

## Congrès AFSP 2009

### Session Thématique 14

#### L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?

*Session 2 : Les méthodes. Une spécificité synchrétique*

**Pierre-Louis Mayaux (Sciences-Po/CERI)**

**pierrelouis.mayaux@sciences-po.org**

#### **Conduire un process-tracing en contexte de faible institutionnalisation**

##### **Défis et usages latino-américains**

### Introduction

Depuis son origine, l'analyse des politiques publiques s'est caractérisée par un recours à une pluralité de méthodes d'investigation. Parfois assimilée à un « bricolage empirique » (Thoenig, 1985, p.40), une telle ouverture méthodologique apparaît pour partie liée à la diversité des approches parcourant la discipline, même s'il n'existe pas de lien univoque et systématique entre un cadre théorique et la méthode employée.

Au sein de cette diversité, toutefois, les méthodes qualitatives ont connu une vigueur croissante au cours des deux dernières décennies. Cet intérêt (plus marqué en analyse des politiques publiques que dans d'autres sous-champs tels que la politique comparée ou l'étude des systèmes partisans) provient d'abord d'une insatisfaction largement ressentie, au sein des sciences sociales, à l'égard des démarches faisant du repérage des covariations la source unique d'inférences causales (Bennett et George, 1997). Souvent perçue comme insuffisante par elle-même, la recherche des effets causaux s'est alors vue relativisée au profit de la mise en évidence des mécanismes causaux, définis comme « la chaîne des processus causaux et des variables intervenantes au travers desquels une variable produit ses effets causaux » (Bennett et George, *ibid.*, p.2). Dans un même mouvement, la méthode dite du « process tracing », définie comme une « méthode d'analyse [se déployant] au sein d'un même cas, et visant à évaluer des processus causaux » (George et McKeown, 1985, p. 35), était perçue comme une méthode privilégiée permettant d'identifier (et même de tester) ces mécanismes causaux.

Au cours des deux dernières décennies, les travaux mobilisant le process-tracing se sont essentiellement déployés dans le cadre des Etats européens et nord-américains, dans lesquels la différenciation des institutions politiques à l'égard des autres institutions sociales est un processus ancien et relativement consolidé. L'usage de la méthode a en revanche été plus restreint dans le cadre des pays en développement, singulièrement en Amérique Latine. Surtout, lorsque la méthode a été employée, les spécificités de ses modalités d'application ont été peu théorisées. Il apparaît pourtant nécessaire, alors que même que l'analyse des politiques publiques prend son essor dans la région, de spécifier ses difficultés et ses précautions

d'application dans des contextes politico-institutionnels fort différents de son milieu d'origine.

Après avoir rappelé les enjeux théoriques dans lesquels s'insère l'usage du process-tracing (I), nous montrerons que son application à des cas latino-américains se heurte à un triple défi relatif à l'accès aux données, à la mesure des variables qualitatives et à l'interprétation des mécanismes causaux (II). Nous évoquerons ensuite trois pistes pour un usage latino-américain du process-tracing, concernant respectivement la stratégie de recherche (la familiarité avec le terrain), les techniques d'enquête (via un usage raisonné de l'entretien), et son insertion systématique dans des recherches comparatives (III). Nous terminerons en montrant que le jeu en vaut la chandelle, le process-tracing se révélant une méthode d'analyse privilégiée pour mettre en lumière certaines spécificités du processus politique latino-américain (IV).

## **1. Le process-tracing : intérêts et enjeux théoriques**

### *Une méthode aux multiples attraits*

L'attrait croissant exercé par le process-tracing en analyse des politiques publiques a des sources multiples. Prenant sa source dans une volonté de compléter les inférences causales fondées sur la seule observation des corrélations, il vise à développer des théories de moyenne partie, tout en se révélant particulièrement adapté au repérage des causalités complexes. Il peut en outre s'insérer dans des cadres théoriques très différents.

Nombreux sont les chercheurs à ressentir une insatisfaction récurrente à l'égard des inférences causales fondées sur le seul repérage des covariations, notamment sous la forme de corrélations statistiques. Les multiples critiques formulées contre les formes contemporaines de la méthode des « variations concomitantes » chère à Emile Durkheim pointent toutes vers l'impossibilité de distinguer conceptuellement entre une corrélation contingente et un lien de causalité véritable. Se fondant sur ce constat, le philosophe des sciences Andrew Sayer relève que « ce que nous voulons... c'est une connaissance sur *comment* le processus opère. Savoir simplement que « C » a généralement été suivi par « E » n'est pas suffisant; nous voulons comprendre le processus continu par lequel « C » a produit « E », s'il l'a bien produit (Sayer, 1992, p. 106-107). Selon Andrew Bennett et Alexander George, la méthode du process-tracing vise ainsi à « explorer et expliquer le *processus de décision* par lequel des conditions initiales différentes se traduisent en résultats ». Elle peut dès lors être utilisée avec profit dans le cadre de comparaisons à petit nombre de cas (Hall, 2003).

L'objectif est alors de formuler (et le cas échéant de tester, bien qu'il y ait désaccord parmi les utilisateurs sur la validité scientifique d'un tel test) des propositions théoriques de moyenne portée, qui évitent l'écueil des « atheoretical descriptive narratives », sans basculer à l'inverse dans des propositions théoriques prétendant découvrir des « universal law of human behavior that hold across all times and places » (Bennett et George, 2005). Il s'agit plus modestement de mettre au jour les mécanismes causaux qui relient variables indépendantes et dépendantes dans chaque contexte particulier.

L'engouement croissant de la méthode auprès des analystes des politiques publiques (Hall 2003 ; Mahoney et Rueschmeyer, 2003 ; Bennett et George, 2005. Pour une revue de la littérature, cf. Faletti, 2006) s'explique en outre par les promesses qu'elle ouvre pour formuler, amender et éventuellement tester des théories dans un monde marquée par des effets d'interaction complexes et des causalités multiples. Selon Peter Hall (2003), le process-tracing se révèle ainsi particulièrement adapté à un monde « dans lequel il est difficile d'expliquer les résultats en termes de deux ou trois variables indépendantes –précisément le monde dans lequel de plus en plus de chercheurs en science sociale pensent que nous vivons » (p.391).

Enfin, l'attrait exercé par le process-tracing est lié à sa capacité à s'insérer dans différents cadres théoriques, même si le statut qui lui est conféré peut alors varier substantiellement. Certains travaux inspirés par le choix rationnel en ont ainsi fait une méthode d'analyse privilégiée, via la notion de « narration analytique » (*analytic narrative*), dans le but de redonner de l'épaisseur historique à des théories formalisées, issues notamment de la théorie des jeux (Bates et al. 1998). Son rôle est alors essentiellement illustratif. D'autres auteurs, en revanche, l'envisagent comme une méthode visant à formuler et à tester des hypothèses dans un cadre théorique inspiré par le néo-institutionnalisme historique (Hall, 2003). Il peut, enfin, être mobilisé pour évaluer l'impact des idées, des valeurs et des normes dans le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques (Campbell, 2004).

### *Une forte exigence informationnelle*

Quelle que soit la diversité de ses usages, le process-tracing présente la caractéristique fondamentale d'être particulièrement exigeant en termes d'information et d'observation. Il requiert tout d'abord, à l'instar de l'ensemble des démarches qualitatives, une mesure minutieuse des variables sélectionnées. Mais cette exigence se trouve encore accrue pour trois raisons théoriques spécifiques. En premier lieu, les points d'observation le long de la chaîne causale sont autant d'unités d'observation permettant de contrebalancer le nombre de variables indépendantes testées, et donc de discriminer entre les théories alternatives. Ils fournissent ainsi un équivalent fonctionnel au contrôle statistique. En second lieu, comme le soulignent Bennett et George (2005), une seule observation contraire à la théorie envisagée doit conduire à l'abandon ou à l'amendement de la théorie, tandis que l'inobservabilité d'une seule des variables intervenantes conduit à limiter sévèrement les possibilités d'inférences causales. Enfin, l'interprétation des mécanismes causaux à l'œuvre (Y'a-t-il coopération ou conflit ? Dans quelle mesure y a-t-il apprentissage, imposition ou *uploading* ?) requiert une lecture fine et attentive de chacun des cas pour éviter les équivoques.

Toutes ces exigences sont plus facilement satisfaites dans les systèmes politiques dotés d'institutions stables et relativement consolidées. Les bureaucraties « weberiennes » et le jeu des contre-pouvoirs contribuent à produire des données fiables, actualisées et diversifiées. La stabilité génère de la mémoire institutionnelle. Enfin, les institutions fournissent des espaces

d'interaction aisément identifiables par le chercheur, qui fournissent autant de clefs d'entrée pour l'observation des mécanismes causaux.

Or, la situation des Etats latino-américains est souvent très différente, et pose de ce fait des défis particuliers. Ces défis renvoient tous, d'une manière ou d'une autre, au moindre degré de consolidation des institutions politiques formelles dans ces Etats, et au caractère structurant des modes de coordination informels.

## **2. Le process-tracing à l'épreuve de l'Amérique Latine : accès aux données, variables qualitatives et mécanismes causaux**

L'usage du process-tracing en Amérique Latine se heurte à trois grands types de défis, ayant trait respectivement à la collecte des données, à la mesure des variables qualitatives et à l'interprétation des mécanismes causaux. Ainsi, les données sont bien souvent lacunaires par manque de capacité institutionnelle, mais sont également souvent, lorsqu'elles existent, lourdement biaisées ou rendues difficiles d'accès par l'opacité volontaire du processus politique. La mesure des variables indépendantes (et dépendantes) est rendue difficile en raison de la superposition conflictuelle des règles formelles, aisément repérables, et des pratiques informelles. Enfin, la spécification des mécanismes causaux est plus ardue, et des notions telles que « conflit politique », « coopération » ou « imposition » peuvent se charger d'un sens différent et doivent être maniées avec une prudence particulière.

Trois observations liminaires s'imposent à ce stade. La première est que ces difficultés sont loin d'être totalement absentes des pays du Nord, et qu'à bien des égards les différences peuvent être de degré bien plus que de nature. Les écueils traditionnels de toute recherche se trouvent ainsi accentués et dramatisés dans le contexte latino-américain. Souvent, cependant, les différences sont telles qu'elles imposent de repenser en profondeur les protocoles de recherche et les techniques d'enquête.

La deuxième remarque est que ces défis ne sont pas nécessairement l'apanage du process-tracing. A l'évidence, les problèmes liés à la mesure des variables indépendante et dépendante concernent tout type de recherche, spécialement celles d'inspiration qualitative. Toutefois, la difficile spécification des mécanismes causaux affecte quant à elle plus particulièrement le process-tracing, tandis que les difficultés d'accès aux données prennent une acuité particulière pour une méthode particulièrement exigeante en matière d'observation.

Troisièmement, enfin, ces problèmes renvoient autant à des éléments de nature empirique (la quantité et qualité des données disponibles) qu'à la nature même des processus politiques latino-américains (faible institutionnalisation, poids des logiques informelles). A cet égard, comme le rappelle Pierre Muller, « les questions de méthode ne peuvent jamais être déconnectées des questions théoriques et de l'approche retenue » (Muller, 2005). Les problèmes liés à l'application d'une méthodologie particulière renvoient inéluctablement aux spécificités du processus politique.

*a/ La collecte des données, entre lacunes, biais et difficultés d'accès*

Bien souvent, la collecte des données en Amérique Latine est rendue difficile pour trois raisons : les données peuvent être parcellaires, biaisées ou volontairement dissimulées.

Le caractère lacunaire des données a des causes multiples. Pour ce qui concerne les données agrégées, le point d'entrée de toute analyse, le manque de ressources financières, humaines et techniques limite la pertinence des bases de données statistiques, a fortiori pour les périodes plus anciennes. Cette observation est bien entendu à nuancer suivant les pays, les secteurs, et suivant les priorités de la recherche internationale<sup>1</sup> (académique ou « appliquée »). L'appareil statistique chilien se compare difficilement avec celui des pays andins. La gestion des ressources naturelles, thème particulièrement sensible dans la région, la décentralisation fiscale et administrative ou les politiques sociales, sont pour leur part bien mieux documentées que la propriété foncière, la diversité ethnique ou l'action syndicale, pour des raisons qui tiennent à la fois aux priorités gouvernementales et académiques. De nombreuses recherches souffrent en outre des lacunes de la cartographie.

Toutefois, ce problème d'agrégation des données ne vulnérabilise pas spécifiquement le process-tracing. En revanche, l'instabilité politico-institutionnelle lui pose des problèmes de nature particulière. Elle peut tout d'abord compliquer sérieusement l'établissement d'une cartographie des acteurs. Les incessants redécoupages ministériels, la rotation rapide des agents en fonction des alternances politiques et des pratiques de rétribution gouvernementales, et plus généralement la frénésie de création et de réformes institutionnelles, expression symbolique du volontarisme politique (et bien souvent le masque de son impuissance réelle) peuvent rendre d'autant plus malaisée la reconstitution des trajectoires individuelles. Celles-ci peuvent être plus discontinues encore en raison du passage, fréquent et valorisé, dans les pays du Nord ou les institutions supranationales (institutions financières internationales, agence des Nations Unies, think-tanks basés en Amérique du Nord, etc.). En outre, la courte vie des institutions empêche la formation d'une mémoire institutionnelle : la littérature « grise » (mémoires internes, comptes-rendus de réunion, notes et instructions de service) devient dès lors plus difficile à reconstituer.

Deux facteurs additionnels compliquent le pistage de l'élite politico-administrative : l'ampleur particulière des transformations institutionnelles entreprises durant la décennie 80 et surtout 90, ainsi que la faible structuration des partis politiques. Pour ce qui est du premier facteur, les politiques massives de privatisation ont accentué le transfert des hauts fonctionnaires vers le secteur privé. La faible structuration des partis politiques, surtout dans les pays de « la troisième vague » démocratique (cf. Grassi, 2004), ôte aux partis politiques une partie de leur fonction de sas entre deux participations aux cabinets ministériels.

La Bolivie fournit une bonne illustration de ces difficultés : le pays a connu pas moins de six chefs d'Etat entre 2000 et 2006, alternances rythmées par d'importants remaniements

---

<sup>1</sup> Ainsi, le département de science politique de l'Université de Salamanque a-t-il lancé, depuis plus d'une décennie, un ambitieux programme de recherche sur les élites parlementaires dans la région. Le regroupement des moyens a permis la constitution d'une importante base de données, consultable sur le site de l'université.

ministériels. L'arrivée au pouvoir du gouvernement d'Evo Morales a provoqué un important changement dans la composition des élites politiques, amplifié par l'octroi massif de postes aux fidèles de la nouvelle élite dirigeante. Si certains « street-level bureaucrates » (ainsi que quelques hauts fonctionnaires) sont parvenus à se reconvertir dans la nouvelle administration, la majeure partie de l'ancienne élite s'est reconvertie dans le secteur privé ou dans les organisations internationales. Par ailleurs, certaines unités administratives d'une importance décisive dans l'histoire récente du pays n'ont eu qu'une durée de vie limitée, et leurs anciens membres sont difficiles à retrouver. C'est par exemple le cas du Ministère des Capitalisations, qui pilota l'intégralité du vaste programme de privatisations entrepris entre 1993 et 1997, et qui fut supprimé par la suite.

Par ailleurs, une partie non négligeable de l'information s'appuie sur une source unique, parfois lourdement biaisée. Le principe de recoupement des sources, qui veut qu'une information n'existe que si elle a été donnée par au moins deux sources indépendantes l'une de l'autre, si possible de première main, s'en trouve singulièrement compliqué. Face à des problèmes souvent dramatiques et pressants, les travaux universitaires sont généralement marqués par des postures normatives et prescriptives, tandis que le journalisme d'investigation occupe une place fort limitée. De fait, l'écrasante majorité de la production intellectuelle se révèle être avant tout (et se pense comme) une littérature engagée. La presse écrite, où dominent généralement les éditoriaux, se trouve généralement aux mains des grands groupes économiques, d'orientations nettement conservatrices. Les expériences de mobilisations sociales ou les pratiques participatives sont soit mythifiées par les activistes, soient déplorées par des commentateurs toujours prompts à y déceler un manque de maturité démocratique par rapport aux modèles du Nord.

Surtout, dans le domaine économique, une part souvent prépondérante (quoique variable selon les pays) de l'expertise est fournie par les institutions financières internationales, au premier rang desquelles la Banque Mondiale. Dans des domaines tels que le recensement de la pauvreté, les infrastructures ou la protection sociale, nombreux sont les cas où les seules données détaillées et actualisées sont celles fournies par l'institution. Les biais d'interprétation sont naturellement immenses<sup>2</sup> et n'aident pas nécessairement à identifier les acteurs pertinents. Pour reprendre l'exemple bolivien, nombreux sont les travaux de la Banque qui attribuent la remise en cause des privatisations à l'échelle nationale à la montée en puissance du parti politique dirigé par Evo Morales, le *Movimiento al Socialismo* (MAS). Pourtant, une investigation plus fouillée révèle que ce parti politique a davantage servi à fédérer ex-post une constellation d'acteurs locaux sans lien étroit entre eux. Dans ce cas, une bonne partie de la littérature secondaire n'aide aucunement à identifier les acteurs pertinents.

Enfin, dans de nombreux cas, la publicité du processus politique est volontairement restreinte au minimum. Une première raison en est la crainte du manque de légitimité populaire. Souvent pilotés par un nombre restreint d'individus goûtant l'anonymat (technocrates nationaux et fonctionnaires internationaux), les processus politiques apparaissent alors

---

<sup>2</sup> Par exemple, un document de l'institution proposant une revue des expériences de privatisation des services d'eau se conclut par une boîte à outils à l'usage des dirigeants soucieux de « bien » privatiser. Cf. Rives, 2004.

extrêmement difficiles à retracer. Dans le domaine des privatisations, par exemples, des clauses spécifiques permettaient dans bien des cas aux appels d'offre de demeurer secrets. Bien entendu, cette réticence à la publicité trouve également son origine dans des pratiques de corruption, de conflits d'intérêts ou de pratiques clientélistes. Le transfert massif d'actifs du secteur public au secteur privé a ainsi généré d'innombrables accusations de corruption pour des montants considérables<sup>3</sup>. Plus largement, toutefois, ce goût du secret s'alimente dans bien des contextes de l'absence, chez les élites dirigeantes, du sentiment d'avoir des comptes à rendre à la population entre les élections. Au sein des « démocraties déléгатives » classiquement analysées par Guillermo O'Donnell (1994), la norme qui prévaut est celle de la discrétion des dirigeants entre chaque rendez-vous électoral.

Ces trois types de lacunes dans la collecte de données (inexistence, biais et non accessibilité) peuvent ainsi sérieusement limiter l'utilisation du process-tracing. Comme le rappellent George et Bennett (2005), la collecte des données implique, au plan empirique, de rassembler des informations de base sur un cas et de combler les lacunes factuelles dans les comptes-rendus déjà existants. Sur un plan plus théorique, elle implique de rechercher les variables et hypothèses éventuellement omises, et de mettre en évidence les processus causaux. Or, chacune de ces tâches se voit sérieusement compliquée dès lors que les informations de base sont parcellaires et que les comptes-rendus existants sont lourdement biaisés. Or, un chemin causal potentiel ne peut expliquer valablement un cas s'il n'établit pas une chaîne causale ininterrompue depuis la cause putative jusqu'au résultat observé. Dans le même temps, l'inaccessibilité d'une preuve à un point du chemin n'invalide pas la cause, mais rend plus difficile d'éliminer les théories alternatives au-delà d'un doute raisonnable.

#### *b/ Définir et mesurer des variables... marquées par des logiques informelles*

La difficulté de mesurer les variables qualitatives est une préoccupation commune à l'ensemble des études de cas. Elle peut entraver sérieusement la cumulativité des résultats qualitatifs, de la même manière que les désaccords sur la manière de définir et de quantifier les variables peuvent limiter la cumulativité des résultats statistiques. Le process-tracing n'est donc pas épargné par cette difficulté, dans la mesure où une mauvaise appréciation des variables indépendantes putatives (voire même de la variable dépendante observée) risque d'orienter la recherche des mécanismes causaux dans une direction erronée.

Or, ce problème de mesure des variables qualitatives se trouve accentué dans le contexte latino-américain. Il est à relier en partie au manque de données, mais aussi à la superposition conflictuelle entre règles formelles et pratiques informelles. Ces dernières, appuyées sur des réseaux de politique publique souvent peu observables à l'œil nu<sup>4</sup> et à des pratiques clientélistes, s'avèrent souvent les plus décisives. Dès lors, une tentative de codification des

---

<sup>3</sup> Ces accusations ont sans aucun doute joué un rôle non négligeable dans la délégitimation des privatisations. Cf. Rodrik, 2002.

<sup>4</sup> Et présentant des degrés de structuration et des objectifs divers. Pour une typologie des réseaux de politiques publiques en fonction de leur structuration et de leurs objectifs, cf. Le Gales et Thatcher, 1995.

variables fondée sur la seule prise en compte des règles formelles risque fort de se révéler trompeuse. Cela est vrai aussi bien des procédures dichotomiques (attribuant aux variables, les valeurs 0 ou 1 comme dans l'analyse quali-quantitative comparée de Charles Ragin<sup>5</sup>) que de l'affectation plus graduée de « scores d'appartenance » variant entre 0 et 1 selon des intervalles découpés en parts égales (telle que dans la méthode des ensembles flous du même Ragin<sup>6</sup>).

Une bonne illustration des difficultés d'une affectation dichotomique des variables est fournie par les notions de « public » et de « privé ». Si l'on s'en tient aux règles de propriété formelles, le transfert d'actifs des anciennes entreprises de service public (par exemple dans le secteur des transports, de l'eau ou de l'électricité) doit s'analyser comme un basculement du secteur public vers le secteur privé (sous forme de privatisation totale ou de contrats de délégation). Une hypothèse plausible pourra alors renvoyer au rôle des institutions financières internationales dans le processus, via des pressions matérielles (conditionnalité des prêts) ou cognitives (production d'expertise et d'argumentaire, benchmarking). Le process-tracing cherchera dans ce cas à dégager, tout au long du processus, les canaux précis de l'influence des organismes internationaux, et éventuellement les résistances et les marchandages auxquelles celle-ci a donné lieu.

Toutefois, ce type d'analyse évacue totalement le fait que, à bien des égards, le caractère formellement « public » des anciennes entreprises ne renvoyait aucunement à des pratiques inspirées des notions de « service public » ou d'« intérêt général » telles qu'elles existent par exemple en France. Souvent, ces entreprises ne visaient nullement une quelconque égalité des citoyens devant un service collectif. Au contraire, la gestion des services d'eau, d'électricité ou de voirie était essentiellement perçue comme un outil de redistribution clientéliste au profit des élites politico-économiques locales, et constituait essentiellement une rente pour la redistribution des faveurs. Elle était donc perçue, à bien des égards, comme un bien « privé ». Dans certains Etats, la « privatisation » (notamment sous la forme de contrats de concession) a ainsi souvent été justifiée (avec plus ou moins de bonne foi, mais peu importe ici) comme une stratégie visant à universaliser, enfin, un service essentiel. Une hypothèse plausible serait alors que les acteurs nationaux se sont servis stratégiquement des recettes internationales pour faire avancer leurs objectifs (de lutte contre les clientélismes locaux notamment). Le process-tracing s'orientera alors davantage vers la compréhension des modalités de cette appropriation par les acteurs domestiques. On voit donc dans ce cas que la dichotomisation en fonction des seuls aspects formels évacue une spécificité essentielle des réformes des années 1990, à savoir l'usage des opérateurs privés internationaux pour universaliser un service jusque là géré de manière clientéliste par les municipalités, et oriente ainsi le process-tracing sur une voie erronée.

Une manière d'éviter la dichotomisation simple est d'affecter de manière graduée des « scores d'appartenance » variant entre 0 et 1 selon des intervalles découpés en parts égales. Si cette

---

<sup>5</sup> Ragin, Charles, *The Comparative Method*, Berkeley, University of California Press, 1987.

<sup>6</sup> Ragin, Charles, *Fuzzy-set social science*, Chicago and London, the University of Chicago Press, 2000.

procédure, mise au point notamment par Charles Ragin, permet en théorie une appréciation plus fine des variables qualitatives, elle se heurte à des problèmes qui sont fondamentalement d'ordre similaire. Deux exemples peuvent servir à l'illustrer : l'ampleur de la décentralisation et le degré d'indépendance des agences administratives à l'égard du pouvoir exécutif.

La plupart des États latino-américains ont connu d'importantes réformes décentralisatrices durant les années 1980 et 1990. Toutefois, le degré effectif d'autonomie des échelons décentralisés varie bien au-delà de leur capacité formelle (telle qu'elle s'observe dans leurs compétences et leurs ressources). La qualité des relations avec le centre, la continuité de l'administration locale, le niveau de compétences techniques des agents municipaux, la puissance et la légitimité des organisations sociales locales conditionnent tout autant leur maîtrise effective de l'agenda, leur marge de discrétion dans l'affectation des ressources et leur contrôle du processus de mise en œuvre. Dans bien des cas, ces différents éléments peuvent conduire à nuancer sérieusement l'ampleur effective de la décentralisation. Par exemple, la Colombie est un des pays de la région dans lequel la décentralisation est formellement la plus étendue. Mais l'absence de carrière administrative locale et le manque de compétences techniques des agents municipaux conduit bien souvent le centre à conserver un rôle décisif dans des domaines aussi cruciaux que la planification urbaine ou le choix des grands ouvrages (Nickson, 1998). De la même façon, en Bolivie, la décentralisation extensive prévue par les lois de 1994 et de 1995 a mis du temps à s'inscrire dans les pratiques réelles, marquées par un fort dirigisme du centre et la force des organisations citoyennes locales.

La même observation peut être faite pour ce qui est du degré d'autonomie des agences administratives créées durant les années 1990 à l'égard du pouvoir exécutif. Celle-ci est en général formellement étendue, si l'on se réfère aux différentes caractéristiques formelles synthétisées par un « indice d'indépendance » de la Banque Mondiale (Andres, Guash et Straub, 2007). Pourtant, une investigation plus minutieuse met en lumière l'étroite dépendance de ces agences à l'égard des Ministères : leurs fonctionnaires se sentant bien souvent redevables de leur nomination, perçues comme une faveur, ou bien la communauté nationale d'experts étant tellement réduite que les allers-retours entre les Ministères et les agences sont fréquents et les liens incestueux.

Ces exemples indiquent tous que le process-tracing se trouve complexifié de par la disjonction, souvent bien plus importante que dans les pays du Nord, entre règles formelles et pratiques informelles. En Amérique Latine, l'effort de modernisation a souvent conduit à plaquer des règles formelles venues du Nord, qui entrent en contradiction avec les arrangements informels préexistants. Dans ce cas, les règles informelles ne sont pas les fondations sur lesquelles se sont bâties, de manière endogène, les règles formelles. Au contraire, on se trouve souvent en présence d'un pluralisme des normes et des systèmes de référence, accompagné d'une remarquable stabilité des règles informelles, qui n'est pas sans rappeler la situation d'autres anciennes colonies (Hooker, 1975). Cette prégnance des logiques informelles a également été relevée avec plus d'insistance dans les pays du Nord ces dernières années, notamment dans les travaux sur la gouvernance (Le Galès, 1995 ; Gaudin, 2002). Ces recherches soulignent combien les réseaux peuvent constituer la « roue de secours » des structures et des procédures de coordination formelle, et mettent en lumière l'acuité des

relations interpersonnelles dans la stabilisation de nouveaux champs de politiques publiques<sup>7</sup>. Toutefois, ce que ces travaux analysent comme des processus relativement nouveaux de désinstitutionnalisation de l'action publique en Europe relève bien davantage d'un héritage historique de longue haleine en Amérique Latine, où les logiques patrimoniales l'ont généralement emporté sur la constitution d'un Etat « wébérien »<sup>8</sup>.

*cl/ La difficile spécification des mécanismes causaux*

Outre les difficultés relatives aux données et aux variables, un troisième défi auquel se heurte la mise en œuvre du process-tracing en Amérique Latine concerne les mécanismes causaux proprement dits. Il ne s'agit pas ici d'une simple contrainte observationnelle liée au repérage de ces mécanismes, mais bien d'une difficulté d'interprétation et de spécification desdits mécanismes. Deux exemples peuvent servir à illustrer ce propos : celui du « conflit politique » et celui de l'« imposition ».

Dans les pays du Nord, l'institutionnalisation du jeu politique (notamment celle du système partisan, mais également de la participation syndicale) a tendu à pérenniser les clivages politiques. Ceux-ci, qui se sont formés le long de différents axes (Rokkan et Urwin, 1983) se sont ensuite sédimentés et institutionnalisés. Le conflit politique (entre leaders de différents partis politiques, entre organisations syndicales et patronales) apparaît ainsi comme l'expression d'une compétition structurelle pour l'obtention du pouvoir ou le renforcement de chaque organisation. En Amérique Latine, toutefois, la moindre institutionnalisation du jeu politique (et notamment du système partisan) incite à des stratégies politiques individuelles différentes. Les recompositions partisanses sont plus fréquentes, et les transferts d'un parti à un autre plus répandus et mieux acceptés. Dans le domaine syndical, les phénomènes de cooptation par le pouvoir politique sont particulièrement fréquents. Dans ce cadre, un conflit politique peut être beaucoup moins l'expression d'une compétition structurelle que celle d'un marchandage. Nombreux sont les opposants d'une réforme qui s'efforcent en réalité de monnayer leur ralliement futur. Dans une conception de la politique imprégnée de patrimonialisme, la carrière politique est plus facilement perçue comme une carrière comme les autres, justifiant des trajectoires fluides et des affiliations poreuses, facilitées par une moindre rigidité institutionnelle et un moindre enracinement des clivages idéologiques<sup>9</sup>.

De la même façon, dans une région historiquement très dépendante à l'égard de l'expertise et des crédits internationaux, la mise en évidence de transferts imposés de politiques publiques constitue une constante (Brune et Garrett, 2000). La difficile distinction entre facteurs domestiques et facteurs exogènes de changement n'est pas propre à l'Amérique Latine, et

---

<sup>7</sup> Gaudin, J.P., « Politiques urbaines et renégociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? Revue Française de Science Politique, 45 (1), 31-56.

<sup>8</sup> Sur ce phénomène de chassé-croisé, cf. Bezes, Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management? », *Critiques internationales*, 2007/2, n° 35

<sup>9</sup> Cette affirmation est bien entendu à nuancer selon les pays : les systèmes partisans colombiens ou chiliens apparaissent davantage institutionnalisés que les systèmes brésiliens, boliviens ou péruviens. Il faudrait en outre distinguer sans doute entre la politique locale, moins partisane, et la politique nationale.

traverse par exemple toute la littérature sur l'europanisation. Pourtant, cette difficulté revêt une acuité particulière dans la région du fait de l'interpénétration souvent étroite entre les élites nationales et les technocrates internationaux (Dezalay et Garth, 2002). Les premières sont par exemple souvent formées dans les plus prestigieuses universités Nord-Américaine, où elles ont pu s'imprégner d'une atmosphère favorable au marché et à la démocratie libérale, même si cette imprégnation reste difficile à apprécier. De même, les carrières politiques nationales ultérieures sont souvent entrecoupées de fonctions en Amérique du Nord ou au sein des organisations internationales. A l'inverse, nombreux sont les fonctionnaires internationaux présents dans les Ministères nationaux, au sein notamment de groupes de travail mixtes *ad hoc*. Dans la mesure où même la conditionnalité des prêts peut être utilisée comme levier par les dirigeants nationaux pour mener à bien des réformes qu'ils jugent nécessaires, le caractère plus ou moins contraint de telle ou telle politique publique devient particulièrement difficile à mettre en évidence.

On voit donc que les caractéristiques spécifiques des processus politiques latino-américains (telles que la moindre institutionnalisation du jeu politique ou l'interpénétration des élites nationales et internationales) peut rendre particulièrement difficile la spécification des mécanismes causaux à l'œuvre, au-delà même des contraintes observationnelles.

### **3. Quelques pistes pour un usage latino-américain du process-tracing : stratégie de recherche, technique d'enquête et combinaison méthodologique**

Il est selon nous possible de pallier, au moins partiellement, les difficultés précédemment mentionnées en adoptant certaines démarches et en recourant à certains outils. Nous voudrions ici en développer trois qui nous semblent d'une importance particulière : une familiarité étroite avec les terrains d'enquête, un usage raisonné de l'entretien, et l'insertion systématique du process-tracing dans des recherches comparatives, qu'elles renvoient à des comparaisons dans le temps ou dans l'espace.

#### *a/ La familiarité avec les cas et l'apport de l'enquête de terrain*

Certaines des difficultés mentionnées se trouvent minimisées du fait d'une connaissance intime (historique, sociale, culturelle) avec les cas. En règle générale, une telle familiarité passe par un séjour prolongé sur le terrain d'enquête. Le débat portant sur l'opportunité d'un tel séjour est récurrent en sciences sociales, et ne cessera pas d'être débattu de sitôt. Si les coûts sont assurément importants (en termes de temps, de coûts d'opportunité ou de production académique), les bénéfices nous paraissent largement les surpasser, a fortiori sur des terrains au départ peu familiers (Faletti, 2006). Les bénéfices à retirer d'une certaine intimité et d'une enquête de terrain sont multiples.

Tout d'abord, pour ce qui concerne les méthodologies qualitatives en général, une bonne connaissance du contexte local permet en théorie de multiplier les prédictions, et donc les

observations possibles qui sont autant d'équivalents fonctionnels du contrôle statistique. Comme le souligne Donald Campbell, « la bonne connaissance du terrain permet au chercheur de formuler des prédictions sur des douzaines d'autres aspects de la culture, et il ne valide pas la théorie jusqu'à la plupart d'entre elles se trouvent confirmées. D'une certaine manière, il a ainsi testé la théorie avec des degrés de liberté provenant des implications multiples de chacune des théories » (Campbell, 1975, pp. 179, 181-2).

Ensuite, une bonne familiarité avec le terrain d'enquête peut faciliter l'accès aux sources archivistiques, surtout si elles sont sensibles. Dans bien des pays latino-américains, l'accès aux archives ne dépend pas seulement d'une procédure administrative routinisée, mais également des connaissances et des contacts locaux, et de la compréhension que les interlocuteurs ont de la recherche menée. Dans bien des cas, la constitution d'une relation de confiance avec des acteurs clefs s'avère être, non pas un simple atout parmi d'autres, mais bien un élément indispensable du processus de collecte des données. La familiarité avec le terrain permet également le repérage d'organisations indépendantes (ONG, think-tanks) qui produisant une expertise intéressante tout en restant discrètes (parfois sans site internet) et peu ou pas mentionnées dans la littérature secondaire.

Une bonne imprégnation du contexte local permet en outre de mieux guider l'interprétation des données, et d'en extraire davantage d'informations pertinentes (Vitalis, 2006). Elle donne le temps de mieux déconstruire les modes d'énonciation, les effets rhétoriques et les registres d'interaction couramment en vigueur dans le contexte local, et qui peuvent être mal interprétés (ou repris de manière inconsciente) par l'observateur non précautionneux. Pour ne donner que quelques exemples, le registre discursif de la « crise » est très répandu en Amérique Latine : crise politique, crise des institutions, crise de gouvernabilité... Le chercheur peut alors avoir à se distancer d'une fascination trop rapide à l'égard de moments supposés « fondateurs », ou situés « à la croisée des chemins ». Il peut en aller de même pour le registre d'interprétation culturaliste, fort répandu dans les conversations courantes, qui et relie les processus politiques à l'œuvre à la « culture » (le plus souvent « mauvaise ») des élites ou des citoyens. De la même façon, dans certaines régions, une observation superficielle des relations interpersonnelles (tutoiement facile, contacts physiques) peut donner l'impression d'interactions égalitaires, quand bien même elles s'insèrent en réalité dans un faisceau de relations asymétriques de type clientélares.

Toujours dans l'idée d'extraire une information plus fiable des données, une bonne familiarité avec le terrain peut permettre de mieux apprécier l'orientation et les partis-pris des différentes sources d'information, leurs positions respectives dans les différents champs, ce qui constitue une ressource non négligeable lorsque ces sources, comme on l'a déjà évoqué, sont lourdement biaisées.

Elle peut en outre permettre d'extraire davantage d'information des entretiens grâce à la maîtrise des codes culturels, a fortiori si certaines informations sont a priori sensibles. Dans des contextes où les interlocuteurs peuvent être réticents à évoquer des pratiques clientélistes ou de corruption, la constitution patiente d'une relation de confiance apparaît plus que jamais comme un atout décisif.

Enfin, les logiques informelles sont en règle générale moins aisément observables que les procédures formelles. Reconstituer les réseaux, les espaces d'interaction, les trajectoires individuelles peut donc logiquement requérir plus de temps qu'une simple entrée par les institutions formelles.

Dans ces différents aspects, il est facile de relever que la « sociologisation » du regard à l'œuvre dans l'analyse des politiques publiques (avec les reformulations conceptuelles qui l'accompagnent) constitue un atout précieux pour acquérir vis-à-vis de son terrain la familiarité distanciée, l'intimité critique requise.

### *b/ Un usage raisonné de l'entretien semi-directif*

Comme le souligne John S. Odell, il existe au sein des méthodes qualitatives une tendance à mettre l'accent sur la méthode historique et la recherche archivistique, au détriment d'autres modalités de collecte de données telles que l'entretien (Odell, 2006). Pourtant, même si les données produites par l'entretien se heurtent à des défis identiques, à bien des égards, à ceux auxquels se trouvent confrontées d'autres types de données (Bongrand et Laborier, 2005), celui-ci permet au chercheur d'aller au-delà des sources écrites et de poser des questions, informées par la théorie, à des participants clefs des événements et processus qu'il étudie.

De fait, il apparaît indiscutable à certains auteurs que le recours approfondi à des entretiens semi-directifs peut se révéler une source d'informations indispensable pour compenser les lacunes des sources écrites (Davies, 2001). L'entretien peut ainsi contribuer de manière décisive à certains objectifs de la recherche s'il est manié avec toute la prudence nécessaire.

Il a souvent été noté que l'entretien peut être appréhendé comme une source d'informations concernant l'objet de recherche (usage informatif/narratif), ou comme un objet de recherche en lui-même permettant notamment de retracer la carte mentale de l'interviewé (usage compréhensif) (Pinson et Sala-Pala, 2007). Ces deux dimensions peuvent être d'intérêt pour le process-tracing, et leur pondération respective dépend des théories qui informent l'analyse. Dans tous les cas, deux observations peuvent être faites. La première est que, dans la mesure où la collecte de données induites par le process-tracing concerne souvent des processus clefs de prise de décision à très haut niveau, l'entretien des élites politico-administratives est généralement une stratégie cruciale pour obtenir les informations requises. En second lieu, l'apport potentiel de l'entretien se trouve accru dans un contexte marqué par le poids des processus informels (George et Bennett, 2005). En l'absence d'espace institutionnalisé d'interactions ou de sources écrites qui s'y rapportent (comptes-rendus, mémorandums, ordres du jour), celui-ci constitue bien souvent la seule source probante d'information sur l'existence, la nature et les modalités des interactions ayant façonné le processus. La multiplication des entretiens et leur éventuel croisement avec des sources écrites permet en outre de recouper les sources.

Dans tous les cas, au vu des incertitudes entourant les acteurs les plus pertinents, il importe de sélectionner les interviewés sur des critères de réputation autant que de position. Dans cet

esprit, un usage intéressant est l'entretien "boule de neige": l'enquêteur sélectionne au départ un petit groupe d'interviewés qu'il estime pertinent. Il demande ensuite à chacun d'entre eux de lui indiquer d'autres interviewés potentiels, partageant des caractéristiques similaires ou qui leur apparaissent pertinent d'une manière ou d'une autre pour l'objet d'étude. Ce second groupe d'interviewés est à son tour interrogé, et la même démarche est répétée. Le processus continue jusqu'à ce que le chercheur ait l'impression que l'échantillon obtenu est assez large pour l'objectif de l'étude, ou bien jusqu'à ce que les interviewés commencent à répéter certains noms de manière suffisamment systématique pour qu'il apparaisse improbable que d'autres nominations délivrent des informations substantiellement nouvelles.

Cela dit, les apports potentiels de l'entretien ne doivent aucunement dissimuler ses limites et ses pièges, qui sont bien documentés (Bongrand et Laborier, *ibid.*). Trois précautions valent particulièrement la peine d'être rappelées. En premier lieu, l'information doit être obtenue d'un témoin de première main, et non fondée sur des oui-dire de l'interviewé. Ensuite, le niveau d'accès de l'interviewé aux événements dont il est question doit être connu avec précision. Enfin, si possible, la fiabilité de l'interviewé peut être évaluée en fonction de sa réputation et de ses entretiens passés.

#### *c/ Comparer des processus : process-tracing et recherches comparatives*

Pour bien des chercheurs, la complémentarité entre le process-tracing et la comparaison ne laisse guère de doutes. Peter Hall (2003) pense ainsi explicitement son « systematic process analysis » dans le cadre des comparaisons à petit nombre de N. Les deux visent effectivement à multiplier les unités d'observation tout en conservant la richesse empirique propre aux études de cas. La comparaison, qu'elle se déroule dans le temps ou dans l'espace, a historiquement été considérée comme un moyen d'accroître le nombre de cas sans augmentation proportionnelle du nombre de variables à contrôler (Lijphart, 1971 ; Bartolini 1993). Dans la lignée durkheimienne, bien des chercheurs la considèrent encore comme le moyen privilégié, sinon unique, de construire des explications convaincantes en sciences sociales (Landman, 2003). Employées de manière conjointe, les deux méthodes maximisent donc les chances de discriminer entre des théories alternatives.

Dans les faits, un nombre croissant de travaux s'efforcent désormais de conjuguer une analyse serrée des processus causaux à des comparaisons à petit nombre de N. Si les comparaisons dans l'espace sont les plus développées, l'axe diachronique se fait de plus en plus présent. Le développement de celui-ci rencontre un terrain favorable dans une région où la méthode historique est traditionnellement développée (Collier et Collier, 1991 ; Mahoney, 2001).

Dans le cas des comparaisons diachroniques, un processus politique similaire peut être comparé avant et après une réforme importante. Par exemple, Andres Mejilla Acosta et al. Outre la progressive montée en puissance de nouveaux acteurs de veto (notamment aux échelons décentralisés), cette stratégie de recherche leur permet d'attirer l'attention sur le frein au changement que représente la dépendance l'égard des exportations pétrolières, au-delà des réformes institutionnelles parfois spectaculaires. De la même façon, Tulia Faletti

remonte jusqu'en 1853 pour analyser les relations entre Etat, Provinces et municipalités en Argentine, en comparant la configuration postérieure aux réformes de décentralisation des années 1990 aux configurations antérieures. Cela lui permet de faire la part entre le poids des héritages historiques et les nouvelles opportunités offertes aux acteurs (Faletti, 2004)

Certaines comparaisons dans l'espace, quant à elles, s'efforcent de plus en plus de retracer synchronique : Leslie Elliott Armijo et Philippe Faucher explorent ainsi les différentes recompositions d'alliance ayant présidé à la mise en œuvre de réformes néolibérales en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique (Armijo et Sanchez, 2002). Ben Ross Schneider, quant à lui, analyse de manière fine les modalités d'insertion des milieux d'affaires dans les coalitions politiques, afin de saisir les vecteurs de l'influence des milieux d'affaire sur les réformes d'inspiration néolibérales (Schneider, 2005).

Si l'usage du process-tracing peut contribuer à renforcer et à affiner la comparaison (en attirant notamment l'attention sur les phénomènes d'équifinalité, cf. partie suivante), nous attirons ici davantage l'attention sur le gain de la comparaison pour le process-tracing. Celle-ci peut ainsi permettre de renforcer la plausibilité d'une théorie malgré l'inobservabilité de certaines de ses implications processuelles dans un cas spécifique. Si des processus causaux similaires, se déployant entre une même série de variables indépendante et une même valeur de la variable dépendante, sont dévoilés dans deux ou trois autres cas, alors la plausibilité de leur présence se trouve accrue pour le cas d'origine, même si celui-ci souffre d'informations lacunaires.

La comparaison dans le temps permet quant à elle de mieux mesurer le changement à l'œuvre dans les processus causaux (montée en puissance de nouveaux acteurs bénéficiant de nouvelles opportunités, interactions plus coopératives qu'auparavant, etc.), et donc de mieux interpréter les mécanismes contemporains grâce aux points de référence du passé.

#### **4. Les apports du process-tracing pour l'étude des processus politiques latino-américains**

Préciser les modalités d'usage du process-tracing en Amérique Latine est une tâche d'autant plus importante que cette méthode recèle des gains théoriques substantiels pour l'analyse des processus politiques de la région. Elle constitue en effet un outil d'analyse privilégié pour mettre en lumière des phénomènes tels que l'équifinalité (lorsqu'insérée dans une comparaison), le poids des logiques informelles et l'importance des processus d'institutionnalisation par rapport à l'analyse des propriétés institutionnelles.

##### *a/ L'attention portée à l'équifinalité*

Il a souvent été relevé que le process-tracing amenait le chercheur à intégrer le problème de l'équifinalité dans l'analyse (George et Bennett, 2005 ; Faletti, 2006). De fait, dès lors qu'il s'insère dans une démarche comparative, le process-tracing constitue une méthode privilégiée

afin de montrer, le cas échéant, que des résultats similaires peuvent être produits par le biais de processus causaux différents. Ce faisant, il se présente comme un correctif nécessaire à bien des travaux sur l'Amérique Latine. En effet la perception, par bien des chercheurs, de la région comme un terrain fertile pour la comparaison a souvent conduit à la prolifération des études quantitatives, manquant parfois de précaution. L'Amérique Latine apparaît effectivement bien souvent comme un échantillon raisonné d'un groupe de pays homogène, marquée par une similarité culturelle héritée de la colonisation ibérique, et des traits institutionnels et socio-économiques communs.

Partant de ces similarités (posées comme postulats et non comme objets de recherche), nombreux sont les analystes pour qui les pays de la région ont tendance à changer à l'unisson, selon des cycles historiques (Chua, 1995) ou des « vagues de paradigmes » (Santiso, 2005). Ce qui interroge alors, ce sont les mécanismes de diffusion et de transferts qui favorisent une telle synchronisation (Weyland, 2004 ; Jordana et Levi-Faur, 2005).

Ces analyses mettent le doigt sur des processus bien réels, mais tendent à surestimer les similarités formelles et les processus de convergence. Un nombre croissant d'analyse met au contraire l'accent sur les différences dans l'ampleur, le rythme et les séquences des processus de réforme (Murillo, 2001). Par exemple, si la plupart des Etats de la région se sont dotés de programmes de transferts de ressources sous conditions (*Conditional Cash Transfer Programs - CCTP*), ils l'ont fait selon des processus politiques très différents, et dans le cadre de processus diversifiés de réformes (Lautier, 2002). Le process-tracing constitue une méthodologie clef à l'appui de cette démarche qui postule que la connaissance scientifique progresse autant en répondant à la question du « comment ? » qu'à la question du « pourquoi ? » (Pierson, 2004)

#### *b/ La relativisation du poids des institutions formelles*

Il est également apparu tout au long de cette contribution que le process-tracing constituait une méthode privilégiée dans la mise en lumière du poids des logiques informelles au détriment des institutions formelles. Elle permet de ce point de vue de dépasser les apories des approches statistiques, mais également celles de la majorité des travaux de politiques comparées, qui prennent les institutions formelles comme clefs d'entrée privilégiées de l'analyse. Ce qui caractérise au contraire bien souvent les processus politiques latino-américain, c'est la superposition conflictuelle des règles formelles et des pratiques informelles. L'incorporation des réformes les plus contemporaines des pays du Nord (telles que le Nouveau Management Public, la contractualisation de l'action publique ou l'enchevêtrement des niveaux de gouvernement) se heurte à, ou s'hybride avec, des pratiques clientélistes et patrimoniales, le poids des réseaux politico-économiques, l'importance du leadership charismatique ou le manque de capacité administrative.

A cet égard, le tournant sociologique<sup>10</sup> observable actuellement dans l'analyse des politiques publiques constitue un apport important pour la mise en évidence des mécanismes causaux réellement à l'œuvre. Des notions telles que celles de réseaux, de gouvernance, de traducteurs ou de forums peuvent receler une véritable portée heuristique. Comme le rappellent Michel Crozier et Jean-Paul Thoenig, «les auteurs français se sont efforcés de montrer qu'il existait des modes de coordination « informelle » ne reposant sur aucune norme juridique ou procédurale institutionnalisée.»<sup>11</sup>. De même, nombreuses sont les analyses actuelles qui remettent en cause les principes de séparation de l'Etat et du marché ou de l'Etat et de la société, ainsi que les présupposés de différenciation nette et précise de l'officiel et du non officiel, du public et du privé, du régulé et du non régulé.

Toutefois, les différentes notions issues de ces travaux, aussi heuristiques soient-elles, doivent être maniées avec précaution dans le cas des Etats latino-américains. Elles ont en effet été élaborées pour désigner des processus perçus comme relativement nouveaux dans les Etats européens de désinstitutionalisation de l'action publique. Cette désinstitutionalisation relative ferait suite à une longue séquence historique de différenciation et de rationalisation de l'appareil étatique. La faible institutionnalisation latino-américaine revêt quant à elle un caractère structurel et apparaît d'une certaine manière plus complexe, comme le produit historique d'une sédimentation de pratiques et de tentatives avortées d'institutionnalisation. Les pratiques clientélares et de patronage remontant à l'époque coloniale se superposent ainsi à des réseaux politico-économiques remontant à la phase d'industrialisation des Etats et de formation des grands groupes économiques, tandis que le retrait de l'Etat de la sphère productive, la contractualisation ou l'évolution vers une gouvernance multi-niveaux sont en partie le produit des réformes d'inspiration néolibérale des années 1980 et 1990.

Malgré cette superposition de différentes strates d'informalité, l'effort d'institutionnalisation se poursuit, selon une séquence en disjonction partielle avec celle des Etats du Nord. Ce phénomène de chassé-croisé est bien résumé par la formule de Philippe Bezes lorsqu'il analyse les efforts de construction de « bureaucraties wébériennes à l'heure du New Public Management ».

Dès lors, le process-tracing, en mettant en lumière le caractère heurté et incertain des processus causaux, ainsi que l'importance des modes de coordination informels, oblige mieux que d'autres méthodes à prendre en compte la difficile intériorisation des règles formelles par les acteurs latino-américains. Il constitue ainsi une méthode d'analyse privilégiée pour montrer, non pas la manière dont les institutions nouvellement créées structurent le comportement des acteurs, mais bien combien elles peinent à le structurer. La méthode invite donc à déplacer le regard de l'analyse des propriétés institutionnelles vers celle des processus d'institutionnalisation. En particulier, elle invite à montrer en quoi les règles formelles (qu'elles soient envisagées comme des structures d'incitation et de sanction ou comme des

---

<sup>10</sup> Sur la nature et les modalités de ce tournant, voir : Déloye, Yves Voutat Bernard (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002.

<sup>11</sup> Crozier, M. et Thoenig, J.C., « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue Française de sociologie* 16 (1), pp. 3-32.

modèles de conduite appropriée) peuvent entrer en conflit avec les logiques informelles préexistantes. Par exemple, la plupart des Etats de la région se sont efforcés, notamment dans le domaine des infrastructures, d'ériger une fonction régulatrice indépendante des pressions de l'Exécutif. Cette volonté s'est généralement exprimée dans la création d'agences de régulation formellement indépendantes (financement autonome via des taxes de régulation prélevées sur les opérateurs, non révocabilité des mandats par l'Exécutif, etc.). Pourtant, cette autonomie formelle s'est heurtée aux processus de nomination réels, marqué par l'octroi de faveurs de la part de l'Exécutif à ses soutiens loyaux, et, postérieurement, à la dépendance structurelle de ses fonctionnaires à l'égard de l'Exécutif, à tel point que dans des pays tels que la Bolivie le président détient un pouvoir de révocation et de nomination *de facto*.

## Conclusion

En conclusion, nous avons pu voir que l'usage du process-tracing, méthode centrale dans les approches qualitatives en analyse des politiques publiques, se voyait confronté, à l'épreuve des cas latino-américains, à un triple défi. Celui-ci concerne à la fois l'accès aux données, la mesure des variables qualitatives et l'interprétation des mécanismes causaux. En premier lieu, si l'exigence informationnelle du process-tracing apparaît particulièrement élevée, l'accès aux données pertinentes est rendu difficile par leur caractère lacunaire, les biais souvent importants dans leur élaboration et leur dissimulation volontaire. En second lieu, la mesure des variables qualitatives devant guider le process-tracing se complique du fait de la disjonction entre règles formelles et logiques informelles. En troisième lieu, l'interprétation des mécanismes causaux se heurte à la moindre structuration du jeu politique, qui rend les stratégies individuelles plus souples et évolutives que dans les pays du Nord, et les mécanismes moins aisés à interpréter de manière univoque.

Toutefois, ces difficultés ne sauraient justifier un quelconque abandon de la méthode. Des stratégies existent pour les surmonter, au moins partiellement. Nous en avons développé trois, sans prétention à l'exhaustivité, qui concernent respectivement la stratégie de recherche, les techniques d'enquête et l'insertion systématique dans des recherches comparatives. La première implique une étroite familiarité (historique, sociale, culturelle) avec les cas d'étude, appuyée sur une connaissance de première main des terrains d'enquête. La deuxième passe par un recours extensif à l'entretien semi-directif, malgré ses limites bien connues. La troisième renvoie aux gains apportés par la comparaison, dans le temps et dans l'espace, en termes d'informations et d'interprétation des mécanismes à l'oeuvre.

D'une façon ou d'une autre ces différents défis, ainsi que les pistes de solution qui s'y rapportent, renvoient tous au déficit d'institutionnalisation des Etats de la région, c'est-à-dire à la faible propension des institutions formelles à structurer de manière durable les comportements des acteurs. Plus spécifiquement, ils pointent la superposition conflictuelle des règles formelles et des pratiques informelles. L'Amérique Latine apparaît ainsi comme une région où l'incorporation des réformes les plus contemporaines des Etats du Nord (Nouveau Management Public, contractualisation de l'action publique, enchevêtrement des

niveaux de gouvernement) se heurte à, et s'hybride avec, des caractéristiques non modernes telles que les pratiques clientélistes et patrimoniales, le poids des réseaux politico-économiques, l'importance du leadership charismatique ou le manque de capacité administrative.

Dans un tel contexte, marqué par des efforts répétés d'institutionnalisation et bien souvent par une frénésie de création institutionnelle, le défi et les apports potentiels sont de taille pour l'analyse des politiques publiques dans la mesure où, comme le souligne Bruno Jobert, la facette du politique instituant reste encore beaucoup plus mal connue que la facette du politique instituée (Jobert, 2003).

## BIBLIOGRAPHIE

- Andres, Luis, Guasch, Jose Luis et Stephane Straub, "Do Regulation and Institutional Design Matter for Infrastructure Sector Performance?", Policy Research Working Paper 4378, The World Bank, Octobre 2007
- Arceneaux, Craig et David Pion-Berlin, *Transforming Latin America. The International and Domestic Origins of Change*, University of Pittsburgh Press, 2005
- Armijo, Leslie Elliott et Philippe Faucher, "'We Have a Consensus': Explaining Political Support for Market Reforms in Latin America" *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 2, (été 2002), pp. 1-40
- Bartolini, Stefano, "On time and comparative research", *Journal of Theoretical Politics* 5 (2), 1993:131-67
- Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R Weingast, *Analytic Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- Bennett, Andrew et Alexander L. George, *Process Tracing in Case Study Research*, communication pour le MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, 17-19 octobre 1997.
- Bongrand, P., Laborier, P. (2005), L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?, *Revue française de science politique*, Vol. 55 (1), p. 73-112.
- Bezes, Philippe, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management? », *Critiques internationales*, 2007/2 - n° 35
- Brune, Nancy, and Geoffrey Garrett. *The Diffusion of Privatization in the Developing World* Yale University, 2000
- Campbell, John L. *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press, 2004
- Chua, Amy L. "The Privatization-Nationalization Cycle: The Link between Markets and Ethnicity in Developing Countries." *Columbia Law Review* 95, no. 2 (1995 (03)): 223-303.
- Collier, Ruth Berins, et David Collier, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- Davies, Philip H. J., 'Spies as Informants: Triangulation and the Interpretation of Elite Interview Data in the Study of the Intelligence and Security Services' in *Politics*, Vol.21, No.1, 2001.
- Deloye, Yves Voutat Bernard (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002.
- Faletti, Tulia, "Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations", pp. 67-100, in Tulchin, Joseph S. et Andrew Selee (dir.) *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas n°12, 2004.
- Falletti, Tulia, "Theory-Guided Process-Tracing: Something Old, Something New," *APSA-CP, Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, Volume 17, Issue 1, Winter 2006, 9-14
- Hooker, M.B. *Legal pluralism—An introduction to Colonial and Neo Colonial Laws*. Oxford: Oxford University Press, 1975.

- Jordana, Jacint, and David Levi-Faur. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order." *Annals, AAPSS* 598 (2005 (03)): 102-24.
- Lalemment, Michel et Jan Spurk, *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Editions, Paris, 2003.
- Landman Todd, *Issues and Methods in Comparative Politics : An Introduction*, London, Routledge, 2003.
- Bennett, Andrew et Alexander George, L. and. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA and London, England: MIT Press.
- Gaudin, Jean-Pierre *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2002
- George, Alexander L. and Timothy J. McKeown. 1985. "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making." *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21-58.
- George, Alexander L. et Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, 2005.
- Grassi, Davide; "La survie des régimes démocratiques : une AQQC ds démocraties de la « troisième vague » en Amérique du Sud, *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11, n°1, 2004, pp. 17-34.
- Hall, Peter A. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics." In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, edited by J. Mahoney and D. Rueschemeyer. New York: Cambridge UP, 373-404.
- Lautier, Bruno « Une protection sociale mutualiste et universelle en Amérique latine: la condition de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté ». IEDES, Université de Paris I (Panthéon-Sorbone), Mimeo, Paris, 2002.
- Le Galès, Patrick et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Le Galès, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), 1995, p. 57-95.
- Lijphart, Arendt., "Comparative politics and the comparative method", *American Political Science Review* 65 (Sept), 1971: 682-93
- Mahoney, James et Dietrich Rueschemeyer, eds. *Comparative Historical Analysis in the Social*, Cambridge University Press, 2003.
- Murillo, Victoria. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge, 2001.
- Nickson, Andrew, « Where is decentralization going in Latin America ? 1 comparative perspective. Papier présenté pour l'Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, 17-19 avril 1998.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Mejía Acosta, Andrés, Araujo, María Caridad, Pérez-Liñán, Aníbal et Sebastián Saiegh, "Veto Players, Fickle Institutions and Low-quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador (1979-2005)", *Research Network Working Paper #R-523*, Institute of Development Studies, Sussex, Mai 2006.
- Muller, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005.
- Odell, John S. 'A Major Milestone with One Major Limitation' in *Qualitative Methods: Newsletter of the APSA Qualitative Methods Section*, Vol.4, No.1, Spring 2006, p.38.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* n°5, Janvier 1994.

- Pinson, Gilles et Valérie Sala-Pala « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 2007/5
- Ragin, Charles, *The Comparative Method*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- Regin, Charles, *Fuzzy-set social science*, Chicago and London, the University of Chicago Press, 2000.
- Rives Argenal, A. 2004. "Private Sector Participation in Municipal Water Systems in Latin America." Washington, DC, United States: American University. Manuscript.
- Rodrik, Dani, "After Neoliberalism, What?" Harvard University, mimeo, 2002.
- Rokkan, Stein et Derek Urwin, *Economy, territory, Identity*, Sage, 1983.
- Santiso, Javier. *Amérique Latine: Révolutionnaire, Libérale, Pragmatique*. Edited by CERI/Autrement, 2005.
- Sayer, Andrew, *Method in Social Science : A Realist Approach*, Routledge, 1992.
- Schneider, Ben Ross. "La Organizacion De Los Intereses Economicos Y Las Coaliciones Politicas En El Proceso De Las Reformas De Mercado En America Latina." *Desarrollo Economico* 45, no. 179 (2005): 349-72.
- Tansey, Oisin, "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", Oxford Research Paper, 2006.
- Thoenig, Jean-Claude, L'analyse des politiques publiques », dans Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 4, 1985
- Vitalis, Robert, "The Past Is Another Country.", in *A Handbook for Social Science Field Research. Essays & Bibliographic Sources on Research Design and Methods*, edited by E. Perelman and S. R. Curran. New York: Sage Publications, 2006.
- Weyland, Kurt, *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Edited by John Hopkins University Press, 2004.