

Introduction au modèle de l'équilibre ponctué : un modèle pour comprendre la stabilité et les changements radicaux en politiques publiques

Janvier 2018

La présente fiche fait partie d'une série de courtes notes sur les différents modèles utilisés en sciences politiques pour représenter les processus de développement des politiques publiques. Nous commençons chacune de ces notes en illustrant le cadre analytique proposé par le modèle, puis nous l'appliquons aux questions que pourraient se poser les acteurs de santé publique à propos des politiques publiques. Soulignons que le but de ces fiches n'est pas de raffiner encore les modèles existants ou de proposer l'un de ces modèles comme un modèle à suivre. Notre propos consiste plutôt à suggérer comment chacun de ces modèles peut constituer autant de grilles de lecture utiles pour soutenir les réflexions et l'action autour de la production de politiques publiques favorables à la santé.

Le modèle de l'équilibre ponctué vise à expliquer pourquoi les politiques publiques ont tendance à connaître de longues périodes de stabilité ponctuées de courtes périodes de changements radicaux. Ce modèle peut aider les acteurs de la santé publique à comprendre pourquoi les gouvernements sont parfois réceptifs aux données probantes et aux discours qui visent à faire adopter des politiques en rupture avec le passé, alors qu'à d'autres moments ils se contentent d'apporter des changements mineurs aux politiques. On peut également tirer de ce modèle des points de repère quant aux actions et aux stratégies que les acteurs de la santé publique pourraient adopter pour influencer les politiques publiques. Dans cet esprit, nous fournirons ici un aperçu de la façon dont les acteurs de la santé publique peuvent utiliser le modèle de l'équilibre ponctué pour analyser certaines situations et déterminer les moments et les stratégies opportuns pour agir sur les politiques.

Description du modèle

Selon l'intuition initiale de Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones (1991, 1993), les politiques publiques connaissent, d'un point de vue historique, de longues périodes de stabilité

ponctuées de courtes périodes de changements radicaux. Dans *Agendas and Instability in American Politics* (1993), leur ouvrage de référence, Baumgartner et Jones font la démonstration que des politiques publiques variées – sur l'énergie nucléaire, le tabac, la sécurité dans les automobiles, les pesticides, l'urbanisme, etc. – ont connu de tels cycles.

Les politiques sur le tabac peuvent servir d'exemple pour illustrer brièvement cette idée. Jusqu'en 1965, cette politique n'a connu que très peu de changement, alors qu'à la fin des années 1960 et au début des années 1970 s'est produit un changement radical, à la suite de l'action de certains acteurs comme le Surgeon General, qui avait publié son fameux rapport *Smoking and Health* en 1964.

Pour introduire leur découverte dans l'analyse des politiques publiques, les deux auteurs proposent de réconcilier les longues périodes d'équilibre, déjà bien connues par le modèle de l'**incrémentalisme**, et les brusques ponctuations des systèmes politiques dans un modèle intégré : le modèle de l'équilibre ponctué.

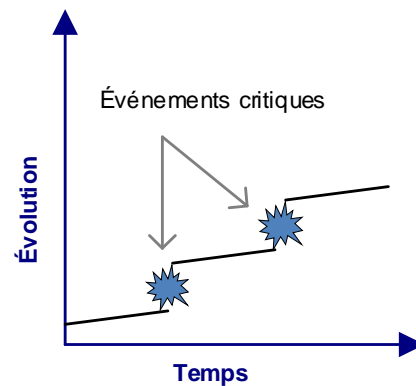


Figure 1 : Représentation graphique de l'équilibre ponctué



L'« équilibre ponctué » : une notion tirée de la paléontologie

Baumgartner et Jones ont trouvé le nom de leur modèle, l'équilibre ponctué, dans une théorie de la paléontologie moderne qui réfutait le gradualisme, théorie selon laquelle les espèces évoluent lentement par de légères mutations successives (Gould et Eldredge, 1977). Comme leurs collègues paléontologues, Baumgartner et Jones s'opposaient à une vision linéaire de l'évolution des systèmes. Ils ont ainsi développé un modèle d'explication qui remet en question le fait que les politiques évoluent uniquement de manière régulière et graduelle.

CONTEXTE : PLURALISME ET SOUS-SYSTÈMES POLITIQUES

Pour bien comprendre le modèle de l'équilibre ponctué, il est nécessaire de décrire brièvement son contexte d'émergence aux États-Unis. Le modèle s'inscrit dans une approche qui domine la science politique américaine depuis près de cent ans : **le pluralisme**. Selon cette approche, l'attention, le temps et l'expertise des décideurs étant limités, le pouvoir a tendance à se diviser en sous-systèmes plus spécialisés où se prennent des décisions souvent comprises comme étant plus techniques ou de routine. Ainsi, à tous les paliers de l'État (fédéral, étatique ou local), des sous-systèmes ont tendance à se créer. Il est impossible de dénombrer ces sous-systèmes tellement ils sont nombreux. Ils touchent des sujets aussi variés que le logement abordable, les transports en commun, la vaccination et l'accès aux livres.

Chaque sous-système regroupe typiquement un petit nombre d'acteurs intéressés, habituellement des spécialistes du gouvernement, de l'industrie et de la société civile. Par exemple, dans le cas de la vaccination, le sous-système comprendra, notamment, les participants suivants : fonctionnaires, directions d'établissement, ordres professionnels, syndicats, compagnies pharmaceutiques, chercheurs, associations d'usagers, groupes de défense des droits.

Ces sous-systèmes bénéficient souvent d'une grande autonomie et d'une indépendance par rapport à l'influence populaire et aux forces démocratiques. À ce titre, ils ont tendance à offrir d'énormes avantages pour les grands intérêts économiques, qui ont les ressources pour y faire

valoir leurs intérêts. C'est pourquoi Baumgartner et Jones les nomment des sous-gouvernements (*subgovernments*). Pour maintenir l'autonomie de tels sous-systèmes, les membres influents et avantagés par ces sous-systèmes ont tendance à mettre en place des mécanismes de défense et des barrières à l'entrée qui les favoriseront. On peut penser, par exemple, à des critères de reconnaissances des groupes, à l'attribution de titres et de responsabilités ou à la production de documentation spécialisée.

Étant donné que les membres avantagés par un sous-système ont intérêt à y maintenir un certain statu quo, ces systèmes de participation limitée sont considérés comme hautement résistants aux changements (Cobb et Elder, 1983). La stabilité de ces sous-systèmes est amplement documentée par l'incrémentalisme, qui présente les systèmes comme naturellement en équilibre et pour lequel les changements prennent essentiellement la forme de petites avancées et de modifications marginales des allocations (Lindblom, 1959).

Roger W. Cobb et Charles D. Elder (1983) ont remarqué qu'un processus pouvait toutefois expliquer la destruction de ces sous-systèmes protégés, stables et caractérisés par une participation limitée : **l'expansion du conflit**. Selon Elmer Schattschneider (1960), qui avait précédemment étudié la question, l'expansion du conflit renvoie au nombre de personnes mobilisées autour d'une question. Au fur et à mesure que le cercle de participants s'agrandit, le risque que le sous-système s'effondre augmente également. Pour cette raison, l'expansion du conflit constitue un des fondements du modèle de l'équilibre ponctué.

Une période de changements radicaux

Au milieu des années 1970 aux États-Unis, plusieurs sous-systèmes de politique ont été détruits ou radicalement modifiés. La littérature a rapporté de nombreux cas, entre autres le tabac, les pesticides, la pollution de l'air et de l'eau, les compagnies aériennes, le camionnage, les télécommunications et l'énergie nucléaire (Campbell, 1988 ; Derthick et Quirk, 1985 ; Fritschler, 1989).

Pour les acteurs de la santé publique, cette notion d'**expansion du conflit** implique qu'ils ont avantage à :

- interpellier et essayer d'intéresser tous ceux qui ne sont pas actuellement impliqués dans un sous-système, soit par inertie, par indifférence ou par incapacité, s'ils souhaitent apporter des modifications importantes à une politique;
- insister sur le caractère technique et scientifique des enjeux dans les systèmes où leur expertise reconnue leur permet de faire les modifications graduelles voulues.

LE MODÈLE DE L'ÉQUILIBRE PONCTUÉ

Outre le mécanisme de l'expansion du conflit, le modèle de l'équilibre ponctué fait appel à l'interaction entre deux concepts clés, les images politiques et les lieux de politiques, pour expliquer le processus de « renforcement et d'affaiblissement continu de systèmes de participation limitée » (Baumgartner et Jones, 1991, p. 1070). Nous décrivons chacun de ces concepts à tour de rôle avant de nous pencher sur leur interaction.

Le cas de l'énergie nucléaire civile américaine

Le cas de la politique nucléaire civile américaine est l'un des cas documentés par Baumgartner et Jones. Dans ce cas, au début de la mise en place du sous-système au milieu des années 1940, peu d'opposants ont formulé des objections. Les premières objections sont venues des grands syndicats nationaux qui se sont plaints des subventions accordées aux entreprises. Par la suite, les écologistes et les militants locaux ont contesté l'attribution des permis et les critères de réglementation. Enfin, des experts scientifiques ont commencé à poser des questions au sujet de la sécurité. Ces derniers ne pouvant être considérés comme de simples militants mécontents, les groupes les plus mobilisés et opposés à l'industrie, environnementalistes en tête, ont exploité les divisions au sein de la communauté d'experts afin de modifier la perception générale de la politique (l'image de la politique) colportée par les médias populaires et d'élargir le conflit. L'image ayant effectivement changé, les opposants ont pu obtenir l'attention de nouveaux lieux de politiques : d'abord des organismes de régulation, puis du Congrès, des tribunaux et des gouvernements locaux. Dans le cas de l'énergie nucléaire, les opposants ont exploité un fait négatif (la sécurité) pour changer l'image de la politique et insérer le problème qu'ils soulevaient dans de nouveaux lieux de politiques.

Depuis, le modèle a été appliqué et raffiné pour traiter autant les allocations budgétaires (Jones, Baumgartner et True, 1998), les priorités en gestion des maladies infectieuses (Shiffman, Beer et Wu, 2002), l'évolution des systèmes de santé (Feder-Bubuis et Chinitz, 2010), les politiques de défense (Mortensen, 2005) ou les politiques d'efficacité énergétique automobile (Perl et Dunn, 2005).

LES IMAGES POLITIQUES

La façon dont une politique publique est discutée en public et dans les médias est appelée par Baumgartner et Jones **l'image de la politique**. D'autres auteurs parlent plutôt du cadrage (*framing*) d'une politique publique. L'image d'une politique publique est basée sur des faits, ou plutôt sur un ensemble de faits, considérés sous le prisme de croyances et de valeurs. Michael A. Smith (2002, p. 10) affirme que l'image de la politique est la combinaison de valeurs et de connaissances empiriques. Parce que l'image de la politique repose sur des croyances, les faits peuvent être déformés : méconnaissance des risques, démonisation d'acteurs, mythes relativement à des mesures controversées, etc.

Déterminant notre perception d'une politique, l'image de la politique peut être positive ou négative. Alors que l'image positive d'une politique conduit généralement à des changements incrémentaux, une image négative est susceptible de mener à une ponctuation. Parce que le public se désintéressera d'une image positive (il y a tant d'images négatives qui demandent notre attention!), il est dit qu'une image positive protège un sous-système.

En période de stabilité, un sous-système met de l'avant les faits qui renforcent l'image de la politique qu'il souhaite maintenir et relègue à l'arrière-plan les faits qui sont incompatibles avec cette image ou qui appuient une image rivale de la politique. Autrement dit, un sous-système s'attarde sur les faits positifs et ignore les faits négatifs. Ce processus a pour conséquence de renforcer l'image positive pour le sous-système en place et d'ainsi le protéger. Par contre, l'accumulation de faits négatifs non résolus pourra, à terme, mettre le sous-système à risque de ponctuation.

Comme les politiques publiques reposent sur des enjeux complexes, elles sont habituellement compatibles avec plusieurs images (Cairney, 2012, p. 185). Paul Cairney donne l'exemple du tabac. Cette question publique peut être définie de

plusieurs façons : comme un enjeu de santé, de liberté individuelle, d'économie, d'inégalité, de sécurité ou d'emploi. Comme l'énergie à consacrer à un problème est limitée, on aura tendance à simplifier l'enjeu et donc à choisir une seule image. Cette image, à son tour, aura un impact sur la politique. Reprenons l'exemple du tabac : si l'image concerne la santé, la politique préconisera probablement une restriction de la consommation de tabac alors que si l'image porte sur les emplois, la politique proposera des subventions aux agriculteurs pour la production du tabac ou encore le maintien des commandites de tabac qui favorise le tourisme et les retombées économiques.

Dans un autre exemple sur la peine de mort aux États-Unis, Frank R. Baumgartner, Suzanna L. De Boef et Amber E. Boydstun (2008) montrent comment l'image évolue et a un impact sur la politique publique. D'une question essentiellement morale (est-ce que la peine de mort est bien ou mal?) et constitutionnelle (est-ce constitutionnel?), certains acteurs ont réussi à faire émerger l'image de « l'innocence », c'est-à-dire la possibilité que des condamnés à mort soient innocents, et ont ainsi réduit le nombre d'États américains qui pratiquent la peine de mort. Par cet exemple, on réalise que les images qui sèment le doute et rendent une problématique concrète, comme le fait que l'État tue un innocent, peuvent avoir plus d'effet qu'une question hypothétique ou plus abstraite (est-ce bien ou mal pour un État de condamner à mort un citoyen?).

Toutefois, il arrive que même des sous-systèmes puissants et autonomes perdent le contrôle de l'image politique qui les protège. Un changement dans l'environnement, que ce soit un événement critique ou l'action d'un acteur stratégique (et la plupart du temps une combinaison des deux), peut en effet attirer l'attention des médias, du grand public ou des non-spécialistes sur un nouveau fait jugé plus négativement et faisant ombrage à l'image de la politique. Au fur et à mesure que l'image change, la possibilité d'un changement radical de politique augmente. Ce changement radical, disent Baumgartner et Jones, ne repose pas tant sur un changement matériel de la réalité, mais sur une image changeante de la politique. Ainsi, un sous-système incapable de contrôler l'image de sa politique court à sa perte.

Pour cette raison, les groupes impliqués dans un débat public ont intérêt à agir sur l'image de la politique publique. Pour les groupes actifs dans le

sous-système en place (on peut les appeler les « favorisés »), l'image positive sert à maintenir le sous-système et leur position. Les acteurs composant le sous-système, généralement des fonctionnaires, des politiciens et des membres de l'industrie, auront ainsi tendance à contrôler l'information sur la politique, ce qui inclut les problèmes que cette politique doit résoudre, les responsables de ces problèmes et les solutions qu'il est possible d'envisager. Les acteurs ont ainsi aussi tendance à mettre en place des mécanismes de défense de l'image de la politique et des barrières à l'entrée favorisant ceux qui partagent leur conviction. Les opposants au sous-système (désignés comme étant les « mécontents ») – on retrouvera dans ce groupe les habituels militants et membres de la société civile – ont quant à eux avantage à faire valoir une image alternative de la politique, afin de mobiliser de nouveaux alliés ou d'intéresser de nouveaux lieux de politiques (voir section suivante et la figure 2).

Analyser l'image de la politique

Pour un acteur désirant agir sur les politiques publiques, il peut être pertinent de connaître l'état de l'image d'une politique. Voici certaines questions qui peuvent être posées :

- Quelle est l'image générale de la politique?
- Quels faits jouent un rôle dans cette image?
- Comment ces faits sont-ils interprétés? (valeurs et croyances)
- Quelles sont les valeurs dominantes du public cible?
- Quelle est la couverture médiatique réservée à cette politique?
 - Y a-t-il beaucoup d'articles sur la politique? (attention)
 - Les reportages sont-ils en faveur de la politique existante ou en défaveur? (tonalité)
 - Peut-on remarquer une évolution dans le traitement médiatique?

Dans la bataille pour caractériser l'image de la politique, la couverture médiatique peut avoir un grand impact. On considère généralement que la couverture médiatique comporte deux dimensions importantes : l'attention (la quantité d'articles sur un sujet) et la tonalité (la perspective adoptée par les articles). Pour Baumgartner et Jones (1991), à mesure que l'attention médiatique augmente, qu'elle soit positive ou négative, l'acceptation du public diminue. C'est la logique de l'expansion du conflit qui

permet de comprendre comment une attention médiatique importante peut représenter un risque pour un système en équilibre. En effet, lorsqu'on parle davantage d'un enjeu, on augmente la probabilité que d'autres acteurs, avec d'autres idées, visions ou valeurs, s'y intéressent. Plus il y a de nouveaux acteurs intéressés, moins il sera facile de maintenir une image qui présente l'enjeu comme étant technique. Autrement dit, plus les médias s'intéressent à un enjeu, moins cet enjeu pourra demeurer captif d'un sous-système relativement autonome et indépendant du public et des forces démocratiques. Plus il risque également d'apparaître à l'agenda d'autres lieux de politiques (voir section suivante pour une définition de ce concept) et qu'il s'ensuive un changement important de la politique. L'exemple de l'énergie nucléaire civile est un bon exemple d'expansion du conflit présenté par Baumgartner et Jones (1991, p. 1062). À partir du moment où les médias ont commencé à s'intéresser à ce sujet, le nombre de comités parlementaires abordant ce sujet et le nombre d'audiences tenues par ces comités ont monté en flèche, passant de deux comités ayant cinq audiences dans les années 1950 à quatorze comités ayant plus de cinquante audiences dans les années 1970.

Agir en fonction de l'image de la politique

Plus un système a une image positive unanimement reconnue, plus le sous-système est en équilibre et plus on peut s'attendre à une évolution lente et marginale de la politique. Dans une telle situation, il est probable que les décideurs sont davantage réceptifs à des propositions de modifications mineures de la politique qu'à de l'information impliquant des changements majeurs. Par contre, une imprévisible ponctuation est toujours envisageable. Voici quelques questions qui peuvent aider à réfléchir aux manières d'agir en fonction de l'image d'une politique :

- Quel est le degré d'unanimité qui règne sur cette politique?
 - Quelles sont les préoccupations des élus lors des commissions parlementaires?
 - Parle-t-on des propositions de la santé publique? En parle-t-on en bien?
 - D'autres groupes offrent-ils une image alternative de la politique? Est-elle compatible avec l'image souhaitée par les acteurs de la santé publique?

- Le nombre de groupes mécontents augmente-t-il? Ces groupes jouissent-ils d'une visibilité médiatique?

LES LIEUX DE POLITIQUES

Les **lieux de politiques** (*policy venues*) sont définis par Baumgartner et Jones (1993, p. 32, traduction libre) comme les « emplacements institutionnels où les décisions sont prises par autorité ». Baumgartner et Jones considèrent que nos sociétés (et particulièrement la société américaine) offrent une multitude de lieux de politiques. Aucune règle ne détermine quel lieu de politiques dans la société a une complète juridiction sur une question particulière. Refusant d'accorder l'exclusivité aux institutions sur un domaine, les deux auteurs considèrent que les lieux de politiques associés à un débat peuvent changer, voire se multiplier au fil du temps. La question du logement abordable pourra ainsi être étudiée par une commission parlementaire, un organisme public provincial comme la Régie du logement, des municipalités et même le gouvernement fédéral par l'entremise de certains programmes.

Certains de ces lieux de politiques détiennent une capacité décisionnelle alors que d'autres agissent comme des tribunes publiques et des agents de modification de l'image de la politique. Dans ce deuxième cas, un acteur stratégique pourra utiliser un nouveau lieu de politiques comme une source d'alliés potentiels. Par exemple, un conseil municipal peut agir à titre d'instance (en interdisant le tabagisme dans les bars et restaurants locaux, par exemple) alors que le même conseil peut se présenter comme un appui auprès d'un autre lieu de politiques (en adoptant une résolution en faveur d'une loi provinciale, par exemple).

Chaque lieu de politiques comporte un biais décisionnel, car les participants, les valeurs, les préoccupations et les processus de prise de décision diffèrent d'un lieu de politiques à l'autre. Lorsqu'une question ou un enjeu commence à être débattu ou déterminé dans un nouveau lieu de politiques, ceux qui ont précédemment dominé le processus politique peuvent se retrouver en minorité, et les perdants d'autrefois peuvent devenir les gagnants d'aujourd'hui. En fait, faire valoir sa position sur un enjeu devant de nouveaux lieux de politiques afin de trouver un auditoire plus favorable constitue le principal mécanisme de recours des groupes

mécontents pouvant mener à la ponctuation d'une politique ou, autrement dit, à un changement radical.

Pour illustrer ce propos, on peut penser à tous ces groupes voulant améliorer l'offre alimentaire (boissons sucrées, malbouffe, déserts alimentaires). Ils sont toujours à la recherche d'un lieu de politiques favorable : un gouvernement prêt à imposer une taxe, une municipalité voulant réglementer les établissements de restauration rapide et même des organismes publics voulant agir sur l'insécurité alimentaire de leur clientèle.

Magasiner des lieux de politiques

Si une question que l'on juge importante ne retient pas l'attention des institutions détenant actuellement l'autorité dans un domaine, est-il possible de « magasiner un nouveau lieu de politiques »? Un problème qui n'est pas débattu dans un sous-système peut très bien intéresser un autre lieu de politiques. Il existe dans notre régime parlementaire britannique une multitude de lieux de politiques en mesure de lancer un débat, d'accorder des ressources ou d'adopter des règlements. Voici quelques exemples de lieux de politiques :

- Les commissions et comités parlementaires;
- Les municipalités;
- Les commissions scolaires;
- Les tribunaux;
- Les conseils d'administration d'organismes publics.

Dans le magasinage des nouveaux lieux de politiques, il est essentiel d'identifier les lieux de politiques, mais aussi de comprendre leur contexte, d'en connaître les règles de décision et d'établir les images de politiques avec lesquelles ces lieux de politiques voudraient être associés. Il peut être utile de commencer par s'intéresser aux acteurs du sous-système :

- Qui détient l'autorité dans ce sous-système?
- Combien y a-t-il d'acteurs?
- Quelle est la puissance de chaque acteur?
- La composition du sous-système évolue-t-elle dans le temps?
- Y a-t-il des acteurs souhaitant élargir leur champ de compétences?

INTERACTIONS ENTRE LES IMAGES ET LES LIEUX DE POLITIQUES

Selon le modèle de l'équilibre ponctué, l'interaction entre l'image et les lieux de politiques explique à la fois la création, le maintien, l'altération et la destruction des sous-systèmes politiques. Il convient de dire que les sous-systèmes sont créés et prospèrent dans des conditions d'images positives, d'attention restreinte et de lieux de politiques favorables. De la même façon, les sous-systèmes peuvent être détruits au fur et à mesure que des événements ou des actions stratégiques effritent l'image de la politique au profit d'une autre image, entraînant d'autres lieux de politiques à se pencher sur la question. Des chocs externes, telles des crises économiques, des épidémies ou des catastrophes naturelles, peuvent également mettre en évidence les carences d'un sous-système. Ils peuvent, par leurs conséquences, contester directement l'image politique existante ou le lieu de politiques qui l'abrite.

L'image d'une politique et son lieu de politiques sont étroitement liés. Lorsque le lieu de politiques n'est pas contesté et conserve son monopole sur un domaine d'activité, un changement d'image est peu probable. De même, les images politiques positives qui protègent des sous-systèmes n'encouragent pas l'implication de nouveaux lieux de politiques. Ce processus de renforcement entre image et lieu de politiques, autrement nommé rétroaction négative, favorise la stabilité d'un sous-système. En présence d'une telle rétroaction négative, il est moins probable que la connaissance de nouveaux faits, apportés par exemple par des recherches ou des activités de surveillance, puisse engendrer des changements importants dans les politiques. La capacité de contrôler l'image de la politique retardera ou empêchera ainsi le changement.

A contrario, image et lieu de politiques peuvent devenir des facteurs de changement qui s'autoalimentent. Si l'image d'une politique change, de nouveaux lieux de politiques voudront probablement intervenir et, si le lieu de politiques change, l'image changera peut-être aussi. Cette situation sera considérée comme une rétroaction positive et pourra conduire à une ponctuation (Arthur, 1988; Baumgartner et Jones, 1991, 1993). Dans ces moments, de nouvelles informations ont plus de chance de trouver une oreille attentive et de mener à des changements importants de politiques, que ce soit une simple altération ou une destruction complète du sous-système.

Introduction au modèle de l'équilibre ponctué :
un modèle pour comprendre la stabilité et les changements radicaux en politiques publiques

Bien que ces ponctuations soient imprévisibles, Baumgartner et Jones présentent trois cas pouvant mener à un « effondrement du sous-système » :

1. La mobilisation du grand public, telle que proposée par Schattschneider;
2. L'implication de personnes extérieures concernées s'alliant avec les mécontents;
3. La volonté de décideurs d'un autre lieu de politiques d'étendre leur propre champ d'activité.

Ainsi, l'interaction entre image et lieu de politiques a deux effets : l'image et le lieu de politiques peuvent interagir pour renforcer le sous-système actuel ou ils peuvent alimenter des changements rapides. Pour cette raison, selon le modèle de l'équilibre ponctué, la stabilité et le changement rapide des politiques publiques proviennent du même processus.

L'analyse des interactions entre images et lieux de politiques nous permet de mieux comprendre pourquoi, malgré des arguments solides et des données probantes appuyant un changement, les gouvernements conservent longtemps des politiques publiques favorisant certains acteurs. La même analyse explique également les processus par lesquels un gouvernement peut en venir à adopter des politiques qui marquent des ruptures importantes avec le passé. En utilisant le cadre de l'équilibre ponctué, les acteurs de la santé publique seront en meilleure position pour analyser les domaines de politiques publiques qui les intéressent et déterminer le type d'action à entreprendre en fonction de leurs buts et des contextes. La figure 2 à la page suivante présente le cheminement d'une politique en fonction de son image.

La détermination de la vitesse de circulation autorisée dans les municipalités représente bien cette interaction entre image et lieu de politiques dans le domaine de la santé publique. Pendant longtemps, la vitesse dans les rues locales était vue comme un problème technique qui se limitait à la fluidité de la circulation (image de la politique). Pour cette raison, les ingénieurs municipaux étaient pratiquement les seuls responsables de cette politique (lieu de politiques). Depuis quelques

années, d'autres enjeux sont également associés à la vitesse : qualité de vie, sécurité et santé publique. L'image a donc changé, et de nouveaux acteurs s'y intéressent : les directions de santé publique, des groupes de citoyens, des OSBL, les élus municipaux. Soudainement, on découvre que de nouveaux lieux de politiques (les conseils municipaux, par exemple) peuvent contribuer à fixer les limites de vitesse.

Comment ce modèle peut-il guider les acteurs de la santé publique?

Pour Baumgartner et Jones, on peut distinguer deux stratégies chez les acteurs politiques. Ces stratégies peuvent être reprises par les acteurs de la santé publique. La première stratégie consiste, comme nous l'avons déjà dit, à essayer d'agir sur l'image de la politique, soit en la contrôlant, soit en la modifiant. La deuxième stratégie consiste à tenter d'agir sur les lieux de politiques en limitant leur accès ou encore en cherchant de nouveaux lieux de politiques plus favorables à leur position.

Lorsqu'une image positive domine, les spécialistes peuvent exiger autonomie et ressources afin de poursuivre leur travail. Les sous-systèmes stables se créent au cours de périodes où l'image d'une politique est positive. Une fois en place, ces sous-systèmes sont maintenus par un petit groupe de bénéficiaires qui, généralement, ont recours à des experts. Les spécialistes dominent le processus décisionnel lorsque l'enjeu est présenté comme un problème technique plutôt que comme un problème social. Si l'enjeu déborde sur des questions éthiques, sociales ou politiques, une gamme beaucoup plus large de participants peut alors vouloir s'impliquer : groupes de pression, militants, comités législatifs, médias (Baumgartner, 1989). C'est ce qu'on peut observer lorsqu'on aborde des propositions de taxes sur les boissons sucrées ou de fluoruration de l'eau potable, pour ne donner que ces deux exemples.

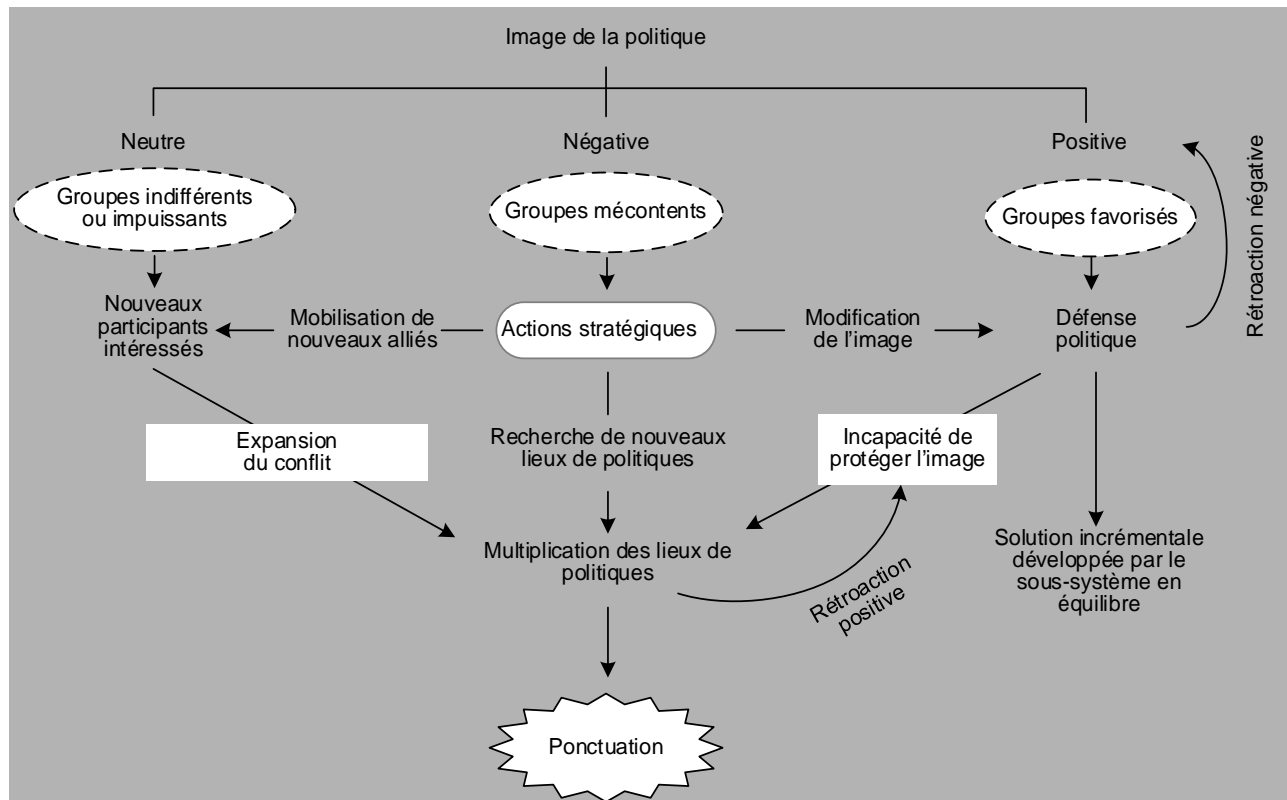


Figure 2 : Équilibre et ponctuation selon l'image d'une politique

Les ressources nécessaires pour contrôler un sous-système en équilibre ne sont certainement pas les mêmes que celles essentielles pour modifier l'image d'une politique, interpellier d'autres lieux de politiques ou faire appel à de nouveaux participants. Certains groupes seront plus habiles à créer des sous-systèmes qu'à les briser, et vice-versa. Les ressources financières, par exemple, suffisent généralement à maintenir un sous-système en équilibre (par des activités de lobbying, de marketing et la création d'emplois) alors que des ressources comme un savoir scientifique, la qualité des acteurs stratégiques et un soutien politique seront nécessaires pour qui veut élargir le conflit. Les ressources requises pour entreprendre ces actions sont inégalement réparties, forçant les acteurs à toujours considérer la possibilité d'une ponctuation.

Limites du modèle de l'équilibre ponctué

Quelques critiques ont été formulées à l'endroit du modèle de l'équilibre ponctué. En général, ces

critiques donnent l'impression d'un modèle théorique séduisant, mais incomplet. La première limite concerne son universalité. Plusieurs auteurs ont en effet remis en question son application dans certains contextes (Howlett, 1997; Giveli, 2006, 2012). On présente alors le système américain comme étant un exemple unique de pluralisme : une fédération composée de 50 États autonomes, un pouvoir judiciaire militant, des groupes d'intérêt puissants et compétents, une réelle séparation des pouvoirs exécutif et législatif et un Congrès organisé en comités parlementaires. Toutes ces caractéristiques concourent à favoriser une dynamique de ponctuation en accordant aux groupes mécontents de nombreux mécanismes d'appel, mais ne se retrouvent pas dans tous les systèmes politiques.

Une deuxième critique concerne l'imprécision du modèle quant aux règles institutionnelles en vigueur dans un sous-système. En effet, Baumgartner et Jones sont singulièrement silencieux sur les contraintes institutionnelles affectant un sous-système, de même que sur les réactions qu'il est possible de prévoir de la part d'un sous-système menacé. Ainsi, même si un acteur parvient à étendre

le conflit et à provoquer une ponctuation, son option (l'image de la politique qu'il préconise) ne sera pas pour autant nécessairement retenue. Les résultats d'une ponctuation sont hautement imprévisibles, et c'est un risque que doivent courir les acteurs mobilisés.

Enfin, on constatera que Baumgartner et Jones ne s'intéressent pas aux partis politiques dans leurs analyses et omettent de leur faire jouer un rôle dans les sous-systèmes. C'est d'ailleurs pour corriger cette dernière lacune que les deux auteurs, dans la seconde édition de leur ouvrage de référence, proposent une théorie générale du traitement de l'information dans les systèmes politiques qui inclut entre autres les partis politiques. Mais l'exposition de cette théorie déborde largement le cadre du présent document.

stratégiques d'un acteur mécontent ont peu de chance de mener à l'effondrement d'un système et de sa politique. Les velléités de changement sont atténuées par les dispositifs de défense que sont une image positive et un lieu de politiques favorables. Leur deuxième contribution a été de démontrer, à l'aide du principe de ponctuation, la vulnérabilité de ces mêmes sous-systèmes. Le modèle de l'équilibre ponctué présente les systèmes de gouvernance comme étant ouverts à de nouvelles idées, capables de s'engager dans de nouvelles politiques et donnant la possibilité aux mécontents de faire appel. Les clés à la disposition des mécontents sont toutes trouvées : modifier l'image de la politique, étendre le conflit à des acteurs qui n'étaient pas déjà impliqués et trouver de nouveaux lieux de politiques.

Conclusion

Tout bien considéré, on peut accorder à Baumgartner et Jones deux grandes contributions à l'analyse des politiques publiques. La première est qu'ils ont démontré à quel point un sous-système est étroitement lié à l'image de la politique. Tant que l'image de la politique demeure stable, les actions

Bibliographie

- Brian, A.W. (1988). Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. Dans P.W. Anderson, K. Arrow, & D. Pines (dir.), *The Economy as an Evolving Complex System*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Baumgartner, F. R. (1989). *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Baumgartner, F. R., De Boef, S. L. et Boydston. (2008). *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Baumgartner, F. R. et Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, F. R. et Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. et Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics (2ième édition)*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M. et Walgrave, S. (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Boushey, G. (2012). Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovation. *The Policy Studies Journal*, 40(1), 127-146.
- Breunig, C. et Koski, C. (2006). Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. *The Policy Studies Journal*, 34(3), 263-379.
- Breunig, C. et Koski, C. (2012). The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and Their Consequences. *The Policy Studies Journal*, 40(1), 45-67.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*, New York, NY: Palgrave MacMillan
- Cairney, P. (2013). Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies? *The Policy Studies Journal*, 41(1), 1-21.
- Campbell, J. L. (1988). *Collapse of an Industry: Nuclear Power and the Contradiction of U.S. Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cobb, R.W. et Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Cobb, R.W. et Ross, M.H. (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Derthick, M. et Quirk, P. J. (1985). *The Politics of Deregulation*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Feder-Bubis, P. et Chinitz, D. (2010). Punctuated Equilibrium and Path Dependency in Coexistence: The Israeli Health System and Theories of Change. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35(4), 595-614.
- Fritschler, A. L. (1989). *Smoking and Politics (4ième édition)*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Givel, M. (2006). Punctuated Equilibrium in Limbo: The Tobacco Lobby and U.S. State Policymaking from 1990 to 2003. *The Policy Studies Journal*, 34(3), 405-418.
- Givel, M. (2008). Assessing Material and Symbolic Variations in Punctuated Equilibrium and Public Policy Output Patterns. *Review of Policy Research*, 25(6), 547-561.
- Givel, M. (2010). The Evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium Theory in Public Policy. *Review of Policy Research*, 27(2), 187-198.
- Givel, M. (2012). Nonpunctuated and Sweeping Policy Change: Bhutan Tobacco Policy Making from 1991 to 2009. *Review of Policy Research*, 29(5), 645-660.

- Gould, S. J. et Eldredge, N. (1977). Punctuated Equilibria: The Tempo and Mode of Evolution Reconsidered. *Paleobiology*, 3(2), 115-151.
- Howlett, M. (1997). Issue-Attention and Punctuated Equilibria Models Reconsidered: An Empirical Examination of the Dynamics of Agenda-Setting in Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 30(1), 3-29.
- Jensen, C. (2009). Policy Punctuations in Mature Welfare States. *Journal of Public Policy*, 29(3), 287-303.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Jones, B. D. et Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention. How Government Prioritize Problems*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Jones, B. D. et Baumgartner, F. R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*, 40(1), 1-19.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R. et True, J. L. (1998). Policy Punctuations: US Budget Authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*, 60(1), 1-33.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Mortensen, P. B. (2005). *Stability and Punctuations in Public Policy: A Comparative Study of Long-Term Policy Effects of Institutional Choices*. Article préparé pour le Congrès annuel du Midwest Political Science Association. 29 p.
- Perl, A. et Dunn, J. A. Jr. (2005). *Reframing Auto Fuel Efficiency Policy: Punctuating a North American Policy Equilibrium*. Article préparé pour le Congrès annuel de l'American Political Science Association. 30 p.
- Robinson, S.E. (2004). Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budgetary Changes in Schools. *The Policy Studies Journal*, 32(1), 25-39.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York, NY: Holt, Rinehart, and Winston.
- Shiffman, J., Beer, T. et Wu, Y. (2002). The emergence of global disease control priorities. *Health Policy and Planning*, 17(3), 225-234.
- Schön, D. A. (1973). *Beyond the Stable State*. New York, NY: The Norton Library.
- Stone, D.A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104, 281-300.
- Smith, M. A. (2002). The Interpretive Process of Agenda-Building: A Research Design for Public Policy. *Politics and Policy*, 30(1), 9-31.
- Walgrave, S. et Varone, F. (2008). Punctuated Equilibrium and Agenda-Setting: Bringing Parties Back in. Policy Change after the Dutroux Crisis in Belgium. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(3), 366-395.
- Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S.F., Burgha, R. et Gilson, L. (2008). 'Going' health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. *Health Policy and Planning*, 23, 308-317.
- Workman, S., Jones, B.D. et Jochim, A.E. (2009). Information Processing and Policy Dynamics. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 75-92.

Janvier 2018

Auteur : Mathieu Masse Jolicoeur, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal

Édition : Marianne Jacques, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Masse Jolicoeur, M. (2018). *Introduction au modèle de l'équilibre ponctué : un modèle pour comprendre la stabilité et les changements radicaux en politiques publiques*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

REMERCIEMENTS

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé tient à remercier Jean-François Savard de l'École nationale d'administration publique, Francis Garon de l'Université York, une réviseuse anonyme, ainsi qu'Alain Poirier de l'Institut national de santé publique du Québec pour leurs commentaires sur des versions préliminaires de ce texte. Nous souhaitons également remercier François Benoit et Olivier Bellefleur du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé pour leur contribution à la rédaction de ce document.

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada. Répartis à travers le Canada, chacun des centres de collaboration se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le réseau des centres agit autant comme une structure de diffusion des contributions spécifiques des centres que de lieu de production conjointe des projets communs. Le CCNPPS est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS). Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de la santé publique du Canada.

N° de publication : XXXX

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : www.ccnpps.ca.

An English version of this paper is also available at www.ncchpp.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

