré d'adoption des réformes, notamment des réformes risquées. Cette volonté s'exprime d'autant plus fortement que le gouvernement entend joindre les enjeux de *policy* et de *politics*. Autrement dit, l'appréciation du risque politique qui pèse sur une réforme doit être appréhendée avec l'enjeu politique que souhaite en faire le gouvernement. Il en ressort une typologie alternative du risque politique qui intègre cette nouvelle dimension.

Comment cette nouvelle dimension s'articule-t-elle avec notre modèle du risque politique ? La volonté politique peut être appréhendée ex ante au travers de variables telles que l'alignement au sein de l'exécutif, l'existence d'un mandat politique pour la réforme (la réforme a-t-elle été affichée comme une priorité lors du précédent débat électoral) et le soutien de la majorité sur la réforme. Pour autant, les études de cas montrent qu'il est difficile d'évaluer jusqu'à quel point un gouvernement, une majorité présidentielle s'engage, à partir de quel degré de troubles à l'ordre public, de défiance de l'opinion, de polémique, de tensions internes au sein de la coalition au pouvoir, le gouvernement va reculer. Cette incertitude est au cœur même du jeu politique, comme de toute entreprise (au sens de *venture*).

2. Interprétation et apports des résultats de la présente recherche au regard des trois modèles de prise de décision

2.1. Risque politique et rationalité des décideurs politiques

Comme le montrent les études de cas, l'information n'est jamais totalement disponible et les comportements des acteurs ne peuvent être totalement anticipés (Contrat Première Embauche - CPE; Etude de cas Taxe carbone; Etude de cas Audiovisuel public - 2008). Elles montrent à quel point les composantes techniques, tactiques et symboliques des réformes sont complexes et enchevêtrées (cf. chapitre I, partie 1.2.). La façon dont les décideurs analysent l'information disponible et anticipent les comportements des acteurs demeure très variable et informelle (Althaus, 2008). Rares sont ceux qui analysent le risque politique de façon explicite et méthodique.

Pour autant, comme cela a été précisé au chapitre III (introduction de la partie 1), près de la moitié des variables de la grille d'analyses des facteurs du risque politique relèvent du modèle rationnel de prise de décision. Il s'agit en particulier de l'axe opinion, de l'axe environnement politique et de l'axe parties prenantes qui déterminent le maintien des décideurs au pouvoir. Si le maintien au pouvoir d'une majorité ne résume pas l'ambition politique, elle est la condition de sa réalisation (Crépu et al., 2007; Althaus, 2008).

Au-delà de ce lien direct entre rationalité et risque politique, le degré élevé de convergence des décideurs interrogés sur la grille contribue à valider le fait que les décideurs politiques forment leur décision dans le cadre d'une certaine rationalité. Ils intègrent peu ou prou les mêmes paramètres d'analyse du risque : l'opinion, les parties prenantes, l'environnement politique, le contexte économique et social, le processus de décision. En explicitant une connaissance tacite, la grille des facteurs du risque politique révèle également une forme de rationalité des décideurs publics. Cette recherche met en évidence une forme de raisonnement, d'évaluation générique articulée à un objectif, l'adoption de la réforme. En ce sens,

l'élaboration de la grille des facteurs du risque politique précise les paramètres de l'analyse stratégique des décideurs publics.

À l'inverse, il ne s'agit nullement de prétendre que la décision de lancer une réforme puisse être prise sur la base d'un simple calcul du risque politique fondé sur la grille de scores. La grille des facteurs de risque permet d'évaluer une situation de départ. Son interprétation ne se limite pas à l'évaluation du niveau global des facteurs de risque. Elle implique un décryptage qualitatif : dans quelle mesure telle partie prenante est-elle en mesure d'influer sur une opinion partagée ou peu mobilisée sur un projet de réforme (Etude de cas Libéralisation du fret - 2006; Etude de cas Libéralisation des ports - 2008) ? Dans quelle mesure la pression de l'opinion est-elle capable de faire plier une majorité parlementaire hostile à un projet de réforme (Etude de cas Hadopi) ? Dans quelle mesure l'implication du Premier ministre ou du président de la République est-elle de nature à faire plier les résistances des parties prenantes ou de la majorité parlementaire (Contrat Première Embauche - CPE; Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle) ? Au-delà de l'analyse des facteurs de risque, la décision de lancer une réforme dépend du profil de risque du décideur. Est-il prêt à s'exposer sans soutien explicite du Premier ministre et / ou du président de la République ? Jusqu'à quel point ? Quelles en seraient les implications sur sa notoriété, sa cote dans l'opinion, son image auprès des élus de son camp… La grille permet d'organiser le dialogue à partir de concepts clarifiés. Elle ne donne pas la clé de la décision, mais en éclaire les termes.

En outre, les études de cas formalisées dans le cadre de cette recherche permettent d'opérer des raisonnements par analogie qui aident à l'interprétation. Ainsi, la variable « nature de l'objectif » de la réforme (Chapitre III, 2.2.) permet de situer le risque politique d'une réforme de libéralisation par rapport à celles qui ont pu être menées dans d'autres secteurs. De même, la grille permet d'identifier et analyser le déroulement des réformes de « rigueur » à partir du critère « impact sur le budget des administrations publiques », etc. Si le raisonnement par analogie n'est pas placé très haut dans la hiérarchie de la rationalité, il relève néanmoins d'une démarche rationnelle. En ce sens, la grille révèle une forme de rationalité des acteurs. Réciproquement, sa mise à jour est de nature à améliorer la rationalité de leur décision en la fondant sur des concepts plus clairement définis et un matériau empirique formalisé pour la comparaison.

Au-delà des décideurs publics, la grille des facteurs du risque politique révèle les leviers d'influence stratégique des parties prenantes au processus de décision politique. En fonction de leurs ressources, mais également du positionnement de l'opinion par rapport à la réforme, d'éventuels tiraillements au sein de la majorité, du positionnement de l'opposition, du contexte économique et social, les parties prenantes vont élaborer des stratégies d'influence qui intègrent le « logiciel » du décideur. Les stratégies de blocage, d'influence, de coalitions, de pression médiatique, etc. sont autant de stratégies qui s'appuient sur la rationalité du décideur au regard du risque politique de la réforme.

2.2. Le risque politique et les *streams*

Comme cela a été évoqué au chapitre I, sous-partie 1.2, les réformes s'inscrivent dans des « courants » politiques qui ne sont pas ou peu maîtrisés par les décideurs politiques. En ce sens, la première qualité des décideurs publics, c'est l'opportunisme, c'est-à-dire, la capacité à saisir l'occasion, la fenêtre d'opportunité, le « *kairos* ». L'objectif de cette recherche s'inscrit dans cette perspective dans la mesure où la grille d'analyse du risque politique vise à décrypter une situation présente pour évaluer la pertinence d'une action. Elle s'inspire d'une vision orientale de l'efficacité telle qu'elle est développée par François Jullien dans son traité de l'efficacité (Jullien, 2002) : l'action trouve son efficacité maximale lorsqu'elle est portée par des courants qui lui sont favorables. L'effet s'en trouve ainsi décuplé. Tel est le sens du concept de fenêtre d'opportunité (Kingdon, 2002). Le volontarisme en politique ne se départit que rarement d'une analyse approfondie du contexte, comme en attestent les multiples sondages commandés par les décideurs politiques et l'énergie passée à faire émerger un programme politique. En démocratie du moins, l'offre politique – au sens où l'entend Schumpeter (1942) – ne se conçoit pas indépendamment de la demande politique. La réforme des retraites de 2010 a fait l'objet de nombreux travaux d'analyse de l'opinion en amont, travaux qui ont fait ressortir un vrai progrès de l'opinion dans la prise de conscience de l'enjeu. De même, la réforme de la taxe professionnelle, réforme réputée politiquement infaisable[166], a été lancée dans le contexte du plan de relance de l'économie suite à l'éclatement d'une crise économique et financière majeure à partir de 2008. La création du fameux « guichet unique » pour les chômeurs, recommandée depuis des années voire des décennies par les rapports administratifs, a été mise en place au travers de la création de Pôle

[166] Car susceptible de contraindre le financement des collectivités locales et leur liberté fiscale.

Emploi au moment où le Medef qui en assurait la gestion paritaire était fragilisé par l'affaire de la « caisse noire » de l'UIMM. La grille des facteurs du risque politique est donc un instrument destiné à faciliter l'appréciation de l'opportunité d'une réforme au plan politique. En ce sens, elle s'inscrit bien dans l'idée selon laquelle la réussite d'une réforme implique qu'un certain nombre de paramètres y soient favorables, ou, du moins non défavorables. La structure même de la grille qui isole différents facteurs de risque aux temporalités et caractéristiques hétérogènes alimente l'idée selon laquelle le décideur navigue en fonction de paramètres qu'il ne maîtrise que très partiellement et dont les diverses combinaisons possibles alimentent l'incertitude.

S'agissant de ces paramètres, comme cela a été précisé au chapitre III (introduction de la partie 1), la moitié des variables de la grille sont explicitement citées dans les travaux des chercheurs qui s'inscrivent dans le modèle organisationnel, à commencer par Kingdon (2002). Le courant « problèmes » (Chapitre I, paragraphe 2.3.2.2) est intégré à la grille au travers, notamment, de l'intérêt porté par l'opinion à la réforme, le courant « politique » l'est également représenté au travers de l'axe « contexte politique ». Le courant « *policy* » qui renvoie à la robustesse technique de la réforme est moins intégré à la grille. On peut trouver trois explications à ce défaut.

D'une part, la prégnance de la « technocratie » sur les propositions de réformes en France (cf. chapitre I, paragraphe 2.1.1.2). L'offre politique est largement produite par les divers corps de contrôle et autres instances publiques ou para-publiques (Comité d'orientation des retraites, Conseil d'analyse économique, Conseil d'analyse stratégique, etc.) (Schrameck, 1995). Il est frappant de constater que la quasi-totalité des réformes étudiées ont fait l'objet d'un rapport administratif, et le plus souvent de plusieurs. Ainsi, le courant « *policy* », c'est-à-dire l'élaboration des termes notamment techniques des réformes, est, en France, largement internalisé par l'Etat. Dans ces conditions, il existe une certaine homogénéité dans les pratiques de préparation des réformes. Ce constat est nettement moins valable pour le système américain caractérisé par son pluralisme (Truman, 1951) qui se retrouve dans le cheminement des différents projets de réforme.

D'autre part, comme cela a déjà été rappelé, il s'agit d'une variable qui dépend assez largement du ministre et du gouvernement. Il n'est donc pas apparu opportun de le faire figurer comme un paramètre du risque.

Comme cela a été évoqué au chapitre I (section 1.2.3), la prégnance du modèle organisationnel, de ses courants, de ses incertitudes est d'autant plus forte que la réforme dure. Plus une réforme dure, plus grandit la probabilité d'une évolution, souvent défavorable, de sa faisabilité. Qu'il s'agisse d'un télescopage avec une autre réforme (Etude de cas Réforme du lycée - 2009), de la mise au jour d'affaires embarrassantes (Etude de cas Code de procédure pénale), ou de l'organisation des parties prenantes (Etude de cas Hadopi; Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires), l'étalement de la réforme représente un risque accru pour le décideur. À l'inverse, les réformes menées au « pas de charge » ne paraissent que peu tributaires des courants au cours de leur déroulement (elles le restent naturellement pour ce qui est de l'opportunité de leur déclenchement). Il en va ainsi des premières réformes menées lors du quinquennat de N. Sarkozy, qu'il s'agisse de la réforme des universités, de la carte judiciaire, du paquet fiscal (Loi dite TEPA de juillet 2007), de la création de Pôle emploi, etc. On se trouve alors dans un contexte qui peut être incertain quant à l'issue, notamment si les facteurs de risque sont élevés, mais dont les données sont relativement stables au cours de la réforme. Dans un tel contexte, le modèle politique s'avère plus éclairant.

2.3. Le risque politique et le rapport de force

Comme nous le rappelons au chapitre I (2.3.1), le modèle politique tire ses origines d'une vision du monde où, les ressources étant finies, les individus, les groupes combattent ou concourent pour se les approprier. En démocratie, l'élection est le concours par lequel est alloué le pouvoir politique, ressource rare de la Cité. Comme le rappelle Schumpeter, les responsables politiques sont engagés dans une lutte pour le pouvoir dont les citoyens sont les arbitres ultimes (Schumpeter, 1942). Le fait même que les partis minoritaires se reconnaissent dans le terme « opposition » est symptomatique de cette lutte pour le pouvoir. Elle montre également que ces partis ont non seulement pour objectif de gagner les prochaines élections, mais de s'opposer continûment à l'action gouvernementale entre les élections. Les réformes sont autant d'occasions de contester, voire d'entraver cette action. Aussi une réforme réussie constitue-t-elle autant un succès du point de vue de la conduite des politiques publiques qu'une victoire politique. Le succès ou l'échec de la réforme devient un enjeu symbolique du rapport de force politique dans le pays. L'analyse des objectifs politiques sous-jacents dans chaque étude de cas met en évidence ces enjeux : mettre en difficulté financière des collectivités locales majoritairement tenues par l'opposition (Etude de cas Suppression de la

taxe professionnelle), réussir une réforme visible et soutenue par l'opinion mais réputée infaisable (Etude de cas Création de Pôle Emploi; Etude de cas LRU), se gagner les faveurs d'une partie prenante traditionnellement hostile (Etude de cas Hadopi), moderniser son positionnement politique (Etude de cas Grenelle de l'environnement)...

Les réformes sont aussi des occasions de structurer les coalitions qui seront décisives au moment des élections. C'est la raison pour laquelle la réussite des réformes représente un enjeu majeur et un des critères fondamentaux de notre typologie des réformes. Sur les neuf réformes échouées étudiées dans le cadre de cette recherche, six ont été fatales au ministre (voire au Premier ministre) qui la portait à plus ou moins brève échéance (Etude de cas Loi d'orientation sur l'éducation - 2005; Contrat Première Embauche - CPE; Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005; Etude de cas Modernisation des universités - 2003; Etude de cas Réforme du lycée - 2009; Etude de cas Plan Juppé - 1995). De nombreuses réformes sont l'occasion de véritables bras de fer entre le gouvernement et l'opposition (Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures; Etude de cas Retraites - 2010; Contrat Première Embauche - CPE; Etude de cas Plan Juppé - 1995). L'opposition a alors pour fonction de coaliser les mécontentements et transcender leurs intérêts par un discours politique et une capacité de mobilisation populaire (Etude de cas Retraites - 2010). La pression politique et médiatique et la mobilisation des coalitions d'opposants sont dans ces conditions maximales.

Pour autant, une réforme risquée ne conduit pas nécessairement à un échec politique, même lorsqu'elle échoue ou conduit à un passage en force. Comme nous l'avons vu en 1.2, la posture d'opposition systématique des partis minoritaires peut être utilisée par le gouvernement pour l'obliger à assumer un positionnement politique délicat. Comme le montre à nouveau l'exemple des réformes des retraites, certaines réformes ont le statut de « paris », c'est-à-dire de réformes très risquées dont le gouvernement peut tirer un bénéfice politique. Au travers de l'analyse des « paris », apparemment irrationnels dans la mesure où ils exposent fortement le gouvernement dans un contexte incertain, le modèle politique de prise de décision permet de dépasser une vision restrictive de la rationalité politique. Cette dernière ne se limite pas à ne lancer que des réformes présentant un faible niveau de risque. Le risque peut être assumé, voire revendiqué. En réalité, dans la plupart des cas, la marge de manœuvre est étroite et ces réformes ne sont lancées que lorsque le problème devient réellement prégnant (Etude de cas Retraites - 2010; Contrat Première Embauche - CPE; Etude

de cas Plan Juppé - 1995; Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle; Etude de cas Libéralisation du fret - 2006; Etude de cas Libéralisation des ports - 2008; Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005; Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus). Certaines réformes ne peuvent plus attendre. Mais, dans les réformes étudiées, le pari est intégré comme stratégie politique, stratégie pour affaiblir les syndicats, diviser l'opposition, s'afficher comme le camp responsable en période de crise, etc.

Néanmoins, le rapport de force qui se déroule lors des réformes revêt une réalité plus complexe et multiforme : maîtrise des parties prenantes qui exercent une pression directe sur le gouvernement (influence, négociations) et indirecte (manifestations, blocages) sur l'opinion ; maîtrise de la majorité, elle-même traversée par des questionnements sur la réforme et sur ses effets politiques pour les prochaines élections ; maîtrise de l'opinion par la communication, le choix des mots, la mise en scène ; maîtrise du processus de décision interne à l'État lorsque plusieurs ministres sont exposés politiquement, ou vis-à-vis d'une autorité tierce lorsque l'État est engagé parallèlement dans une négociation internationale (Etude de cas Libéralisation du fret - 2006; Etude de cas Libéralisation des ports - 2008). Il n'y a pas un rapport de force, mais une pluralité de rapports de force. Les coalitions sont mouvantes et requièrent une vision dynamique et systémique, ces différents acteurs interagissant pour ou contre la réforme suivant l'évolution de son contenu et du degré de pression exercé par le gouvernement.

Se pose alors la question de la position du gouvernement – et avec lui de l'État – dans les réformes. N'est-il qu'un acteur engagé à la tête de coalitions qui varient au fil des réformes ? N'exerce-t-il pas, du moins en partie, une fonction d'arbitre au service de l'intérêt général, comme on peut le voir dans certaines réformes dans le champ social largement géré par le paritarisme ou, plus épisodiquement, dans le champ de l'environnement ? La réponse à cette question est sans doute à rechercher dans une analyse des méthodes de la réforme. Certaines réformes apparaissent clairement comme des réformes de combat (Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures; Etude de cas Retraites - 2010; Etude de cas Retraites - 2003; Contrat Première Embauche - CPE; Etude de cas Plan Juppé - 1995). L'objet de la réforme est souvent idéologiquement clivant, les objectifs sont clairement énoncés dès le début de la réforme. À l'inverse, certaines réformes, sont davantage présentées comme des temps de négociation accompagnés par l'État, comme la réforme de la formation professionnelle (2003), ou la réforme de la représentativité syndicale (2003), le Grenelle de l'environnement,

la loi d'orientation pour l'Ecole (Etude de cas Loi d'orientation sur l'éducation - 2005) ou la loi de programmation pour la recherche (Etude de cas Loi de programmation pour la recherche - 20006). Aussi, la pertinence du modèle politique dans l'analyse du processus de décision politique est plus grande pour la première catégorie de réforme que pour la seconde.

3. Analyse de la validité de la démarche et du statut des résultats

La validité d'une recherche est définie par Wacheux comme « la capacité des instruments à apprécier effectivement et réellement l'objet de la recherche pour lequel ils ont été créés » (Wacheux, 1996, 266). Dans le cadre des travaux fondés sur des études de cas, Yin analyse la question de la validité en quatre composantes (cf. schéma ci-dessous).

Tableau 49 : les critères de la validité selon Yin

TESTS	Case Study Tactic	Phase of research in which tactic occurs
Construct validity	♦ use multiple sources of evidence ♦ establish chain of evidence ♦ have key informants review draft case study report	data collection data collection composition
Internal validity	♦ do pattern matching ♦ do explanation building ♦ address rival explanations ♦ use logic models	data analysis data analysis data analysis data analysis
External validity	♦ use theory in single-case studies ♦ use replication logic in multiple-case studies	research design research design
Reliability	♦ use case study protocol ♦ develop case study database	data collection data collection

Source : (Yin 2008)

La section ci-dessous discute le degré de validité du présent travail de recherche sur ces quatre critères de validité.

3.1. La validité du construit

La validité du construit porte sur la qualité de la relation entre la grille de scores telle que décrite au chapitre III et la réalité des facteurs de risque d'une réforme.

La validité du construit repose en grande partie sur :

- La qualité de la revue de littérature. Notre objet de recherche (la réforme comme décision stratégique sur le terrain des politiques publiques) fait l'objet d'une littérature extensive tant en économie qu'en sciences politiques ou, à moindre titre, en sciences de gestion. En revanche, l'opérationnalisation de la réforme au moyen d'une approche par les risques est à peu près inexistante dans la littérature. Tout au plus peut-on trouver quelques rares travaux sur les « déterminants » du succès d'une réforme structurelle (Tompson, 2010a). Le croisement de cet objet et de la méthode d'opérationnalisation s'est donc avéré complexe et sans doute imparfait. Il est néanmoins difficile pour l'auteur d'apprécier ce qu'il a mal relié dans ses différentes lectures ou, *a fortiori*, ce qui a pu lui échapper.

- La qualité des études de cas : ce point a été discuté au chapitre II, paragraphe 2.1.2.3. relatif à la qualité des études de cas. S'agissant plus particulièrement des sources, l'importance des données secondaires issues de la presse constitue une faiblesse qui nous paraît en partie compensée par le pluralisme des points de vue de la presse sur les réformes de politiques publiques et la transparence des processus démocratiques de décision. De même, il eût été préférable d'obtenir des entretiens avec des représentants des parties prenantes en complément de ceux obtenus avec des décideurs publics. Enfin, il aurait été très utile d'étudier des cas de réformes avortées. Comme le rappelle Lukes (Lukes, 1974), le pouvoir – et donc la prise de décision politique - s'observe tant au travers des décisions de faire que des décisions de ne pas faire (ou des non-décisions). Certaines réformes formulées initialement en termes très généraux sont également difficiles à évaluer au travers de la grille des facteurs du risque politique. Il en va ainsi du Grenelle de l'environnement qui ouvre un processus plus qu'il annonce les bases d'une réforme. Il convient alors d'utiliser la grille de façon itérative aux différentes étapes du processus de décision. Les contraintes de temps ont pesé sur ce choix compte tenu du nombre de réformes auxquels il eût fallu appliquer ce protocole. Pour autant, la stabilisation de la grille au fil des entretiens (cf. annexe 5) laisse penser

que ce construit fait l'objet d'un certain consensus parmi les praticiens (enrichissement théorique).

- La qualité de la description du contexte qui entoure les études de cas. De nombreux politistes et experts du changement militent pour une approche plus fine du contexte. C'est le cas des tenants de l'institutionnalisme historique ou de certains auteurs se rattachant au modèle organisationnel. La compréhension des inflexions que sont les réformes est inséparable d'une compréhension des tendances de long terme qui leur donne forme : « *Studies of transformation are, therefore, often preoccupied with the intricacies of narrow changes rather than the holistic and dynamic analysis of changing* » (Pettigrew, 1987, 655). Comme cela a pu être démontré par ailleurs (Tompson, 2010a), une réforme qui suit un premier échec a des chances élevées d'atteindre son but[167]. Cette critique peut également être rapprochée des tenants de l'analyse du changement par politique publique : l'analyse des configurations et des dynamiques propres à chaque communauté ou sous-réseau de politiques publiques affecté est déterminante pour la compréhension du déroulement de chaque réforme (Atkinson et Coleman, 1992). Par exemple, l'échec de la réforme du lycée est en réalité moins l'échec de cette réforme en particulier que de la stratégie de réforme menée par X. Darcos, appuyée par le président de la République. Par rapport à ces approches assez largement répandues en sciences politiques comme en gestion (cf. les travaux notamment d'A. Pettigrew), cette recherche apporte un éclairage complémentaire et relativement nouveau. La politique, comme toute activité stratégique, est soumise à plusieurs temporalités. Elle est à la fois courte quand on observe la volatilité des sondages d'opinion et la succession ininterrompue des alternances en France depuis 30 ans et longue en ce que les lignes de partage politique évoluent lentement. Les paris politiques sont les moments privilégiés où ces deux temporalités politiques, courtes et longues, tactiques et stratégiques, se rencontrent. Sans dénier l'intérêt d'une approche historique des politiques publiques dont les réformes ne constituent qu'un événement, notre recherche s'est focalisée sur le temps court, le déroulement de réformes particulières, indépendamment les unes des autres. Cette dialectique entre approche événementielle et historique des politiques publiques

[167] On peut toutefois discuter le sens de cette corrélation. Cette plus grande probabilité de réussite peut tenir à la maturation de l'opinion comme à une plus grande prudence du gouvernement. Ainsi le projet de loi LRU qui suit

a été développée au chapitre I (1.1). Aussi, la grille des facteurs du risque politique ne prétend-elle pas rendre compte du changement dans le domaine des politiques publiques, mais de ce qui se joue au moment où le changement se matérialise au travers d'une réforme.

- La cohérence entre la cartographie des facteurs de risques établie sur la base des entretiens avec les praticiens, les déterminants de l'acceptabilité des réformes revus notamment dans les articles et ouvrages d'économie et sciences politiques et les études de cas élaborées dans le cadre de cette recherche. Ce travail de comparaison, rapprochement et discussion est mené de façon approfondie au chapitre III.

Comme indiqué à plusieurs endroits dans cette même partie, le choix d'une grille de scores – lié à l'exigence d'opérationnalisation et de réplicabilité de l'analyse des facteurs de risques – a contraint le champ des variables analysées. Certaines variables qui paraissent pertinentes aux yeux des praticiens ou de la littérature n'ont pu être parfaitement codées, soit que leur codage soit soumis à des jugements aléatoires (par exemple la notion de maturité d'une réforme), soit qu'il soit matériellement très compliqué de mesurer la variable *ex ante* (par exemple la détermination de l'opposition). Le choix de la grille de scores expose notre construit au risque d'erreur dit « systématique » en ce qu'il est lié au choix d'une méthode de mesure particulière. La grille de score est donc une représentation soumise à des exigences méthodologiques qui en limitent la validité. Dans la mesure du possible, les variables difficiles à coder ont été transposées ou décomposées pour satisfaire les exigences du codage. Certaines difficultés ou certains partis pris demeurent discutables :

- Le choix d'un individu, généralement le ministre, comme centre de l'analyse du risque politique. Les raisons qui fondent ce choix sont exposées en chapitre I, section 3.3. Pour autant, il apparaît clairement que le ministre n'est pas indépendant du reste du gouvernement. Une réforme n'est presque jamais l'acte isolé d'un ministre. Il s'inscrit dans une politique gouvernementale dont le Premier ministre et le Président de la République sont garants et donc responsables. Les réformes enclenchées sous la présidence de N. Sarkozy ont généralement fait l'objet d'un pilotage rapproché par

de quelques années un projet de loi similaire porté par Luc ferry, a été lancé juste après l'élection, à un moment où il est à peu près invulnérable politiquement

l'Élysée. Les marges de manœuvre du ministre sont alors souvent limitées (Voir en particulier Audiovisuel public - 2008 2011; Hadopi 2011; Loi Boutin pour la mobilisation du logement social et contre l'exclusion 2011; LRU 2011). L'exposition du Président de la République ou du Premier ministre change la donne car il renforce considérablement à la fois les ressources mobilisées pour la réforme et son enjeu politique, comme le montrent les études de cas citées plus haut. Ce défaut structurel a été traité en introduisant une variable « alignement de l'exécutif » qui permet d'évaluer dans quelle mesure le ministre est soutenu par les deux têtes de l'exécutif. Il s'agit incontestablement d'un palliatif inhérent à l'approche retenue.

- Le « *packaging* » des réformes peut conduire à des analyses complexes des facteurs de risques compte tenu de leur caractère composite. Dans ces cas de figure, il n'est pas aisé d'analyser les facteurs de risque. Il en va ainsi des réformes HPST, du plan Juppé, du Grenelle de l'environnement et, dans une certaine mesure de la loi de programme sur la recherche. La révision générale des politiques publiques entamée en 2007 et destinée à améliorer l'efficience des dépenses publiques est emblématique des réformes composites. Plus de 200 mesures couvrant tous les secteurs d'action de l'Etat et de natures et portées très variables. Une seule – la modification du régime financier des cartes SNCF de réduction pour les familles nombreuses – a failli remettre en cause l'ensemble du dispositif.

- La durée de la réforme conduit naturellement à l'évolution des facteurs de risque, indépendamment de tout choc exogène au modèle. Plus une réforme est conduite dans la durée, moins l'analyse initiale s'avèrera pertinente. Elle pourra alors être reconduite régulièrement.

Au total, le statut du construit qu'est la grille des facteurs de risque semble davantage relever de ce que Savall et Zardet décrivent comme des « hypothèses descriptives » (Savall et Zardet, 2004), au sens où cette grille est avant tout le résultat d'un travail d'induction et, à ce titre, réfutable (améliorable pourrait-on dire), malgré les analyses menées en phase de « test ».

3.2. La validité interne

La validité interne porte sur la qualité de l'établissement des relations causales. Il s'agit de comprendre pourquoi le modèle marche ou ne marche pas : "*when a relationship is*

supported, the qualitative data often provide a good understanding of the dynamics underlying the relationship, that is the « why » of what is happening. This is crucial to the establishment of internal validity." (Eisenhardt, 1989, 542). Le statut de la validité interne de cette recherche appelle deux remarques.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'il s'agit d'une recherche exploratoire. L'élaboration du construit en dehors de tout cadre conceptuel préétabli implique un travail important de comparaison entre données théoriques et matériau empirique (cf. chapitre II, 3.1.). La recherche des causalités présentée au chapitre IV représente un pas supplémentaire dans l'établissement des preuves, correspondant à la deuxième phase de la recherche abductive (cf. chapitre II 1.). Il convient de bien appréhender le statut des résultats ainsi obtenus. Certes, cette phase donne lieu à l'élaboration d'un modèle du risque politique dans lequel s'articulent des facteurs de risque, des événements perturbateurs et un impact (chapitre II, 2.2. et chapitre IV, 1.). Cette représentation et l'analyse des résultats qui en découle relève bien d'une analyse des causalités entre ces trois composantes du risque politique. Pour autant, il ne s'agit pas tant de tester ce modèle que d'élaborer un nouveau construit plus complet, permettant d'analyser le risque politique dans ses trois composantes. D'ailleurs, l'approche structurelle du risque (cf. chapitre I, 3.4.1.) s'accompagne rarement d'une analyse de causalités en tant que telle. Cette analyse est rendue très compliquée par la diversité des facteurs de risque et des effets de leurs combinaisons (cf. chapitre I, 3.4.1.). On se trouve alors davantage dans le champ de la présomption que dans celui de l'analyse causale à proprement parler. Les faiblesses de cette phase de test ont été discutées ci-dessus et en début de chapitre IV, partie 1. Elles tiennent en particulier à la multiplicité des variables analysées au regard d'une population à la fois trop limitée d'un point de vue statistique et trop grande pour une approche par comparaison. En outre, comme cela a été évoqué en introduction de la section 2.2 du chapitre II, les facteurs de risque peuvent évoluer au cours des mois de conduite de la réforme et ainsi en affecter le cours. Autrement dit, l'instabilité des relations entre facteurs de risque *ex ante*, déroulement et adoption de la réforme pourrait être liée à des faiblesses de la grille comme à l'instabilité des facteurs de risque au cours du temps. Inversement, une stabilité apparente pourrait être le résultat d'une évolution fortuite des facteurs de risque au cours des réformes. Les travaux d'analyse présentés aux chapitre IV et V, partie 1 sont précisément destinés à assurer la cohérence entre les résultats numériques issus du codage et le contenu des études de cas. L'analyse des « anomalies », mais également la définition de

catégories au sein de typologies permettent de préciser la façon dont les facteurs de risque ont effectivement joué dans le déroulement de la réforme et, *in fine,* son adoption.

En deuxième lieu, comme cela a été mentionné en introduction de la sous-partie 2.2. du chapitre II, certaines explications rivales ont été relevées. Il s'agit notamment :

- Des chocs externes imprévisibles (cf. Chapitre II, 2.2. sur la validité du construit). Ces événements sont considérés comme des chocs externes dans la mesure où ils relèvent de causalités qui ne sont pas directement liées à la réforme et extérieures au modèle. Ainsi, les développements de l'affaire « Woerth – Bettencourt » étaient, si ce n'est imprévisibles, du moins non anticipés au moment où ont été lancées les réformes des retraites (Etude de cas Retraites - 2010) et du code de procédure pénale (Etude de cas Code de procédure pénale). Pour autant, il convient d'appréhender avec une certaine prudence la notion de choc externe. La survenance d'« affaires » à des moments opportuns laisse penser que leurs développements ne sont pas dénués de tout lien avec une réforme, notamment lorsque celle-ci représente un enjeu politique important. L'existence de « dossiers » déjà constitués lorsque l'affaire éclate au grand jour incite à penser que des pressions discrètes mais tout aussi efficaces sont susceptibles de faire plier un réformateur soucieux d'éviter la sortie d'une affaire sur son compte. Lorsque le « dossier » n'est pas public, ne devient pas une « affaire », il est à peu près impossible d'en établir l'absence ainsi que, *a fortiori*, l'absence d'influence dudit dossier sur la conduite de la réforme. Les études de cas n'ont pas permis d'estimer l'ampleur de ce phénomène, la sensibilité de ces dossiers et influences ne poussant pas les *insiders* à la transparence.

- Des ressources politiques du ministre chargé de la réforme : il est difficilement contestable que la force de conviction, l'autorité, la confiance du Premier ministre, la cote dans l'opinion, l'expérience, l'habileté dans la conduite de concertations ou de négociations, la capacité à organiser de façon efficace le travail technique sont autant d'atouts qui peuvent faire la différence dans la conduite d'une réforme présentant un certain profil de risque. La difficulté tient alors à la caractérisation de ces ressources. Le chapitre IV se limite à présenter les principaux traits de ce qu'on peut appeler le capital politique, c'est-à-dire les ressources à disposition du ministre à la veille d'une

réforme. Ce construit ne couvre qu'imparfaitement la notion de « talent politique » même s'il en constitue un indice (cf. chapitre IV).

- Du volontarisme : comme évoqué en 1.2 et en introduction du 2.2, la mesure de l'impact politique d'une réforme ne peut laisser de côté la volonté politique. Le volontarisme porte à la fois sur la définition des objectifs de la réforme et sur la volonté d'en « forcer » l'adoption malgré des résistances fortes donnant généralement lieu à des événements perturbateurs. Le quinquennat 2007-2012 donne de nombreux exemples de volontarisme. La suppression de la taxe professionnelle, qui avait déjà été évoquée à plusieurs occasions et annoncée par J. Chirac en 2004 n'avait en réalité jamais été sérieusement travaillée, notamment parce qu'elle était susceptible de porter atteinte à la liberté fiscale des collectivités locales, très défendues au Parlement. De fait, la réforme menée en 2009 (Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle) a fait l'objet de négociations très tendues entre l'exécutif et les parlementaires de la majorité. On peut également penser aux réformes des retraites de 2003 et 2010 qui ont suscité de nombreuses manifestations massives et ont été adoptées sans concessions majeures. Le volontarisme peut donc être, sinon mesuré, du moins appréhendé en mettant en vis-à-vis l'ampleur des événements perturbateurs et le degré d'adoption d'une réforme.

Un point particulier mérite d'être précisé à ce stade : l'élaboration d'études de cas rétrospectives et leur codage dans la grille introduit un doute quant à leur « neutralité ». Ce risque ne peut être totalement écarté dans le cadre du *design* retenu. Cependant, afin d'en limiter les effets, plusieurs dispositifs ont été mis en place. Ainsi, l'intercodage est intervenu dans le sens de la chronologie : codage des facteurs de risque sans connaissance de l'étude de cas (pour deux codeurs sur trois), puis codage de l'étude de cas, puis, enfin, codage du degré d'adoption de la réforme. En outre, le codage a été organisé variable par variable et non étude de cas par étude de cas (cf. Section 2.2.2). De même, les séances de consensus – qui se sont déroulées variable par variable et non étude de cas par étude de cas – ont incité à mettre en avant des arguments portant exclusivement sur la variable relativement à d'autres réformes analysées. Des contrôles de cohérence ont été menés, notamment sur les caractéristiques de parties prenantes qui se retrouvaient impliquées dans plusieurs réformes.

3.3. La validité externe

La validité des revues d'études de cas portant sur des objets très complexes, comme le risque politique des réformes, est difficile à établir précisément. Yin reconnaît ainsi les faiblesses de sa revue de cas sur la décentralisation : « *the decentralization study failed to develop any usable criteria for external validity. […] Any decentralization effort involves a specific community, with a specific set of leaders and history, at a certain period in time.[…] There is no satisfactory way of knowing how to generalize from community to community or from one time period to another*." (Yin et Heald, 1975, 376‑377).

Yin rend ainsi compte de la difficulté à trouver le juste milieu entre généralisations peu éclairantes ou fragiles et approche singulière de chaque étude de cas. Il fait ainsi écho à ce constat de D. Stone : Les politistes ont produit des etudes de cas démontrant l'extraordinaire complexité de la politique. Et quand ils ont cherché à généraliser à partir de ces études de cas, on aboutit à des conclusions creuses. »[168] (Stone, 1997, X). Les enjeux de généralisation ont déjà été évoqués ainsi que la position intermédiaire de la revue d'étude de cas, à mi-chemin entre la généralisation théorique et la généralisation statistique. Pour sortir de ce dilemme, Savall et Zardet (2004, 251) proposent le concept de contingence générique pour rendre compte de la valeur scientifique des connaissances produites selon une telle approche. On peut y distinguer un noyau dur, les axes de facteurs de risque dont la robustesse est avérée par la convergence entre les praticiens interrogés, l'analyse de la littérature, le matériau empirique constitué et analysé selon une approche à la fois quantitative (au travers du codage) et qualitative (au travers des interprétations des résultats pour telle ou telle étude de cas). La décomposition de ces facteurs de risques en variables est sans doute plus contingente. Les statistiques ne permettent pas de valider un tel niveau de finesse (cf. chapitre I, sous-partie 2.5.). Cette décomposition vise davantage à préciser les facteurs de risque et la façon dont ils peuvent être opérationnalisés qu'à identifier des lois scientifiques. Ainsi, l'approche retenue constitue une première étape susceptible d'alimenter soit des travaux statistiques pouvant s'appuyer sur un nombre de cas significatif, soit des travaux ciblés sur un (sous-) type d'étude de cas et tendant à la généralisation théorique.

[168] *"[political scientists] have offered case studies demonstrating the hopeless complexity and serendipity of policy making. And, when they have generalized from case studies, the generalizations are often fatuous: "implementation is more likely to be successful when the program enjoys a high degree of political support*" (Stone, 1997, X).

Aussi la valeur des résultats de cette recherche est-elle plutôt à rechercher du côté de leur pertinence pour décrypter des situations (cf. conclusion du chapitre I). La qualité des liens entre les facteurs de risque et les événements perturbateurs est de nature à valider l'intérêt – plus que la validité externe à strictement parler – pour l'action. La grille de scores des facteurs de risque peut permettre de développer des approches prospectives des risques, par exemple par scénarisation (cf. chapitre I, section 3.4.2. relative à la scénarisation). Ce point est développé plus longuement dans la conclusion de cette recherche.

3.4. Réplicabilité

Comme précisé en section 2.2.2, les résultats de l'intercodage fournissent un niveau de confiance raisonnable dans la réplicabilité de la grille des facteurs de risque. Pour autant, la structuration de la grille sur le facteur de risque « parties prenantes » présente une certaine fragilité. En effet, les codeurs ont le choix des parties prenantes à coder. Autrement dit, il est possible que deux codeurs parviennent à des cartographies différentes des parties prenantes. Il est alors probable que, pour une même réforme, les scores par variable et agrégés soient différents et aboutissent à des interprétations différentes. Il convient néanmoins de relativiser cette faiblesse. Il est clair que la grille n'a pas vocation à garantir l'exhaustivité de la cartographie des parties prenantes. La cartographie des parties prenantes est toujours un acte de jugement. En revanche, des façons différentes de cartographier un même périmètre de parties prenantes (par exemple plus ou moins granulaire) ne conduisent pas nécessairement à des interprétations très différentes, pour deux raisons. D'une part parce que de nombreuses variables de ce facteur de risque sont dépendantes du niveau de granularité de la cartographie des parties prenantes. Ainsi, la décomposition d'un ensemble jugé homogène de parties prenantes, comme les syndicats, en autant de parties prenantes qu'il y a de syndicats représentatifs au plan national conduit à une évaluation plus faible de leurs ressources (par définition inférieures à leurs ressources combinées). Le nombre limité de modalités par variable introduit sans doute un biais. En effet, les valeurs maximales étant le plus souvent limitées à 3, il est fort probable que la somme des scores sur les ressources de cinq parties prenantes aboutira à un score global plus élevé qu'une évaluation de l'ensemble de ces cinq parties prenantes relevant d'une catégorie jugée homogène (p. ex. les syndicats). Pour autant, et c'est le second point, ce biais n'a d'impact significatif que dans la mesure où la granularité de la cartographie des parties prenantes n'est pas homogène, par exemple si l'on met d'un

côté les syndicats dans leur ensemble et, de l'autre, le MEDEF, la CGPME et l'Union des artisans et commerçants. Il existe donc bien un biais lié à la granularité de la cartographie, donc aux choix de regroupements de parties prenantes. Mais ce biais paraît en principe limité si le degré de granularité est homogène pour l'ensemble des parties prenantes.

Conclusion

Au-delà de l'analyse de la « qualité » des corrélations entre les composantes du risque politique analysées au chapitre IV, le présent chapitre met en perspective les résultats obtenus avec la stratégie ou le « jeu » politique des acteurs. Pourquoi y a-t-il des passages en force en politique ? Pourquoi observe-ton des plantages ? Pourquoi lance-ton des réformes dont on maîtrise mal les risques ? Ces questions ne trouvent que partiellement leurs réponses dans notre modélisation du risque politique. L'analyse conduit à relever l'importance ce que l'on appelle communément la « volonté politique » dans l'adoption des réformes. Cette volonté s'exprime d'autant plus fortement que le gouvernement vise à joindre les enjeux de *policy* et de *politics*. L'influence de la volonté politique sur l'adoption de la réforme s'appuie sur l'ampleur des leviers institutionnels dont jouit un gouvernement dans une configuration de fait majoritaire. Autrement dit, la compréhension du processus de réforme gagnerait à intégrer, au-delà du risque, l'enjeu politique que souhaite en faire le gouvernement et, partant, les risques qu'il est prêt à assumer.

Ce chapitre fait également le point sur la part des facteurs rationnels, organisationnels et politiques dans le déroulement des réformes. Les différents modèles de prises de décision se mélangent bien souvent au sein d'un même processus de réforme. Ce dosage varie en fonction des réformes. On peut ainsi dégager des exemples d'« idéaux-types » qui s'apparentent aux différents modèles de décision : certaines relèvent davantage du modèle rationnel ; d'autres sont avant tout marquées par la dramaturgie politique ; d'autres, enfin, sont emportées par les aléas des *streams* définis par Kingdon (Kingdon 2002). Pour prendre des exemples récents, la déroulement de la réforme des rythmes scolaires[169] relève plutôt du modèle rationnel[170] dans la mesure où les comportements des acteurs se sont révélés largement prévisibles ; le mariage pour tous relève nettement du modèle de décision politique en ce qu'il constitue un marqueur fort du clivage droite - gauche sur les questions de société ; l'écotaxe relève du modèle organisationnel dans la mesure où son échec s'explique largement par le climat politique du moment (« ras-le-bol » fiscal[171] et crise profonde en Bretagne).

[169] Introduite par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013
[170] Il convient de préciser que les difficultés ont principalement surgi lors de la phase de mise en œuvre, son adoption ayant fait l'objet d'un simple décret.
[171]

Enfin, ce chapitre analyse de façon critique la validité du construit du risque politique, ainsi que la validité interne et externe de notre modèle.

Conclusion

1. Apports de cette recherche

1.1. Une approche interdisciplinaire

Cette recherche explore une voie nouvelle. Son terrain, les réformes de politiques publiques, relève traditionnellement du champ des sciences politiques. Son objet, la décision stratégique, relève plus des sciences sociales, notamment des sciences de gestion. L'approche par les risques est également transverse aux sciences sociales, et particulièrement développée en sciences de gestion au travers du *risk management*. La méthodologie retenue pour analyser ce risque, la grille de scores, est très fréquemment utilisée en marketing, mais également en sciences du vivant. Cet œcuménisme disciplinaire n'est pas sans poser des questions sur la validité interne de nos travaux (cf. Chapitre V, 3.1). Il n'a en outre pas de valeur en soi. Aussi est-il important de préciser son apport, notamment en le distinguant du Choix Public et du *New Public Management* (NPM) qui ont également visé à appréhender la décision publique au travers d'approches ne relevant pas principalement des sciences politiques ou administratives.

Contrairement aux travaux économiques menés notamment dans le cadre de la théorie du choix public, cette recherche n'a pas pour objet de démontrer que les acteurs sont rationnels. Il ne s'agit pas de voir dans quelle mesure les décideurs politiques cherchent avant tout leur réélection ou les parties prenantes à préserver leurs intérêts, etc. Elle part d'un problème auquel sont confrontés les décideurs politiques : le risque politique attaché à la conduite des réformes. En ce sens, cette approche est, contrairement au Choix Public, résolument tournée vers l'action. Elle s'affranchit en outre d'un cadre théorique et d'une exigence de modélisation qui paraît difficile à appliquer à des événements aussi complexes et multiformes que les réformes. La théorie du Choix Public est sans doute plus appropriée à l'étude de phénomènes moins complexes ou plus homogènes comme le montrent les travaux longitudinaux de Wildavsky sur les budgets des Etats-Unis (Wildavsky 1986). Pour autant, comme cela a été souligné dans la sous-partie 2.1 du chapitre V, cette recherche met en lumière une certaine forme de rationalité politique. Cette rationalité se retrouve d'une part dans le fait que les réformes que l'on peut estimer risquées au travers de la grille de scores

échouent nettement plus souvent que les autres. S'il demeure incontestablement une part d'aléa, l'action politique n'est pas imprévisible et obéit à une certaine forme de rationalité. D'autre part, la convergence des retours que nous avons obtenus sur la structure de la grille de scores montre qu'il existe une forme implicite et plus ou moins élaborée de calcul du risque politique.

Contrairement à la plupart des travaux qui se situent dans le courant du NPM, cette recherche n'a pas de portée normative. Elle ne vise pas à optimiser l'impact des politiques publiques. D'abord parce que, comme nous l'avons vu au chapitre I, section 3.3.2, le politique n'a pas pour seule fonction de produire des services. Il a également une fonction institutionnelle. Comment comprendre sinon l'existence d'une Education nationale ? Comment, dans le cadre du NPM, justifier une politique fiscale plutôt qu'une autre ? Comment comprendre que l'adoption des réformes n'est jamais liée à leur impact économique ? S'il s'agissait uniquement de produire les meilleurs services publics aux meilleurs coûts, tout serait infiniment plus simple. Mais, comme le rappelle D. Stone (Stone 1997), il existe un fait communautaire, un fait politique incontournable : au sein de la Cité, des partis luttent entre eux pour définir le bien commun, c'est-à-dire, pour définir l'identité de la communauté à laquelle ils appartiennent. Ce que ne parvient pas à appréhender le NPM, précisément parce qu'il est assis sur des présupposés idéologiques, c'est qu'en politique tout fait sens. Délivrer un service hospitalier au travers d'hôpitaux publics ou de cliniques privées est un enjeu politique autant qu'économique ou managérial. Choisir une voie plutôt qu'une autre ne fait pas jouer le même rôle social aux médecins et infirmiers, ne situe pas au même niveau la responsabilité de l'Etat. D'où les intenses mobilisations que peuvent connaître les politiques de privatisation qui ne changent pas nécessairement l'impact économique final des politiques publiques. Toute la difficulté des sciences de gestion sur le terrain public vient de cette pluralité d'enjeux et de perspectives sur un même objet. Les approches normatives sont donc délicates car politiquement signifiantes. C'est particulièrement vrai dans la sphère publique qui nous intéresse ici. Ce constat n'a pas pour objet de minimiser l'apport majeur du NPM à la gestion publique. Il s'agit toutefois de reconnaître que sa pertinence est sans doute plus grande là où la fonction de service domine la fonction institutionnelle, là où les enjeux managériaux, opérationnels et organisationnels dominent les enjeux politiques ou idéologiques.

Cet angle mort politique explique pourquoi la revue de littérature portant sur les méthodes de *risk management* mises en place dans le sillage du NPM ne laisse pas ou peu de place au risque politique tel que nous l'entendons (cf. Chapitre I, sous-partie 3.3). Tout est pensé comme s'il n'existait pas de système électoral, comme si l'on pouvait connecter directement la demande du public avec le système de production de services publics. A l'inverse, cette recherche se focalise sur le comportement des décideurs publics qui se situent à l'interface entre demande et offre de politiques publiques[172] et, à ce titre, à l'intersection de plusieurs logiques contradictoires (électorales et technocratiques) et de plusieurs temporalités (des sondages du lendemain aux lentes évolutions des matrices cognitives et normatives).

Ce faisant, elle essaie, tant que faire se peut, d'éviter toute approche normative. Il ne s'agit pas de dire comment doivent se prendre des décisions stratégiques mais de comprendre comment elles se prennent à partir d'observations empiriques.

Entre analyse théorique (Choix Public) et normative (NPM), cette recherche explore la piste de la résolution de problème. Il s'agit de mieux comprendre et, ce faisant, d'apporter une contribution pratique à ceux qui sont confrontés à ce problème. En reconnaissant le fait politique dans sa complexité, en ayant une visée pratique, elle nous paraît une voie complémentaire pour aborder, à partir des sciences de gestion, l'action politique et, plus précisément, la stratégie politique. Elle n'est naturellement pas exempte, à son tour, de biais épistémologiques ou méthodologiques et d'angles morts liés (cf. Chapitre V, partie 2).

1.2. Un apport à la compréhension des relations entre politique et stratégie dans la décision politique

Cette recherche est une contribution à une meilleure compréhension des rapports entre stratégie et politique. Si le registre de la stratégie renvoie plus couramment au terrain des entreprises et le terme de politique au secteur public au sens large, cette dichotomie est réductrice et laisse dans l'ombre les similitudes qui existent entre ces deux terrains.

En analysant la réforme comme une décision stratégique portant sur des politiques publiques, cette recherche s'est autorisée à établir des liens entre les deux terrains des entreprises et du

[172] Cette expression est trompeuse en ce que les demandes de politiques publiques sont contradictoires.

public. Les modèles de décision ont d'ailleurs été développés tant en sciences de gestion qu'en sciences politiques ou en économie sur des terrains tant publics que privés.

Les travaux d'auteurs tels que March, Pettigrew, Pfeffer ou Martinet ont mis en évidence le poids de l'activité « politique » et son rôle dans la prise de décision stratégique (cf. Chapitre I, partie 2). Il ne s'agit pas seulement de mettre en évidence les stratégies de promotion d'intérêts particuliers dans des processus décisionnels, comme l'entendent March ou Mintzberg. Pour certains auteurs tels que Martinet, les décisions stratégiques ont une dimension politique intrinsèque et se définissent également comme des projets éthico-politiques (Martinet 2006). A l'inverse, il existe peu de travaux qui ont analysé des décisions politiques comme des décisions stratégiques en mobilisant des méthodologies couramment utilisées dans ce cadre.

Sans vouloir épuiser les termes d'une analyse conceptuelle dont les implications sont profondes, nous nous autorisons une rapide digression sur les rapports entre les concepts de politique et de stratégie à la lumière de la présente recherche. Si l'on devait schématiser, la stratégie porte sur les rapports entre un individu ou une organisation et son environnement. Elle est de ce fait particulièrement adaptée au registre militaire ou diplomatique d'oùelle tire ses origines. Elle est un mouvement vers l'extérieur lui-même souvent le résultat d'une influence externe. Le modèle des cinq forces de M. Porter (Porter 1979) relève bien de cette approche. L'enjeu premier de la stratégie consiste à construire une position compétitive (par rapport à des concurrents) sur un marché (donc en rapport avec des clients). A l'inverse, la politique concerne la communauté en tant que telle, ses croyances, ses valeurs, son organisation, ses règles, etc. Apparemment complémentaires et non sécants, ces termes se recouvrent largement.

D'abord parce qu'une décision stratégique ne vient pas de nulle part. Elle exprime ce qu'est ou ce que souhaite devenir une organisation dans un contexte spécifique. Elle est d'ailleurs, en partie, le résultat de processus complexes d'agrégation des intérêts et des préférences, comme le montrent March ou Pettigrew. En retour, elle est toujours perturbatrice pour une organisation. Elle mobilise un grand nombre de ressources, modifie les équilibres de pouvoirs, fait évoluer les pratiques de travail, voire la culture de l'entreprise.

A l'inverse, comme le rappellent régulièrement les classements divers et variés de la compétitivité des pays, comme le classement *Doing Business* établi par la banque mondiale,

les choix de politique économique et sociale ont des impacts majeurs sur la compétitivité d'un pays. Les choix stratégiques sont alors bien souvent également des choix politiques ou, s'ils ne sont pas pensés comme tels, ont des implications politiques, et inversement. Stratégie et politique sont donc intimement liées.

Les réformes sont au cœur de cette ambiguïté. Elles sont généralement assumées comme des décisions stratégiques autant que politiques. Il s'agit bien à la fois de modifier des politiques publiques afin d'améliorer leur efficacité dans un cadre idéologique déterminé et d'améliorer ou, du moins, ne pas détériorer la position compétitive du parti au pouvoir par rapport à l'opposition. A cela s'ajoute le jeu stratégique des hommes politiques eux-mêmes qui sont, comme le souligne Schumpeter (cf. Chapitre III, 6.2), également autant de *sub-leaders* en compétition pour le pouvoir au sein de leur parti ou coalition. La double valence *policy* et *politics* des réformes en font un terrain d'étude particulièrement intéressant pour les liens entre stratégie et politique. Certaines réformes ont une valence plutôt politique (*policy*), d'autres ont une valence plus stratégique (*political*), mais toutes ont cette double valence. Le savoir-faire du *leader* politique repose alors largement sur sa capacité à lier ces deux registres. Il lui revient de construire, à partir d'un enjeu et d'une réforme technique, un enjeu politiquement signifiant de nature à renforcer sa position compétitive et celle de son parti. Il y a là un terrain de jeu proprement politique : comme le montre brillamment D. Stone dans son ouvrage *Policy Paradox* (Stone 1997), et comme nous l'avons évoqué au chapitre I, il existe une réelle polysémie politique pour une même réforme. Les retraites sont-elles un enjeu d'équité intergénérationnelle, une réforme de société, une opération de sauvetage du système de retraite par répartition, un enjeu d'équité entre différentes catégories d'actifs ?

La dualité du registre politique explique la multiplicité des facteurs qui interviennent dans la décision politique. Comme le montre la mise en regard de la grille et des modèles de décision, la décision politique[173] procède presqu'également des modèles rationnel, organisationnel et politique (cf. Chapitre III, 1, tableau 11). Encore convient-il de préciser que cette grille exclut par construction les paramètres techniques de la réforme. Elle ignore les critères permettant à un ministre d'appréhender la pertinence de la réforme au regard des enjeux de politiques

[173] Sur le terrain des réformes

publics qu'elle vise à traiter[174], dans la mesure où cette appréciation ne peut être détachée d'un cadre d'analyse idéologique.

Dans ce contexte, cette recherche a pour objet d'expliciter la dimension stratégique d'un certain type de décisions politiques. En tant que contribution à la stratégie de la politique, elle peut être positionnée symétriquement[175] aux travaux portant sur la politique des décisions stratégiques des entreprises évoqués ci-dessus.

1.3. Une avancée conceptuelle sur le risque politique

Comme nous l'avons vu au chapitre I, partie II, le concept de risque politique, bien que couramment utilisé par les décideurs publics, demeure flou. Il est parfois défini par ses effets, parfois par ses causes, parfois au travers d'événements perturbateurs. Il n'est pas appréhendé dans la littérature si ce n'est au travers du concept de faisabilité politique qui nous paraît trompeur (Chapitre I, sous-section 3.1.2.4). Par rapport à la notion de faisabilité, le concept de risque présente le double mérite d'introduire l'idée d'incertitude et de s'affranchir de la notion de possibilité dont l'Histoire nous enseigne qu'elle n'est pas pertinente en politique. L'utilisation du concept de risque politique en sciences sociales se limite à évoquer le risque que les actions et décisions d'un gouvernement peut faire peser sur la valeur et les opérations d'une entreprise.

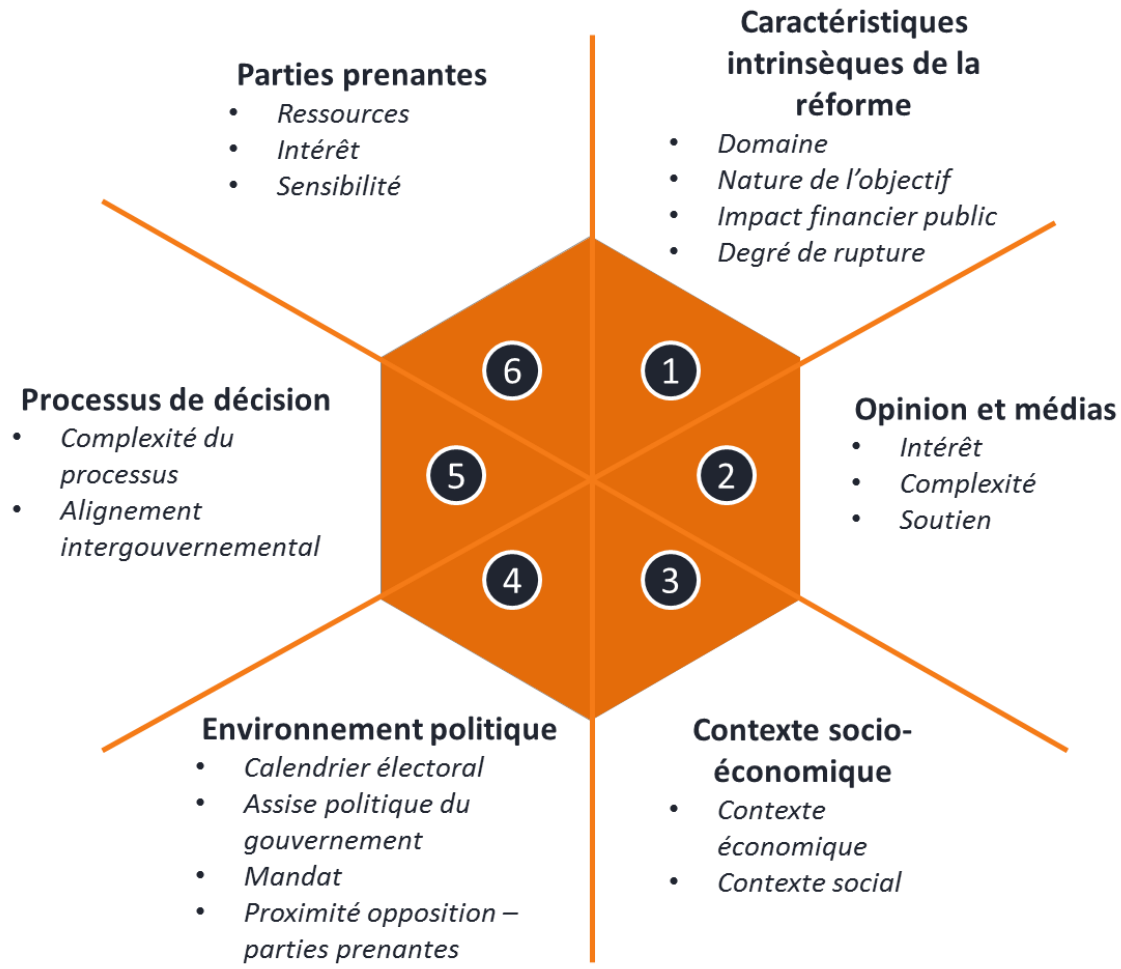
Il est proposé de construire le concept de risque politique à partir de la définition classique utilisée dans les ouvrages relatifs à la gestion des risques, à savoir la combinaison de facteurs de risque, d'événements et d'un impact. Cette construction laisse de côté la quatrième composante du risque politique qu'est la probabilité. Ce choix n'est pas lié à la nature particulière du risque politique. Elle s'explique par le choix de ne pas aller jusqu'au bout d'une démarche de *risk management* qui conduirait à fournir une méthodologie d'estimation des probabilités d'occurrence du risque, ce qui ne nous paraît pas abordable pour toute une série de raisons évoquées au chapitre I, sous-section 3.3.3.4.

Chacune des composantes du risque politique a été précisément définie aux chapitre III et IV. L'impact a été défini à partir de notre question de recherche. Il est donc associé avec l'échec

[174] Une telle analyse n'est pas envisageable dans une approche transverse à toutes les politiques publiques. En outre, elle impliquerait sans doute des considérations idéologiques qui nous paraissent difficilement modélisables dans le cadre de notre méthodologie.
[175] Mais avec une approche et une méthodologie différente

de projets de réforme. Une typologie d'événements perturbateurs a été établie à partir des études de cas (cf. Chapitre IV, 1.2.1). Enfin, le chapitre III est consacré à la définition très détaillée des 6 facteurs du risque politique et des variables permettant de les appréhender *ex ante*. Il est représenté ci-dessous sous la forme de l'hexagone du risque politique.

Schéma 8 : l'hexagone du risque politique (rappel)



La phase de test a permis de dégager en outre les caractéristiques suivantes du risque politique :

- Le niveau agrégé du risque politique tel qu'estimé par la grille de scores présente des relations significatives avec l'occurrence des événements perturbateurs et le degré d'adoption de la réforme.

- Les scores atteints sur les facteurs de risque sont davantage corrélés à l'occurrence d'événements perturbateurs qu'à l'impact. Cette meilleure corrélation s'explique notamment par des stratégies de passage en force qui s'expliquent tant par le coût politique d'un recul que par des calculs politiques de moyen terme (cf. chapitre V, 1.2).

- Les facteurs de risque forment un système et ne peuvent être appréhendés indépendamment les uns des autres. Aussi, les corrélations entre composantes agrégées du risque sont-elles plus marquées que les corrélations entre certains facteurs de risque et certains types d'événements perturbateurs.

1.4. Des apports managériaux pour éclairer la prise de décision et l'élaboration des stratégies de réforme

La validité de la grille (cf. chapitre V, 3) et la qualité des relations mises à jour (cf. chapitre IV, 2) permettent d'envisager les apports managériaux de la grille des facteurs du risque politique.

La grille peut être utilisée de façon qualitative pour analyser précisément les différentes zones de risque *ex ante*. Une telle analyse suppose que le projet de réforme, du moins ses objectifs soient suffisamment explicités. Plusieurs scénarios peuvent être analysés, le cas échéant. Quels sont les principaux facteurs de risque mis à jour ? Comment peuvent-ils interagir entre eux au cours de la réforme ?

Un codage de la grille permet de situer ce projet de réforme par rapport aux réformes de l'échantillon : quel est son niveau de risque global par rapport à d'autres réformes ? Quelles sont les réformes passées dont la configuration de risque ressemblait à celle du projet de réforme envisagé ? Comment ces facteurs de risque ont affecté le déroulement de ces réformes passées ?

Un dialogue au sein de l'exécutif sur le risque politique est de nature à améliorer la compréhension des enjeux stratégiques de la réforme et dégager une perception commune. Elle contribue également à améliorer la prise de décision, soit en retardant le lancement de la réforme, soit en la couplant avec une autre réforme, en en modifiant certains paramètres, ou en anticipant sur d'éventuelles concessions qui pourront être faites au cours de la réforme.

Dans cette perspective, l'analyse du risque politique peut être utilement associée à une démarche de scénarisation afin de bâtir une véritable stratégie de réforme. L'exercice de scénarisation peut aller jusqu'à une certaine forme de planification stratégique précisant le

calendrier des actions gouvernementales, les modalités d'association des parties prenantes, les acteurs politiques et administratifs impliqués, les risques, les alternatives, les ressources, le registre de communication, etc.

De la sorte, on peut espérer que la pratique de l'analyse du risque politique sera de nature à améliorer les chances de réussite des réformes.

1.5. Limites de la recherche

Comme développé au chapitre V, partie 3, cette recherche présente des limites à la fois théoriques, méthodologiques et managériales.

Au plan théorique, elle ne s'appuie pas sur un cadre conceptuel éprouvé. Le concept de risque politique construit dans le cadre de cette recherche est certes fondé sur les définitions usuelles qu'en donnent les ouvrages de référence en matière de gestion des risques (Standards Australia et Standards New Zealand 2004). Mais, la revue critique de son application dans le champ public souligne les difficultés théoriques qui peuvent surgir lors d'une telle transplantation (Chapitre I, sous-parties 3.3 et 3.4).

La principale difficulté théorique tient à la définition de l'impact en politique. L'inscription de cette recherche dans une perspective pratique portant sur les réformes a, par exemple, conduit à définir l'impact par le degré d'adoption d'une réforme. Mais, ce dernier pourrait tout aussi bien être évalué au travers de la chute d'un ministre ou d'un gouvernement, plus généralement, de l'instabilité politique, encore plus globalement, de la dégradation du civisme et de la citoyenneté, etc. De même, le risque politique peut émerger en dehors de toute décision, quand un fait s'impose à l'agenda politique indépendamment de sa programmation par le gouvernement.

Sur un autre plan, la théorie culturelle du risque (Chapitre I, sous-partie 3.1) relève l'importance des perceptions dans le risque politique, perceptions qui ne sont pas assez systématiquement prises en compte dans notre modélisation.

Enfin, il serait utile de préciser les relations qu'entretient ce travail avec le *New Public Management*, le choix public et l'analyse des politiques publiques[176] et d'en préciser le positionnement épistémologique. Il y a sans doute là une voie pour une recherche dont le

prisme pratique permet d'ouvrir de nouveaux points de vue, de formuler des problématiques nouvelles et remonter à des questions plus fondamentales inexplorées.

Le chapitre V, partie 3 fait le point sur les limites principalement méthodologiques de ce travail :

- Le choix d'une opérationnalisation du risque politique au travers d'une grille de scores ne permet pas de saisir suffisamment finement le contexte spécifique à une réforme. Or, comme le montrent certaines études de cas et, plus généralement les travaux de sociologie de l'action publique, le contexte peut fortement influencer son déroulement, en particulier lorsque le climat politique est fortement dégradé. Tout récemment, l'échec de la mise en place de l'Ecotaxe en fournit une illustration marquante. Ce projet de réforme qui n'avait pas suscité d'opposition majeure en 2011 s'est heurté à un climat national qualifié par certains de « ras-le-bol fiscal[177] » ainsi qu'à une crise économique et sociale particulièrement aiguë en Bretagne[178]. Aucun de ces deux obstacles ne pouvait être anticipés en tant que tels grâce à la grille de scores. Outre les limites tenant au choix d'une grille de scores, cette faiblesse méthodologique résulte également de l'objectif de notre recherche. En ayant pour ambition d'aborder l'objet réforme en tant que tel, il est plus difficile de relever les spécificités liées au champ particulier de l'action publique qu'elle vient modifier, en l'espèce, la fiscalité ;

- La multiplicité des variables de la grille ne permet pas de construire une représentation « simple » et parcimonieuse du risque politique. La complexité de notre modèle est le corolaire du degré de finesse auquel nous a conduit notre analyse du risque politique. Il nous paraît important, du moins dans une première phase du travail sur le risque politique afin de bien en saisir les différentes dimensions. Cette complexité résulte également de la nécessité, pour construire nos grilles de scores, de nous appuyer sur des variables suffisamment élémentaires pour être codées de façon robustes (d'où le nombre élevé de variables élémentaires) ;

- Les limites des traitements quantitatifs réalisés dans le cadre de cette recherche méritent également d'être signalés (cf. Chapitre V, 3.2 et 3.3). Comme indiqué plus haut, les graphiques présentés au chapitre IV ne permettent pas, à proprement parler,

[176] Etant entendu que ces différentes théories ou courants ne sont pas exclusifs les uns des autres
[177] Les Echos du 28/10/2013 : France : Le ras-le-bol fiscal plus fort que la grogne sociale

de donner une validité statistique à ces travaux. Le nombre d'études de cas est insuffisant au regard du nombre de variables examinées. De même, le codage des études de cas et, surtout, l'agrégation de variables qualitatives fait l'objet de nombreux débats. Au total, nos résultats doivent être considérés comme un commencement de preuve et non comme une preuve scientifique au sens fort du terme (Savall et Zardet 2004).

- Des explications rivales ont été mises en évidence aux chapitres IV et V. Il convient notamment de signaler l'existence d'événements imprévus qui peuvent compliquer (ou faciliter) le déroulement d'une réforme. C'est notamment le cas de l'affaire Bettencourt qui a pesé sur le déroulement de la réformes des retraites de 2010 et le projet de réforme du code de procédure pénale. De même, la volonté de passer en force et les ressources mobilisées à cette fin par le ministre et, plus largement, par le Gouvernement peuvent également être déterminantes pour l'issue de la réforme ;

- Enfin, la mise en œuvre de cette méthodologie aurait gagné à ne pas être rétrospective. Ce choix s'explique pour trois raisons pratiques. D'une part, il n'était pas possible d'observer une quarantaine de réformes majeures pendant la période d'observation privilégiée (mars 2011-juin 2012). D'autre part, ces réformes auraient toutes été menées par le même gouvernement, qui plus est durant une période très particulière marquée par la perspective des élections nationales de mai et juin 2012. Enfin, les entretiens ont été d'autant plus aisés à obtenir qu'ils étaient décalés dans le temps par rapport à la réforme. Comme indiqué en 3.3, la méthode de codage nous paraît avoir limité les biais, sans pour autant les éliminer.

Ce travail présente également des <u>limites managériales</u> :

- Si les résultats de l'intercodage (cf. Chapitre IV, section 2.2.2) confirment la réplicabilité de la grille, son maniement implique un certain degré de connaissance sur la conduite des réformes. Le ministre et son cabinet sont naturellement les mieux positionnés pour analyser des projets de réforme - qui ne sont généralement pas publics avant leur lancement officiel. Il convient toutefois de signaler le risque de biais lié à l'excès de confiance d'équipes engagées en faveur de la réforme (Kahneman, Slovic, et Tversky 1982). Cet engagement ne permet pas toujours d'évaluer les

[178] Les Echos du 18/10/2013 : La Bretagne en pointe dans la dégradation française, par E. Le Boucher

facteurs de risque de façon pertinente (ou plus exactement homogène). Pour autant qu'ils disposent d'une information suffisante sur le projet de réforme, les parties prenantes peuvent également s'engager dans un exercice d'analyse des risques afin d'élaborer leur propre stratégie. Pour autant, leur perspective sera sans doute moins complète que celle du décideur sur les différents facteurs de risque ;

- Une autre limite tient à la valeur principalement relative du codage Les résultats ont pour principal intérêt de permettre des comparaisons avec d'autres évaluations menées dans des conditions similaires, ce qui implique un travail homogène d'évaluation. La publicité de nos résultats est de nature à aider les codeurs éventuels à calibrer leur codage ;

- Certains formats ou stratégies de réforme peuvent compliquer l'analyse du risque politique. Il s'agit notamment des réformes combinant plusieurs sous réformes hétérogènes. Le « *packaging* » des réformes peut ainsi conduire à des analyses complexes des facteurs de risques compte tenu de leur caractère composite. Dans ces cas de figure, il n'est pas aisé d'analyser les facteurs de risque. De même, le lancement d'un processus de réforme sans en préciser les objectifs ne facilite pas l'analyse des risques qui implique un degré de détermination relativement précis de la réforme (cf. les différents exercices de Grenelle ou d'Assises). Il convient alors de mener l'exercice sur un jeu de scénarios probables de réforme ;

- La durée de la réforme conduit naturellement à l'évolution des facteurs de risque, indépendamment de tout choc exogène au modèle. Plus une réforme est conduite dans la durée, moins l'analyse initiale s'avèrera pertinente. Elle pourra alors être reconduite régulièrement.

2. Perspectives

Ce premier travail ouvre de nombreuses perspectives pour des recherches futures. Certaines tiennent à une exploitation plus systématique du matériau empirique constitué (2.1 et 2.2), d'autres à un enrichissement de notre modèle. Cet enrichissement passe notamment par une meilleure compréhension des ressources que peut mobiliser le ministre dans la conduite de la réforme, notamment pour prévenir l'apparition de certains risques (2.3). Ce faisant, les ressources ou le capital politique du ministre sont également mises en jeu par la réforme. Il est alors proposé d'affiner le modèle en le considérant non plus comme le risque qu'une réforme soit adoptée ou non, mais comme le risque qui pèse sur le capital politique d'un ministre lorsqu'il décide d'entreprendre une réforme. Une telle modélisation intègre le concept de volonté politique en ce qu'une même réforme peut suivre des stratégies très différentes suivant le degré de risque que souhaitent prendre le ministre et le gouvernement, suivant les ressources qu'ils sont prêts à y investir. (2.4). Parallèlement, des travaux pourraient être entrepris pour explorer plus profondément les liens entre stratégie et politique qu'aborde cette recherche, au travers des réformes (2.5).

2.1. Approfondir l'exploitation des résultats obtenus dans la présente recherche

Comme cela a été évoqué au chapitre IV (1.1.5), de nombreuses autres analyses auraient pu être menées à partir du matériau empirique collecté. Voici quelques pistes pour des recherches ultérieures :

- Dans quelle mesure la typologie élaborée au chapitre V, sous-partie 1.1, recoupe-t-elle les variables de l'axe « nature de la réforme » (degré de rupture de la réforme, domaines de politique publique, impact sur les finances des administrations publiques, objectif de la réforme) ?

- Dans quelle mesure existe-t-il une interdépendance entre les variables décrivant les événements perturbateurs, suggérant un fonctionnement en caisse de résonance de l'écosystème politique dans la phase de déroulement ?

- Peut-on dégager des types de réformes à partir d'une analyse des configurations des facteurs du risque politique ? Comment ces types s'articulent avec les différentes caractéristiques intrinsèques de la réforme ?

- Dans quelle mesure ces types présentent-ils des profils cohérents sur les autres composantes du risque politique (événements perturbateurs et impact) ?

Par ailleurs, certains agrégats pourraient être recomposés pour tester de nouvelles relations. Il serait ainsi intéressant d'analyser le déroulement des réformes (survenance de polémiques médiatiques, par exemple) au regard de la configuration relative des facteurs de risque opinion et parties prenantes. On pourrait également analyser la sensibilité du Parlement à la pression médiatique ou à celle des parties prenantes, etc.

Une autre piste de recherche consisterait à établir des comparaisons limitées entre quelques réformes semblables comme les réformes de libéralisation, les réformes LRU (2007) et de « modernisation des universités » (2003), les réformes de restructuration des services publics (Pôle emploi, Armées 2007, carte judiciaire, État local, réforme de Bercy) ou les réformes touchant au rapport entre l'État les collectivités locales (réforme des collectivités locales, suppression de la taxe professionnelle, décentralisation 2003, service minimum d'accueil à l'école).

Ces différents axes de recherche pourront faire l'objet de travaux ultérieurs.

2.2. Utiliser la grille dans une perspective diachronique pour comprendre l'évolution d'une politique publique

Comme cela a été évoqué en 3.1, il serait utile de compléter le matériau empirique d'une analyse plus approfondie du contexte historique récent dans lequel prend place la réforme. Il s'agirait notamment de préciser la généalogie de la réforme, notamment les conditions de déroulement de projets antérieurs et l'évolution récente des rapports entre l'État et les parties prenantes. De nouvelles variables pourraient ainsi être intégrées à la grille des facteurs du risque politique. Pour autant, ces éléments qualitatifs resteront difficiles à coder tant ils sont spécifiques à l'écosystème d'une politique publique en particulier.

À l'inverse, il pourrait être utile de concentrer l'analyse sur le déroulement de la réforme en retraçant l'évolution des facteurs de risque d'une réforme pendant cette période. Une telle analyse permettrait de mieux tracer la dynamique du risque politique. L'intérêt d'une telle approche serait notamment d'isoler l'une des explications rivales identifiée : la survenance d'un choc externe à la réforme. Ainsi, le rôle d'un choc tel que l'affaire Woerth-Bettencourt pourrait être analysé sur les différents facteurs du risque politique au cours de la réforme des retraites de 2010, en étudiant l'évolution des valeurs des différentes variables aux moments clés de l'affaire.

2.3. Intégrer les ressources du réformateur dans l'analyse du risque politique

Il fait peu de doute que le risque politique d'une réforme dépend largement de la légitimité et du pouvoir de celui qui la porte. Cette hypothèse semble nettement confirmée par la typologie établie au chapitre V, partis 1. Elle pourrait être approfondie en analysant le rôle de variables telles que l'exposition du premier ministre et du président de la République sur la réforme ou la confiance dont jouit le gouvernement – auquel participe le ministre – dans l'opinion.

Aussi, une analyse stratégique plus poussée consisterait à rapprocher les ressources du ministre en charge sur les différents facteurs de risque identifiés :

- Sa cote dans l'opinion et/ou sa légitimité sur la réforme envisagée pourrai(en)t être mise(s) en parallèle avec le facteur de risque opinion ;
- Sa légitimité dans le gouvernement et vis-à-vis des parlementaires de son camp en parallèle avec le facteur de risque environnement politique ;
- La confiance accordée au ministre par le premier ministre et le président de la République ;
- La qualité de ses relations avec les parties prenantes impliquées face au facteur de risque parties prenantes ;
- La qualité de ses réseaux économiques et sociaux au regard du contexte économique et social. Cette ressource paraît moins fondamentale. Il n'est qu'exceptionnellement dans le pouvoir d'un ministre de modifier ce contexte, en particulier dans les délais malgré

> tout limités que prend une réforme pour être adoptée. Pour autant, de bonnes relations avec les milieux patronaux et syndicaux peuvent s'avérer clés dans la stratégie d'influence du ministre, ne serait-ce que pour anticiper des phénomènes de coagulation.

Une telle approche se rapprocherait de la théorie de l'analyse des ressources. Son application au changement stratégique, dont relèvent les réformes de politiques publiques, fait néanmoins l'objet de critiques. A. Pettigrew affiche un certain scepticisme quant à l'intérêt d'une approche purement rationnelle du processus de transformation et de la stratégie : « *There is no pretence to see strategic change as a rational analytical process of analysing environments, resources, and gaps*…" (Pettigrew, 1987, 658). Pour autant, ce modèle peut présenter un certain intérêt à deux conditions. D'une part, ne pas prétendre vouloir rendre compte du changement dans toute sa complexité, mais simplement éclairer un décideur sur un certain nombre de paramètres de nature à influencer le risque politique auquel ils s'exposent. D'autre part, intégrer à cette analyse les dimensions culturelles, symboliques et les rapports de force politiques. Aussi, la question de la légitimité du ministre sur une réforme présente-t-elle un enjeu important. Charger un récent ministre du budget d'une réforme des retraites est un signal clair envoyé sur l'impératif de maîtrise du déficit de la branche vieillesse (Etude de cas Retraites - 2010). Nommer un syndicaliste agricole comme ministre de l'Agriculture, comme J.M. Lemétayer, pèse également lourdement sur le déroulement des réformes qu'il sera amené à engager. Charger un ancien co-fondateur de Génération écologie du Grenelle de l'environnement est également un gage d'autorité sur les parties prenantes et de légitimité dans l'opinion (Etude de cas Grenelle de l'environnement). Cette légitimité ne va pas sans une certaine autonomie du ministre vis-à-vis du premier ministre et du président de la République.

2.4. La réforme comme investissement en capital politique

Dans une perspective rationnelle, la réforme en tant que décision stratégique pourrait être analysée comme une décision d'investissement de capital politique. Comme un investissement productif, la réforme vise à améliorer le fonctionnement d'une politique publique (point de vue *policy*[179]). Comme un investissement financier, la réforme vise à améliorer le potentiel d'action du ministre et du gouvernement en place (point de vue *political*[2]). Comme un investissement, la réforme expose au risque. Il ne s'agit pas d'une

[179] Cet anglicisme est rendu nécessaire par l'ambiguïté du terme « politique » en français

exposition financière, mais d'une exposition politique (cf. nos développements sur les liens entre pouvoir et argent en 2.2.3).

Pour modéliser la réforme comme un investissement en capital politique, il convient d'articuler un projet, des ressources disponibles, des facteurs de risque et un degré de réussite. Un ministre dispose d'un certain capital politique mobilisable sur une réforme particulière : cote dans l'opinion et empreinte médiatique, légitimité vis-à-vis du Parlement, du Premier ministre et du Président, confiance des parties prenantes (cf. ci-dessus)... Il l'investira en fonction de sa perception du risque sur ses différentes dimensions. À l'issue de la réforme, une analyse de son capital politique *ex post* permettrait d'évaluer la façon dont l'investissement que représente la réforme a fait évoluer son capital politique.

Une telle approche déplace le centre de gravité de l'étude de la réforme vers le ministre. Dans cette recherche, en effet, l'analyse des facteurs de risque est centrée sur la réforme en tant qu'elle est portée par un ministre. Une analyse de la réforme comme investissement de capital politique serait davantage centrée sur l'évolution du capital politique du ministre. La réussite de la réforme n'est en effet qu'un paramètre parmi d'autres susceptible d'influer sur le capital politique du ministre *ex post*.

Des études longitudinales portant sur un échantillon de décideurs politiques permettraient de dégager des profils de responsables politiques en fonction de leur attitude par rapport au risque et de leur capacité à gérer les risques.

2.5. Stratégie et politique

Bien que cette recherche n'ait pas abordé les réformes avec une approche de type *strategy as practice*, il est frappant de constater à la fois le degré très élevé de conscience des enjeux stratégiques et la faible formalisation conceptuelle et méthodologique de ces enjeux. Les quarante-deux études de cas élaborées dans le cadre de cette recherche constituent un matériau empirique très utile dans cette perspective. Elles permettent par exemple de comprendre comment s'articulent les rôles politiques et le processus de décision entre le ou les ministre(s), le premier ministre et le président de la République sur chacune de ces réformes.

Des parallèles pourraient être tirés entre les pratiques stratégiques dans les organisations privées en soulignant notamment comment interagissent les enjeux stratégiques et politiques dans la prise de décision (cf. 1.2).

Cette recherche est partie d'un constat : Le décalage entre l'enjeu pratique que recouvre une meilleure compréhension du risque politique pour la conduite des réformes d'une part et la faible formalisation des concepts, des méthodes et des pratiques d'origines d'autre part. Aussi, ce travail se proposait de répondre à la question suivante : Peut-on construire un concept de risque politique et l'opérationnaliser afin d'éclairer les décideurs publics dans l'analyse du risque qui pèse sur les réformes qu'ils sont amenés à conduire ? Au plan théorique, l'objectif de cette recherche visait à dégager les facteurs ou déterminants[180] de la décision stratégique sur le terrain des politiques publiques.

Le risque politique sur le terrain des réformes y est défini comme la composition entre des facteurs de risque analysables *ex ante*, des événements perturbateurs qui interviennent au cours de la réforme. Ce concept a été précisé grâce à une typologie des facteurs de risque et des événements perturbateurs qui ont permis de construire des grilles de scores :

- Six facteurs de risque ont été dégagés : les caractéristiques intrinsèques de la réforme, l'opinion publique, les parties prenantes, l'environnement politique et le contexte socio-économique.

- Trois types d'événements perturbateurs ont été définis : les polémiques médiatiques, les perturbations liées à l'activité des parties prenantes, les perturbations du processus parlementaire. Il conviendrait d'y ajouter les événements exogènes qui affectent indirectement la réforme, comme un scandale ou une polémique contribuant à affaiblir le ministre en charge de la réforme.

La pertinence de ces grilles a été testée et validée en analysant leurs relations pour les quarante-deux études de cas constituées pour cette recherche : le niveau cumulé des facteurs de risques est nettement corrélé à l'intensité des perturbations au cours de la réforme et inversement corrélé à son degré d'adoption. Cette seconde relation est moins forte que la précédente, ce qui souligne l'importance des ressources politiques à la disposition d'un

gouvernement dans le cadre institutionnel de la Vème République, pour autant qu'il en ait la volonté. Elle appelle des travaux complémentaires pour mieux comprendre et intégrer la volonté politique et les ressources qu'elle peut mobiliser.

[180] Bien que ce terme introduise l'idée d'une nécessité causale qui sied mal à l'objet étudié

Bibliographie

Adams, John. 1997. *Cars, Cholera and Cows: Virtual Risk and the Management of Uncertainty*. Manchester Statistical Soc.

Al, Carole Clavier et. 2011. « Les limites de la convergence du temps de travail des médecins hospitaliers en Europe (Allemagne, Danemark, Espagne, Lituanie, Royaume-Uni) ». *Revue française des affaires sociales* n° 2-3 (2) (décembre 16): 226‑251.

Alesina, A., et A. Drazen. 1989. « Why are stabilizations delayed? » National Bureau of Economic Research.

Almond, Gabriel Abraham. 1960. *The Politics of the Developing Areas*. Princeton University Press.

Althaus, Catherine. 2008. *Calculating Political Risk*. Earthscan Ltd.

———. 2009. *Calculating Political Risk*. Routledge.

Aristote. 1962. *La Politique (traduction par J. Tricot)*. Vrin.

Arrow, Kenneth Joseph. 1963. *Social Choice And Invidual Values*. Yale University Press.

Atkinson, Michael M., et William D. Coleman. 1992. « Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance ». *Governance* 5 (2): 154–180. doi:10.1111/j.1468-0491.1992.tb00034.x.

Atreya, Binod, et Anona Armstrong. 2002. « A review of criticisms and the future of new public management ». Victoria University, School of management. http://vuir.vu.edu.au/169/1/wp7_2002_atreya_armstrong.pdf.

Ayerbe, Cécile, et Audrey Missonier. 2007. « Validité interne et validité externe de l'étude de cas:principes et mise en oeuvre pour un renforcement mutuel ». *Revue Finance Contrôle Stratégie* 10 (2): 37‑62.

Bachrach, Peter, et Morton S. Baratz. 1962. « Two Faces of Power ». *American Political Science Review* 56 (04): 947‑952. doi:10.2307/1952796.

Baldridge, J. Victor. 1971. *Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations*. John Wiley & Sons Inc.

Basel Committee on Banking Supervision. 2003. « Sound Practices Management Supervision Operational ». http://www.bis.org/publ/bcbs96.pdf.

Bass, Bernard M., Donald W. McGregor, et James L. Walters. 1977. « Selecting Foreign Plant Sites: Economic, Social and Political Considerations ». *The Academy of Management Journal* 20 (4) (décembre 1): 535‑551. doi:10.2307/255355.

Baumgartner, Frank R., et Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

BEA. 1993. « RAPPORT de la commission d'enquête sur l'accident survenu le 20 janvier 1992 près du Mont Sainte-Odile (Bas Rhin) à l'Airbus A 320 immatriculé F-GGED exploité par la compagnie Air Inter ».

Beck, Ulrich. 1992a. « From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment ». *Theory, Culture & Society* 9 (1) (février 1): 97‑123. doi:10.1177/026327692009001006.

———. 1992b. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications Ltd.

Becker, Gary S. 1983. « A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence ». *The Quarterly Journal of Economics* 98 (3): 371‑400. doi:10.2307/1886017.

Behn, Robert D. 1981. « Policy Analysis and Policy Politics ». *Policy Analysis* 7: 199‑226.

Bennis, Warren G., et Burt Nanus. 2003. *Leaders: Strategies for Taking Charge*. HarperCollins.

Benson, J. Kenneth. 1975. « The Interorganizational Network as a Political Economy ». *Administrative Science Quarterly* 20 (2) (juin): 229. doi:10.2307/2391696.

Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts. « Bercy 2003 - fusion comptabilité publique et impôts ».

Berg, Bruce L. 2004. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Pearson.

Bernstein, Peter L. 1998. *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. New Ed. John Wiley & Sons Inc.

Bezes, Philippe, et Patrick Le Lidec. 2011. « Steering from the Centre in France in the 2000s: When Reorganizations meet Politicization ». In *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. University of Toronto Press.

Boin, Arjen. 2008. *Crisis Management*. Los Angeles: SAGE Publications.

Bonaparte, Napoléon. 1912. *Napoléon Bonaparte. Virilités maximes et pensées, avec une introduction par Jules Bertaut*. E. Sansot.

Boston, Jonathan, et alii. 1996. « Public Management: The New Zealand Model - Ministry of Social Development ». MSD. http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj06/06-public-management-the-new-zealand-model.html.

Bouffartigue, Paul. 2004. *Le Retour des classes sociales*. La Dispute.

Bourdieu, Pierre. 1973. « L'opinion publique n'existe pas ». *Les temps modernes* (318) (janvier): 1292‑1309.

Bourgeois, L. J., et Kathleen M. Eisenhardt. 1988. « Strategic Decision Processes in High Velocity Environments: Four Cases in the Microcomputer Industry ». *Management Science* 34 (7) (janvier 7): 816‑835. doi:10.1287/mnsc.34.7.816.

Bourgon, J. 2007. « Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory ». *International Review of Administrative Sciences* 73 (1) (mars 1): 7‑26. doi:10.1177/0020852307075686.

Bowker, Geoffrey C., et Susan Leigh Star. 2000. *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*. The MIT Press.

Bradfield, Ron, George Wright, George Burt, George Cairns, et Kees Van Der Heijden. 2005. « The origins and evolution of scenario techniques in long range business planning ». *Futures* 37 (8) (octobre): 795‑812. doi:10.1016/j.futures.2005.01.003.

Bratton, William W. 2001. « Enron and the Dark Side of Shareholder Value ». *Tulane Law Review* 76: 1275.

Brooker, Paul. 2010. *Leadership in Democracy*. 2nd Revised edition. Palgrave Macmillan.

Brouard, Richard Balme et Sylvain. 2005. « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique ». *Revue française de science politique* Vol. 55 (1): 33‑50. doi:10.3917/rfsp.551.0033.

Bryson, John M. 2004. « What to do when Stakeholders matter ». *Public Management Review* 6 (1) (mars): 21‑53. doi:10.1080/14719030410001675722.

Buchanan, James M., et Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.

Bullock, H., J. Mountford, et R. Stanley. 2001. *Better policy-making*. Cabinet Office.

Cabinet Office. 1999. « Modernising Government White Paper ». The Stationery Office. http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-00.htm.

Cahuc, Pierre, et André Zylberberg. 2009. *Les Réformes Ratées du Président Sarkozy*. FLAMMARION LETTRES.

Campbell, Donald T. 1975. « III. "Degrees of Freedom" and the Case Study ». *Comparative Political Studies* 8 (2) (janvier 7): 178‑193. doi:10.1177/001041407500800204.

Carroll, Archie B. 1999. « Corporate Social Responsibility ». *Business & Society* 38 (3) (septembre 1): 268‑295. doi:10.1177/000765039903800303.

Cartwright, Dorwin. 1959. *Studies in Social Power*. Research Center for Group Dynamics, Institute for Social Research, University of Michigan.

Casualty Actuarial Society, ERM committee. 2003. « Overview of entreprise risk managemet ». http://www.casact.org/research/erm/overview.pdf.

Chanut, Véronique. 2010. « Pour un agir évaluatif ». *Revue française des affaires sociales* n° 1-2 (1) (juillet 12): 51‑70.

Chatelain-Ponroy, Stéphanie. 2010. « Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg ». *Politiques et management public* (Vol 27/3) (juin 15): 73‑103. doi:10.4000/pmp.3005.

Checkland, Peter. 1981. *Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-Year Retrospective*. 1re éd. Wiley.

Cheung, Anthony B. L. 1997. « Understanding Public-sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas ». *International Review of Administrative Sciences* 63 (4) (décembre 1): 435‑457. doi:10.1177/002085239706300401.

Child, John. 1972. « Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice ». *Sociology* 6 (1) (janvier 1): 1‑22. doi:10.1177/003803857200600101.

Cobb, R.W., et C.D. Elder. 1971. « The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory ». *The Journal of Politics* 33 (4): 892–915.

Cobb, Roger W., et Charles D. Elder. 1975. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Johns Hopkins University Press.

Cohen, Michael D., James G. March, et Johan P. Olsen. 1972. « A Garbage Can Model of Organizational Choice ». *Administrative Science Quarterly* 17 (1) (mars): 1. doi:10.2307/2392088.

Commons, John R. 1931. « Institutional economics ». *http://www.cairn.info/* n° 40-41 (2): 287‑296.

Conseil d'Etat. 1991. « La complexité croissante du droit : un phénomène inquiétant ». Rapport public. Paris: Conseil d'Etat. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/qualite-normes-securite-juridique/complexite-droit.shtml.

———. 2001. « Les autorités administratives indépendantes ». Rapport public. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000275/index.shtml.

Considine, Mark, et Martin Painter. 1997. *Managerialism: The Great Debate*. Melbourne University Publishing.

Contrat Première Embauche - CPE. « Contrat Première Embauche - CPE ».

Coplin, William D., et Michael K. O'Leary. 1976. *Everyman's Prince: A guide to understanding your political problems*. Duxbury Press.

Crépu, Michel, Luc Ferry, Michel Rocard, et Paul Valadier. 2007. *Gouverner : métier impossible ?* Elema.

Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Université de Paris. Faculté des lettres.

Cyert, Richard M., et James G. March. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Blackwell Publishers.

Dahl, Robert A. 1957. « The Concept of Power ». *Behavioral Science* 2 (3): 201–215. doi:10.1002/bs.3830020303.

Davidoff, Frank, Catherine De Angelis, Jeffrey M. Drazen, et et al. 2001. « Sponsorship, authorship, and accountability ». *JAMA* 286 (10) (septembre 12): 1232‑1234. doi:10.1001/jama.286.10.1232.

Dean, James W., et Mark P. Sharfman. 1993. « PROCEDURAL RATIONALITY IN THE STRATEGIC DECISION-MAKING PROCESS ». *Journal of Management Studies* 30 (4): 587–610. doi:10.1111/j.1467-6486.1993.tb00317.x.

Delpla, Jacques, et Charles Wyplosz. 2007. *La fin des privilèges : Payer pour réformer*. Hachette Littératures.

Department of Treasury & Finance. 2007. « Victorian Government Risk Management Framework ».

Descartes, René. 1637. *Discours de la méthode*. Flammarion.

Diamonte, Robin, John M. Liew, et Ross L. Stevens. 1996. « Political Risk in Emerging and Developed Markets ». *SSRN eLibrary* (juin). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=7883.

Djelic, Marie-Laure. 2004. « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat ». *Politiques et management public* 22 (2): 1‑17. doi:10.3406/pomap.2004.2837.

Dodd, Lawrence C. 1994. *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Perseus Books Group.

Douglas, Mary. 1994. *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. New edition. Routledge.

———. 2002. *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. Routledge.

Douglas, Mary, et Aaron Wildavsky. 1983. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. University of California Press.

Downs, A. 1957. « An economic theory of political action in a democracy ». *The Journal of Political Economy* 65 (2): 135–150.

———. 1972. « Up and down with ecology: The issue attention cycle ». *Public interest* 28 (1): 38–50.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper.

Drennan, Lynn, et Allan McConnell. 2007a. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. New edition. Routledge.

———. 2007b. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. New edition. Routledge.

Dror, Y. 1969. « The prediction of political feasibility ». *Futures* 1 (4): 282–288.

Dror, Yehezkel. 1971. *Design for Policy Sciences*. New York: American Elsevier.

Duval, R., et J. Elmeskov. 2005. « The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets ». n° 438. Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE. Paris.

Edwards, Ward. 1955. « The prediction of decisions among bets ». *Journal of Experimental Psychology* 50 (3): 201‑214. doi:10.1037/h0041692.

Eisenhardt, Kathleen. 1989. « Building theories from case study research ». *The Academy of Management Review* 14 (4) (octobre): 532‑550.

Eisenhardt, Kathleen, et L. J. Bourgeois. 1988. « Politics of Strategic Decision Making in High-Velocity Environments: Toward a Midrange Theory ». *The Academy of Management Journal* 31 (4): 737‑770.

Eisenhardt, Kathleen M., et Mark J. Zbaracki. 1992. « Strategic Decision Making ». *Strategic Management Journal* 13 (S2): 17–37. doi:10.1002/smj.4250130904.

Etude de cas Audiovisuel public - 2008. « Etude de cas Audiovisuel public (2008) ».

Etude de cas Carte judiciaire - 2008. « Carte judiciaire (2008) ».

Etude de cas Carte militaire - 2007. « Carte militaire (2007) ».

Etude de cas Code de procédure pénale. « Code de procédure pénale ».

Etude de cas Création de Pôle Emploi. « Création de Pôle Emploi ».

Etude de cas Décentralisation - 2003. « Walbaum ».

Etude de cas Emplois jeunes - 1997. « Emplois jeunes - 2007 ».
Etude de cas État local. « État local ».
Etude de cas Fin du service national. « Fin du service national ».
Etude de cas Formation professionnelle - 2009. « Formation professionnelle - 2009 ».
Etude de cas Grenelle de l'environnement. « Grenelle de l'environnement ».
Etude de cas Hadopi. « Hadopi ».
Etude de cas Hôpital Patients Santé Territoires. « Hôpital Patients Santé Territoires ».
Etude de cas Libéralisation des jeux en ligne. « Libéralisation des jeux en ligne ».
Etude de cas Libéralisation des ports - 2008. « Libéralisation des ports - 2008 ».
Etude de cas Libéralisation du fret - 2006. « Libéralisation du fret - 2006 ».
Etude de cas Loi Boutin pour la mobilisation du logement social et contre l'exclusion. « Loi Boutin pour la mobilisation du logement social et contre l'exclusion ».
Etude de cas Loi d'orientation sur l'éducation - 2005. « Loi d'orientation sur l'éducation - 2005 ».
Etude de cas Loi de programmation pour la recherche - 20006. « Loi de programmation pour la recherche - 2006 ».
Etude de cas LRU. « LRU ».
Etude de cas Masterisation de la formation des maîtres. « Masterisation de la formation des maîtres ».
Etude de cas Modernisation des universités - 2003. « Modernisation des universités - 2003 ».
Etude de cas Plan Hôpital 2007. « Plan Hôpital 2007 ».
Etude de cas Plan Juppé - 1995. « Plan Juppé - 1995 ».
Etude de cas Réduction du temps de travail - 35 heures. « Réduction du temps de travail (35 heures) ».
Etude de cas Réforme des armées 2008-09. « Réforme des armées 2008-09 ».
Etude de cas Réforme du lycée - 2009. « Réforme du lycée - 2009 ».
Etude de cas Régime des intermittents du spectacle - 2005. « Régime des intermittents du spectacle - 2005 ».
Etude de cas Retraites - 2003. « Retraites 2003 ».
Etude de cas Retraites - 2010. « Retraites - 2010 ».
Etude de cas Retraites EDF - 2004. « Retraites EDF - 2004 ».
Etude de cas Service civique - 2010. « Service civique - 2010 ».
Etude de cas Service minimum d'accueil à l'école. « Service minimum d'accueil à l'école ».
Etude de cas Statut de l'auto-entrepreneur. « Statut de l'auto-entrepreneur ».
Etude de cas Statut des collectivités locales et de leurs élus. « Statut des collectivités locales et de leurs élus ».
Etude de cas Statut des enseignants chercheurs. « Statut des enseignants chercheurs ».
Etude de cas Suppression de la taxe professionnelle. « Suppression de la taxe professionnelle ».
Etude de cas Taxe carbone. « Taxe carbone ».
Fernandez, Raquel, et Dani Rodrik. 1991. « Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty ». *The American Economic Review* 81 (5): 1146‑1155.
Field, Richard H. G., et Irving L. Janis. 1990. « Crucial Decisions: Leadership in Policy-Making and Crisis Management ». *The Academy of Management Review* 15 (3) (juillet): 542. doi:10.2307/258025.
Fitzpatrick, Mark. 1983. « The Definition and Assessment of Political Risk in International Business: A Review of the Literature ». *The Academy of Management Review* 8 (2) (avril): 249‑254.

FMI. 2004. « Fostering Structural Reforms in Industrial Countries ». chapter III. World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms. Washington DC: International Monetary Fund. www.imf.org/External/Pubs/FT/weo/2004/01/pdf/chapter3. pdf.

Foucault, Michel. 1969. *L' archéologie du savoir*. Paris: Gallimard.

François, Bastien. 2006. *Le régime politique de la Ve République*. 3e édition. Editions La Découverte.

Fredrickson, J. W. 1984. « The Comprehensiveness of Strategic Decision Processes: Extension, Observations, Future Directions. » *Academy of Management Journal* 27 (3) (septembre 1): 445‑466. doi:10.2307/256039.

Fritsch, Pierre Bourdieu, Philippe. 2000. *Propos sur la politique*. Presses Universitaires Lyon.

Garceau, Oliver. 1958. « Interest Group Theory in Political Research ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 319 (1) (janvier 9): 104‑112. doi:10.1177/000271625831900112.

Gardner, John. 1990. *On Leadership*. Simon & Schuster.

Gaudemet, Yves, Martin Collet, Agnès Roblot-Troizier, Laetitia Janicot, et Collectif. 2009. *Le Préambule de la Constitution de 1946*. Pantheon-Assas.

Geoffard, Jean-Claude Barbier et Pierre-Yves. 2011. « Les sciences sociales à l'épreuve de l'expertise ». *Sociologie* Vol. 2 (1) (mai 18): 91‑105.

Giddens, Anthony. 1986. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.

———. 2002. *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. Revised. Routledge.

Glaser, Barney G., et Anselm L. Strauss. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine.

Gomes, Ricardo Corrêa, Joyce Liddle, et Luciana Oliveira Miranda Gomes. 2010. « A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence ». *Public Management Review* 12 (5) (septembre): 701‑724. doi:10.1080/14719031003633979.

Goodin, Professor Robert E. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford Handbooks Online.

Gouiffès, Pierre-François. 2010. *Réformes, mission impossible ?* La Documentation française.

« Governance & Anti-Corruption > WGI 1996-2012 Interactive > Resources ». 2013. Consulté le avril 9. http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm.

Government of Canada, Treasury Board of Canada. 2008. « Integrated Risk Management Framework ». Policy. février 4. http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=12254.

Green, Robert T. 1974. « political structures as a predictor of radical political change ». *Columbia Journal of World Business* Spring: 31‑35.

Habermas, Jürgen. 1997. *Droit et démocratie: entre faits et normes*. Paris: Gallimard.

Haggard, Stephan, Steven Benjamin Webb, et World Bank. 1994. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. World Bank Publications.

Hall, P.A., et R.C.R. Taylor. 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms ». *Political studies* 44 (5): 936–957.

Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics* 25 (3): 275‑296.

Hall, Peter A., et Rosemary C. R. Taylor. 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms* ». *Political Studies* 44 (5): 936–957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.

Hamilton, James, et W. Kip Viscusi. 1999. *Calculating Risks?: The Spatial and Political Dimensions of Hazardous Waste Policy*. MIT Press.

Harsanyi, John C. 1962a. « Measurement of Social Power, Opportunity Costs, and the Theory of Two-person Bargaining Games ». *Behavioral Science* 7 (1): 67–80. doi:10.1002/bs.3830070105.

———. 1962b. « Measurement of Social Power in N-person Reciprocal Power Situations ». *Behavioral Science* 7 (1): 81–91. doi:10.1002/bs.3830070106.

Herman, Edward S., et Noam Chomsky. 2002. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. New York: Pantheon Books.

Hervier, Louise. 2010. « Néo-institutionnalisme sociologique ». *Références* (février 1): 374‑383.

Hickson, David John. 1986. *Top Decisions: Strategic Decision-making in Organizations*. Jossey-Bass Publishers.

Hilbert, Martin. 2012. « Toward a synthesis of cognitive biases: How noisy information processing can bias human decision making ». *Psychological Bulletin* 138 (2): 211‑237. doi:10.1037/a0025940.

Hill, P.J. 1999. « Public Choice: a review ». *Faith & Economics* (34): 1‑10.

Hillman, Amy J., et Gerald D. Keim. 2001. « Shareholder Value, Stakeholder Management, and Social Issues: What's the Bottom Line? » *Strategic Management Journal* 22 (2): 125–139. doi:10.1002/1097-0266(200101)22:2<125::AID-SMJ150>3.0.CO;2-H.

HM Treasury. 2004. « The Orange Book - Management of Risk - Principles and Concepts ». HM Treasury.

Hobbes, Thomas. 1651. *Léviathan: traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*. Dalloz.

Høj, Jens, Vincenzo Galasso, Giuseppe Nicoletti, et Thai-Thanh Dang. 2006. « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries ». OECD Economics Department Working Paper 501-. OECD Publishing. http://ideas.repec.org/p/oec/ecoaaa/501-en.html.

Hood, C., et G. Peters. 2004. « The middle aging of new public management: into the age of paradox? » *Journal of public administration research and theory* 14 (3): 267–282.

Hood, Christopher. 1991. « A Public Management For All Seasons? » *Public Administration* 69 (1): 3‑19.

Hood, Christopher C., et Henry Rothstein. 2000. « Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities ». *SSRN eLibrary* (octobre). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=471221.

Howell, Llewellyn D., et Brad Chaddick. 1994. « Models of political risk for foreign investment and trade ». *The Columbia Journal of World Business* 29 (3) (septembre): 70‑91. doi:10.1016/0022-5428(94)90048-5.

Hubbard, D., et D. Evans. 2010. *Problems with scoring methods and ordinal scales in risk assessment*.

Huerta Melchor, Oscar. 2008. « La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE ». http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-du-changement-dans-l-administration-des-pays-de-l-ocde_227138426766.

Huitt, Ralph K. 1968. « Political Feasibility ». In *Political Science and Public Policy*, édité par Austin Ranney. Chicago: Markham.

Hunt, Brian. 2010. « Risk and Crisis Management in the Public Sector ». *Public Management Review* 12 (5) (septembre): 747‑751. doi:10.1080/14719037.2010.512202.

Jarvis, D. S. L. 2008. « Conceptualizing, Analyzing and Measuring Political Risk: The Evolution of Theory and Method ». *SSRN eLibrary* (juillet 18). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1162541.

Jay, Antony, et Jonathan Lynn. 1983. « Yes, Minister ».

Jenkins-Smith, Hank C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Brooks/Cole.

Jones, B.D., G. Boushey, et S. Workman. 2006. « Behavioural Rationality and the Policy Process: Toward a New Model of Organizational Information Processing ». *Handbook of Public Policy. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage*: 49–74.

Jullien, François. 2002. *Traité de l'efficacité*. Paris: Librairie générale française.

———. 2009. *Les transformations silencieuses*. Paris: Grasset & Fasquelle.

Kahneman, Daniel, Paul Slovic, et Amos Tversky. 1982. *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge; London [etc.]: Cambridge University Press.

Kamarck, Elaine Ciulla. 2007. *The End of Government..As We Know It: Making Public Policy Work*. M.E. Sharpe.

Kant, Emmanuel. 1785. *Métaphysique des moeurs*. Flammarion.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, et Massimo Mastruzzi. 2010. « The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues ». *SSRN eLibrary* (septembre). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130.

Kessler, Marie-Christine. 1986. « Les grands corps de l'Etat ». *Revue administrative* (231).

Kingdon, John W. 2002. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2e éd. Longman.

Kletz, Trevor A. 1999. *Hazop and Hazan Identifying and Assessing Process Industry Hazards*. Rugby (GB): IChemE.

Klijn, Erik-Hans. 2008. « Governance and Governance Networks in Europe ». *Public Management Review* 10 (4) (juillet): 505‑525. doi:10.1080/14719030802263954.

Knight, Frank H. 1921. *Risk, Uncertainty, and Profit*. Kissimmee, Fla.: Signalman Publishing.

Koenig, Gérard. 1993. « Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles ». *revue de gestion des ressources humaines* (novembre): 4‑17.

König, Thomas, George Tsebelis, et Marc Debus, éd. 2010. *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. 1st Edition. Springer.

Krueger, Anne O. 1974. « The Political Economy of the Rent-Seeking Society ». *The American Economic Review* 64 (3): 291‑303.

Kuhn, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Laï, Kamara. 1973. « Peter Ady, ~~Private foreign investment and the developing world~~ ». *Tiers-Monde* 14 (56): 891.

Langey, Ann. 1999. « Strategies for theorizing from process data ». *The Academy of Management Review* 24 (4): 691‑710.

Larsson, Rikard. 1993. « Case survey methodology: quantitative analysis of patterns across case studies ». *Academy of Management Journal* 36 (6): 1515‑1546.

Lau, Edwin. 2001. *Government of the Future*. OECD Publishing.

Le Lidec, Patrick. 2009. « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales ». *Revue française d'administration publique* 131 (3): 477. doi:10.3917/rfap.131.0477.

Le Maire, Bruno. 2013. *Jours de pouvoir*. [Paris]: Gallimard.

Lewin, Kurt. 1946. « Action Research and Minority Problems ». *Journal of Social Issues* 2 (4): 34–46. doi:10.1111/j.1540-4560.1946.tb02295.x.

Light, Paul. 1998. *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. 3rd éd. The Johns Hopkins University Press.

Lindblom, C.E. 1959. « The science of “muddling through” ». *Public administration review*: 79–88.

———. 1979. « Still muddling, not yet through ». *Public administration review* 39 (6): 517–526.

Lizzeri, Alessandro, et Nicola Persico. 2008. « Electoral Incentives, Political Risk-Taking and Policy Reform ». Department of Economics, New York University.

Lowi, T.J. 1972. « Four systems of policy, politics, and choice ». *Public administration review* 32 (4): 298–310.

Lowi, Theodore J. 1964. « American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory ». *World Politics* (16) (juin): 677‑715.

———. 1970. « Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy ». *Public Administration Review* (30) (juin): 314‑325.

Lukes, Steven. 1974. *Power : a Radical View*. London; New York: Macmillan.

Machaviel, Nicolas. 1531. *Discours sur la première décade de Tite Live in Oeuvres complètes*. Paris: Gallimard.

Machiavel, Nicolas. 1531. *Discours sur la première décade de Tite-Live*. Editions Gallimard.

———. 1532. *Le Prince*. Le Livre de Poche.

MacRae, Duncan. 1979. « Political Feasibility: Enactment and Implementation" ». In *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate, Mass.: Duxbury Press.

Magjuka, Richard J., et Samuel B. Bacharach. 1990. *Research in the Sociology of Organizations, 1989*. JAI Press Inc.

Majone, Giandomenico. 1975. « On the Notion of Political Feasibility ». *European Journal of Political Research* 3 (septembre): 259‑274.

Maor, Moshe. 1999. « The Paradox of Managerialism ». *Public Administration Review* 59 (1) (janvier 1): 5‑18. doi:10.2307/977475.

March, James G. 1962. « The business firm as a political coalition » 24 (4): 662‑678.

March, James G., et Johan P. Olsen. 1979. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget.

March, James G., et Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. 2e éd. Wiley-Blackwell.

Marcou, Gérard. 1987. *Fonction publique et décentralisation: Recrutement et formation*. Presses Univ. Septentrion.

Marin, Bernd. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Édité par Bernd Marin et Renate Mayntz. illustrated edition. Westview Pr (Short Disc).

Marsh, David, et R. A. W. Rhodes, éd. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford University Press, USA.

Martinet, Alain-Charles. 2006. « Stratégie et pensée complexe ». *Revue française de gestion* 32 (160) (janvier 1): 31‑46. doi:10.3166/rfg.160.31-46.

Marx, Karl, et Friedrich Engels. 1848. *Manifeste du Parti communiste*. Flammarion. Flammarion.

May, P.J. 1986. « Politics and policy analysis ». *Political Science Quarterly* 101 (1): 109–125.

Meltsner, A.J. 1972. « Political feasibility and policy analysis ». *Public Administration Review*: 859–867.

Mény, Yves, et Yves Surel. 2004. *Politique comparée : Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. 7e édition. Montchrestien.

Mill, John Stuart. 1843. *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive*. University Press of the Pacific.

Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New Ed. OUP USA.

Mintzberg, Henry. 1979. « An Emerging Strategy of "Direct" Research. » *Administrative Science Quarterly* 24 (4) (décembre): 582‑89.

Mintzberg, Henry, Duru Raisinghani, et André Théorêt. 1976. « The Structure of "Unstructured" Decision Processes ». *Administrative Science Quarterly* 21 (juin): 246‑275.

Mintzberg, Henry, et James A. Waters. 1982. « Tracking Strategy in an Entrepreneurial Firm ». *Academy of Management Journal* (25): 465‑499. doi:10.1111/j.1741-6248.1990.00285.x.

Moore, Mark H. 1997. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Morgan, M.Granger, Baruch Fischhoff, Ann Bostrom, et Cynthia J. Atman. 2001. *Risk Communication: A Mental Models Approach*. Cambridge University Press.

Morin, Edgar. 1990. *Science avec conscience*. Nouv. éd. Seuil.

Muller, Pierre. 2000a. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* 50 (2): 189‑208. doi:10.3406/rfsp.2000.395464.

———. 2000b. « La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles ». *Économie rurale* 255 (1): 33‑39. doi:10.3406/ecoru.2000.5153.

———. 2000c. *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*. Editions L'Harmattan.

———. 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *Revue française de science politique* Vol. 55 (1): 155‑187. doi:10.3917/rfsp.551.0155.

———. 2009. *Les politiques publiques*. Que sais-je. Paris: Presses universitaires de France.

Muller, Pierre, et Yves Surel. 1998. *L'Analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

Musgrave, Richard. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*.

Musselin, Christine. 2005. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? » *Revue française de science politique* Vol. 55 (1): 51‑71. doi:10.3917/rfsp.551.0051.

National Audit Office. 2000. « Managing Risk in Government Departments ». http://www.nao.org.uk/publications/9900/managing_risk_in_gov_depts.aspx.

Nixon, Richard. 1982. *Leaders*. First Edition. Grand Central Publishing.

Nordhaus, William D. 1975. « The political business cycle ». *Review of Economic Studies* 42 (avril): 169‑190.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

OCDE. 2007. « La mise en oeuvre des réformes structurelles ». In *Réformes économiques 2007*, by OCDE, 177‑191. Éditions OCDE. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/reformes-economiques-2007/la-mise-en-oeuvre-des-reformes-structurelles_growth-2007-8-fr.

Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

———. 1984. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Yale University Press.

Osborne, David, et Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.

Palier, Bruno, et Yves Surel. 2005. « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique* Vol. 55 (1): 7‑32. doi:10.3917/rfsp.551.0007.

———. 2007. *L'Europe en action : L'européanisation dans une perspective comparée*. L'Harmattan.

Parsons, Talcott. 1969. *Politics and Social Structure*. Free Press.

Pettigrew, Andrew M. 1972. « Information Control as a Power Resource ». *Sociology* 6 (2) (janvier 5): 187‑204. doi:10.1177/003803857200600202.

———. 1973. *The Politics of Organizational Decision-Making*. Taylor & Francis.

———. 1987. « Context and Action in the Transformation of the Firm ». *Journal of Management Studies* 24 (6): 649–670. doi:10.1111/j.1467-6486.1987.tb00467.x.

Pfeffer, Jeffrey. 1992. « Understanding power in organizations ». *California Management Review* 34 (2): 29‑50.

Pierson, P. 2000. « Increasing returns, path dependence, and the study of politics ». *American political science review*: 251–267.

PM Strategy Unit. 2002. « Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty ». Cabinet Office.

Polanyi, Michael. 1962. *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. Routledge.

Portalis, Jean-Etienne-Marie. 1801. *Discours préliminaire du premier projet de Code civil*. http://classiques.uqac.ca/collection_documents/portalis/discours_1er_code_civil/discours.html.

Porter, Michael E. 1979. « The five competitive forces that shape strategy ». *Harvard Business Review* (avril).

Powell, Walter W. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.

Power, Michael. 2004. *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*. Demos. http://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=ju3Co_hw55AC&oi=fnd&pg=PA7&dq=the+language+of+enterprise+risk+management+miccolis&ots=zx3CxJSE9I&sig=YZAUDe3vmxDr-KoplcUXXj_0p5U#v=onepage&q&f=false.

PRS Group. 2012. « ICRG Methodology ». Consulté le avril 18. http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx.

Puppo, Alberto. 2005. « Gaetano Mosca et la théorie de la classe politique ». *Revue française d'histoire des idées politiques* n°22 (2): 17‑31.

Ragin, Charles C. 1989. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.

Rand, Corporation. 1969. « The Delphi Method ». Product Page. http://www.rand.org/pubs/research_memoranda/RM5888.html.

Raven, Bertram H., Joseph Schwarzwald, et Meni Koslowsky. 1998. « Conceptualizing and Measuring a Power/Interaction Model of Interpersonal Influence1 ». *Journal of Applied Social Psychology* 28 (4): 307–332. doi:10.1111/j.1559-1816.1998.tb01708.x.

Reid, T. R. 1980. *Congressional Odyssey: The Saga of a Senate Bill*. 1re éd. W H Freeman & Co.

Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press.

Robock, H. S. 1971. « Political risk: Identification and assessment ». *Columbia Journal of World Business* 6 (4): 6‑20.

Rochet, C. 2008. « The common good as an invisible hand: Machiavelli's legacy to public management ». *International Review of Administrative Sciences* 74 (3) (septembre 1): 497‑521. doi:10.1177/0020852308095952.

Rojot, Jacques. 2005. *Théorie des organisations-2ed*. 2e édition. Eska.

Root, Franklin R. 1968. « U. S. Business Abroad and Political Risks ». *The International Executive* 10 (3) (juin 1): 11‑12. doi:10.1002/tie.5060100308.

Ross, Stephen A. 1973. « The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem ». *American Economic Review* 63 (2): 134‑39.

Rouilleault, Henri. 2009. *Où va la démocratie sociale ? diagnostic et propositions*. Ivry-sur-Seine: Les Ed. de l'Atelier : Les Ed. Ouvrières.

Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the Policy Process, Second Edition*. 2e éd. Westview Press.

Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Basic Books.

Salancik, Gerald R., et Jeffrey Pfeffer. 1974. « The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University ». *Administrative Science Quarterly* 19 (4) (décembre): 453. doi:10.2307/2391803.

Savall, Henri, et Véronique Zardet. 2004. *Recherche en sciences de gestion : approche qualimétrique : Observer l'objet complexe*. Economica.

Schattschneider, Elmer E. 1975. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. 1re éd. Wadsworth Publishing.

Schattschneider, Elmer Eric. 1960. *The Semisovereign People: a Realist's View of Democracy in America*. Dryden Press.

Schoemaker, Paul J.H. 1995. « Scenario planning: a tool for strategic thinking ». *Sloan Management Review* 36 (2): 25.

Schön, Donald A. 1983. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.

Schrameck, Olivier. 1995. *Les cabinets ministériels*. Editions Dalloz - Sirey.

Schultze, Charles. 1968. *Politics and Economics of Public Spending*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.

Schwenk, Charles R. 1988. « THE COGNITIVE PERSPECTIVE ON STRATEGIC DECISION MAKING ». *Journal of Management Studies* 25 (1): 41–55. doi:10.1111/j.1467-6486.1988.tb00021.x.

Select Committee on Economic Affairs. 2006. « Government policy on the management of risk ». The Stationery Office Limited.

Sethi, S Prakash. 1975. « Dimensions of Corporate Social Performance : An Analytical Framework ». *California Management Review* 17 (3): 58‑64.

Sfez, Lucien. 1976. *Critique de la décision*. 2ème éd. Presses de Fondation nationale des sciences politiques. http://livre.fnac.com/a244326/Lucien-Sfez-Critique-de-la-decision.

Sharp, Gene. 1973. *The Politics of Nonviolent Action*. P. Sargent Publisher.

Simon, H.A. 1972. « Theories of bounded rationality ». *Decision and organization* 1: 161–176.

Simon, Herbert Alexander. 1965. *The Shape of Automation for Men and Management*. Harper & Row.

Slovic, P., B. Fischhoff, et S. Lichtenstein. 1978. « Accident probabilities and seat belt usage: A psychological perspective ». *Accident Analysis & Prevention* 10 (4) (décembre): 281‑285. doi:10.1016/0001-4575(78)90030-1.

Spinoza, Baruch. 1677. *Traité politique*.

Stagner, Ross. 1969. « Corporate decision making: An empirical study. » *Journal of Applied Psychology* 53 (1, Pt.1): 1‑13. doi:10.1037/h0026849.

Standard & Poor's. 2012. « Sovereign Government rating methodology and assumptions ».

Standards Australia, et Standards New Zealand. 2004. *Risk Management : AS/NZS 4360:2004*. Sydney; Wellington: Standards Australia ; Standards New Zealand.

Stone, Deborah A. 1997. *Policy paradox : the art of political decision making*.

Surel, Bruno Palier et Yves. 2005. « Les “trois I” et l’analyse de l’État en action ». *Revue française de science politique* Vol. 55 (1): 7‑32. doi:10.3917/rfsp.551.0007.

Surel, Yves. 1997. *L’Etat Et Le Livre: Les Politiques Publiques Du Livre, 1957-1993*. Editions L’Harmattan.

Taylor, Rosemary C. R., et Peter A. Hall. 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique* 47 (3): 469‑496. doi:10.3406/rfsp.1997.395192.

Thiétart, Raymond-Alain. 2006. *Méthodes de recherche en management*. 3e édition. Dunod.

Tillinghast. 2001. « Creating Value Through Enterprise risk Management ». http://www.towersperrin.com/tp/getwebcachedoc?webc=till/usa/2001/200106/200205 1306.pdf.

Tjosvold, Dean, et Barbara Wisse. 2009. « Understanding power in organizations ». In *Power and Interdependence in Organizations*. Cambridge Companions to Management. Cambridge University Press. http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511626562.

Tocqueville, Alexis de. 1840. *De la démocratie en Amérique, tome 2*. Gallimard.

Tompson, William. 2010a. *L’économie politique de la réforme Retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l’OCDE.* Paris: OCDE.

———. 2010b. *Making Reform Happen Lessons from OECD Countries.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. http://public.eblib.com/EBLPublic/PublicView.do?ptiID=555298.

Truman, David B. 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Praeger.

UK Audit Commission. 2012. « Worth the risk - Audit Commission ». Consulté le février 8. http://www.audit-commission.gov.uk/nationalstudies/localgov/Pages/worththerisk.aspx.

United States. National Commission on Neighborhoods. 1979. *People, building neighborhoods : final report to the President and the Congress of the United States / the National Commission on Neighborhoods*. [Washington?] : Washington :: The Commission ; for sale by the Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off.

Vedung, Evert. 1980. *Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis*. Springer.

Wacheux, Frédéric. 1996. *Methodes qualitatives et recherche en gestion*. Economica. http://livre.fnac.com/a987472/Frederic-Wacheux-Methodes-qualitatives-et-recherche-en-gestion.

Walbaum, Boris, et Nicolas Castoldi. 2006. « Pour une démocratie éclairée ». In Paris: Institut Aspen France.

Walbaum, Boris, et Charles de Froment. 2006. « Solidarité : de la théorie à la pratique ». In Paris.

Walbaum, Boris, et Julien Grenet. 2006. « A l’Ecole de l’autonomie ». In Paris: Institut Aspen France.

Weber, Max. 1921. *Wirtschaft Und Gesellschaft*. Bedminster Press.

———. 2002. *Le Savant et le Politique*. 10 X 18.

Weingast, Barry R. 1979. « A Rational Choice Perspective on Congressional Norms ». *American Journal of Political Science* 23 (2) (mai): 245. doi:10.2307/2111001.

Wildavsky, Aaron B. 1984. *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown.

———. 1986. *Budgeting: a Comparative Theory of Budgetary Processes*. Transaction Publishers.

Wildavsky, Aaron B., Richard J. Ellis, et Michael Thompson. 1997. *Culture Matters: Essays in Honor of Aaron Wildavsky*. Westview Press.

Williamson, John. 1994a. *The Political Economy of Policy Reform*. Peterson Institute.

———. 1994b. *The Political Economy of Policy Reform*. Peterson Institute.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press.

Wilson, Richard. 2006. « Policy Analysis as Policy Advice ». In *The Oxford Handbook of Public Policy*, 152‑168. OUP Oxford.

Yin, Robert K. 1981. « The Case Study Crisis: Some Answers ». *Administrative Science Quarterly* 26 (1) (mars): 58‑65.

———. 2008. *Case Study Research: Design and Methods*. 4e éd. Sage Publications, Inc.

Yin, Robert K., Eveleen Bingham, et Karen A. Heald. 1976. « The Difference That Quality Makes The Case of Literature Reviews ». *Sociological Methods & Research* 5 (2) (janvier 11): 139‑156. doi:10.1177/004912417600500201.

Yin, Robert K., et Karen A. Heald. 1975. « Using the Case Survey Method to Analyze Policy Studies ». *Administrative Science Quarterly* 20: 371‑379.

Yuchtman, Ephraim, et Stanley E. Seashore. 1967. « A System Resource Approach to Organizational Effectiveness ». *American Sociological Review* 32 (6) (décembre): 891. doi:10.2307/2092843.

Zald, Mayer N., éd. 1970. *Power in Organizations*. Vanderbilt Univ Pr.

Zander, Dorwin Cartwright, Alvin, et Alvin Frederick Zander. 1960. *Group Dynamics: Research and Theory*. Taylor & Francis.