CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

# THÉORIE DES COURANTS MULTIPLES ET SYSTÈMES POLITIQUES CONSENSUELS

## L’adoption de solutions techniques en Région bruxelloise

Nicolas Bocquet

Presses de Sciences Po | « Gouvernement et action publique »

2020/3 VOL. 9 | pages 81 à 111

ISSN 2260-0965
ISBN 9782724636369

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2020-3-page-81.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.
© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

# THÉORIE DES COURANTS MULTIPLES ET SYSTÈMES POLITIQUES CONSENSUELS

## L'adoption de solutions techniques en Région bruxelloise

Nicolas Bocquet

**Résumé :** Cet article mobilise un modèle analytique original basé sur la théorie des courants de Kingdon pour analyser quatre processus de mise à l'agenda bruxellois issus des secteurs de la mobilité, de la santé et de la sécurité. Méthodologiquement, il combine *process tracing* et comparaisons qualitatives en s'appuyant sur une triangulation des sources afin de répondre à la question de recherche suivante : dans quelle mesure compléter la théorie des courants par l'apport de variables propres aux systèmes consensuels permet-il d'accroître la compréhension du processus de mise à l'agenda bruxellois conduisant à l'adoption ou au rejet des solutions des entrepreneurs ? Nos résultats démontrent que le modèle de Kingdon offre une compréhension importante, quoique incomplète des processus étudiés. Dès lors, cet article illustre comment la théorie des courants peut être complétée afin de dépasser ses insuffisances relatives aux systèmes consensuels (fédéraux) et ainsi accroître son pouvoir explicatif de la mise à l'agenda dans ce type de contextes.

**MOTS-CLÉS :** MISE À L'AGENDA – THÉORIE DES COURANTS – SYSTÈME CONSENSUEL – GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX – PARTITOCRATIE

**THE MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK AND CONSENSUAL POLITICAL SYSTEMS : THE ADOPTION OF TECHNICAL SOLUTIONS IN THE BRUSSELS REGION**

**Abstract:** This article employs an original analytical model based on Kingdon's Multiple Streams Framework to analyse four Brussels' agenda setting processes from the mobility, health and public safety sectors. Methodologically, it combines process tracing and qualitative comparisons relying on a triangulation of sources to answer the following research question : to what extent does completing the Multiple Streams Framework with additional variables specific to consensual systems make it possible to obtain a better understanding of the Brussels agenda setting process leading to the adoption or the reject of entrepreneurs' solutions ? Our results show that Kingdon's model provides an important, although incomplete, understanding of the processes studied. Consequently, this article illustrates how the Multiple Streams Framework can be supplemented in order to overcome its insufficiencies relating to consensual (federal) systems and thus increase its explanatory power over agenda setting in such contexts.

**KEYWORDS:** AGENDA SETTING – MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK – CONSENSUAL SYSTEM – MULTI-LEVEL GOVERNANCE – PARTITOCRACY



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Depuis l'apparition au tournant des années 1970 de la notion d'agenda dans la littérature, la question de la mise à l'agenda passionne la communauté scientifique (Hassenteufel, 2010, p. 50). Les recherches s'interrogeant sur les variables à l'origine de la mise à l'agenda d'une problématique, des changements ou continuités de politique publique se sont multipliées et sont toujours d'actualité[1]. Si aucun modèle ne permet une compréhension d'ensemble du processus de mise à l'agenda en raison de sa complexité (Knoepfel *et al.*, 2006, p. 153), certains auteurs, principalement d'origine états-unienne, sont néanmoins parvenus à mettre au point des théories séduisantes capables de mieux l'expliquer. C'est le cas de John Wells Kingdon qui, avec la théorie des courants[2] (*Multiple Streams Framework*), fournit en 1984 une définition de l'agenda[3] ainsi qu'un modèle analytique auxquels de nombreux politologues vont recourir.

Ce modèle probabiliste[4] stipule que la mise à l'agenda décisionnel[5] d'un problème peut avoir lieu lorsque le couplage de trois courants autonomes et indépendants – celui des problèmes, celui des politiques publiques et celui du politique – est réalisé par un entrepreneur, généralement lors de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. Ce postulat a largement influencé la littérature concernant l'agenda, que cela soit sur le plan théorique ou empirique (Cairney, Jones, 2016, p. 38). La particularité de Kingdon concerne sa vision du processus politique qu'il considère comme intrinsèquement désorganisé et relevant en partie du hasard (Hill, 2009, p. 164). Il se démarque ainsi de la vision unidirectionnelle considérant les politiques publiques comme les réponses apportées aux problèmes à résoudre, car selon lui, les politiques interviennent parfois déjà au moment de la construction de ces derniers. Ainsi, des solutions déjà existantes peuvent tout à fait être à la recherche de problèmes à résoudre ou d'événements politiques favorisant leur adoption au sein des sphères gouvernementales (Kingdon, 1995, p. 172).

Calqué initialement sur le contexte politique états-unien, sur les secteurs des transports et de la santé[6], le MSF s'est d'abord imposé comme un modèle analytique privilégié dans son pays d'origine, avant de s'exporter (Sabatier, 1991). Ce succès international, il le doit d'une part, au fait d'être bâti sur le modèle abstrait de la poubelle (*garbage can model*) – ajustable à tous secteurs de politiques publiques – de Cohen *et al.* (1972) et d'autre part, à ses concepts flexibles et simples à mobiliser pour tous types d'études de cas (Cairney,

---

**1.** Voir par exemple *The Comparative Agendas Project*. Ce projet international vise à fournir, à travers le temps, des informations concernant l'élaboration des politiques publiques de nombreux pays, dans une perspective comparative. Source : *Comparative Agendas Project*, 2019 [www.comparativeagendas.net/pages/About] (consulté le 27 septembre 2019).

**2.** Pour alléger notre propos, nous recourons dès à présent à l'abréviation "MSF" pour évoquer la théorie des courants.

**3.** Kingdon définit l'agenda de la manière suivante : « *the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time* » (1995, p. 3).

**4.** Il s'agit d'une théorie probabiliste dans le sens où la mise à l'agenda est probable lorsque les trois courants se rejoignent, mais pas forcément assurée (Ravinet, 2014, p. 224). C'est sur cet élément que certains concentrent leur critique méthodologique (Zahariadis, 1999 ; Sabatier, 2007 ; Ravinet, 2014).

**5.** À la base de son modèle, l'auteur effectue une différenciation entre l'agenda gouvernemental et l'agenda décisionnel. Alors que le premier représente l'ensemble des sujets bénéficiant de l'attention du gouvernement et de ses collaborateurs, le second comprend uniquement la liste des sujets de l'agenda gouvernemental bénéficiant d'une décision active de la part du gouvernement (Kingdon, 1995, p. 3-4).

**6.** Respectivement sous les présidences de Richard Nixon et de Jimmy Carter. La santé reste encore le secteur dans lequel le MSF est le plus mobilisé (Jones *et al.*, 2016, p. 19).



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Jones, 2016, p. 38). Symbole de son succès, certains en ont fait un objet d'étude fréquemment exploré (Zahariadis, 1995, 1996, 1999, 2003, 2004, 2005, 2015, 2016).

Si l'internationalisation du MSF n'est aujourd'hui plus discutée, force est de constater que sa littérature reste largement dominée par des études empiriques réalisées dans des contextes majoritaires : États-Unis, Canada et Royaume-Uni en tête (Jones *et al.*, 2016, p. 21). Un constat se faisant aussi bien dans le cadre des études de cas réalisées au niveau national qu'au niveau sous-national, et qui ne semble pas uniquement imputable au facteur linguistique (Zahariadis, 2014, p. 50). Une interrogation persiste, en effet, toujours concernant sa capacité d'adaptation à certains contextes politiques très différents de sa configuration états-unienne d'origine (Baumgartner *et al.*, 2006, p. 961 ; Hill, 2009, p. 165). Ainsi, dans les contextes consensuels, le pouvoir explicatif du MSF est généralement davantage discuté que dans les systèmes majoritaires ; certaines insuffisances relatives à ce type de systèmes lui sont régulièrement reprochées (Zahariadis, Allen, 1995 ; Brunner, 2008 ; Sager, Rielle, 2013 ; Vos *et al.*, 2014).

En partant précisément de ces insuffisances, cet article mobilise un modèle analytique original, basé sur le MSF, pour étudier le processus de mise à l'agenda de la Région de Bruxelles-Capitale ; un contexte politique sous-national consensuel, où la logique du modèle de Kingdon n'a encore jamais été employée. Ce modèle original vise, par la prise en compte de trois variables additionnelles, à dépasser les limites du MSF relatives à ce type de systèmes. En étudiant quatre tentatives de mise à l'agenda, nous tentons de répondre à la question de recherche suivante : dans quelle mesure compléter la théorie des courants par l'apport de variables propres aux systèmes consensuels permet-il d'accroître la compréhension du processus de mise à l'agenda bruxellois conduisant à l'adoption ou au rejet des solutions des entrepreneurs ? Nos résultats empiriques démontrent que le MSF offre une compréhension importante, quoique incomplète de ce processus et que notre modèle analytique original permet d'en saisir une plus large part. Nos résultats démontrent également que la prise en compte d'autres variables additionnelles – complémentaires à notre modèle analytique original – permet d'accroître encore la compréhension du processus de mise à l'agenda bruxellois.

Par conséquent, cet article permet, à partir des cas empiriques étudiés, de tirer trois grands enseignements théoriques – relatifs aux institutions, aux réseaux et au contenu des solutions – concernant l'utilisation d'un modèle analytique basé sur le MSF dans le cadre d'un système consensuel (fédéral).

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la littérature du MSF propre aux systèmes consensuels et rappellerons ses principaux concepts. Puis, nous présenterons le cadre théorique de ce travail ainsi que nos trois hypothèses de recherche. Viendront ensuite la méthodologie, la présentation des études de cas et des résultats obtenus. Ces derniers déboucheront alors sur la discussion comparative nous permettant de conclure que le recours au MSF est bel et bien possible dans le cadre de systèmes consensuels (fédéraux), à condition de s'appuyer également sur certaines variables additionnelles visant à dépasser ses insuffisances relatives à ce type de contextes.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

## Théorie des courants et système consensuel : incompatibilité conceptuelle ?

De nombreux travaux théoriques et empiriques recourent au MSF ou à certains de ces concepts ; qu'il s'agisse de l'agenda, des trois courants, de l'entrepreneur de politique publique ou de la fenêtre d'opportunité. Sur le plan théorique, le plus intimement lié reste celui réalisé par Birkland (1997) à propos des événements focalisants (*focusing events*) qui s'inscrit dans la continuité conceptuelle du courant des problèmes. Pour rappel, Kingdon estime que ce dernier comporte trois types de mécanismes permettant de fixer l'attention des autorités sur un problème, dont les événements marquants et focalisants (1995, p. 90). Les deux autres courants définis par l'auteur sont celui des politiques publiques et celui du politique. Alors que le premier comprend l'ensemble des solutions d'action publique disponibles et susceptibles d'être adoptées (Hassenteufel, 2010, p. 53), le second constitue l'environnement plus large dans lequel les politiques publiques sont élaborées (Ackrill *et al.,* 2013, p. 873).

Kingdon définit les entrepreneurs de politique publique – les acteurs centraux de son modèle – comme les défenseurs de propositions ou de la prédominance d'une idée. Ce qui les caractérise est leur volonté à investir leurs ressources (temps, énergie, réputation, expertise, argent) pour faire adopter leurs solutions – en les reliant à des problèmes publics – afin de renforcer leur position, leur influence ou obtenir des gains sous forme matérielle ou symbolique (Kingdon, 1995, p. 122). Ce sont eux qui, lors de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, tentent de réaliser le couplage décisif des trois courants. Quant aux fenêtres d'opportunité, elles représentent justement ces brefs moments critiques lors desquels, ils peuvent intervenir pour faire adopter leurs propositions, attirer l'attention sur leurs problèmes spécifiques ou imposer leurs idées (*ibid.,* p. 165). L'ouverture de ces fenêtres se fait en raison d'un changement dans le courant des problèmes ou dans celui du politique (*ibid.*, p. 174). Ces fenêtres peuvent être prévisibles, voire récurrentes – en raison par exemple d'obligations formelles (cycle électoral, budgétaire, rapport agendé, etc.) –, ou totalement imprévisibles, suite à un événement inattendu (crise soudaine, attentat, crash d'un avion, etc.) (*ibid.*, p. 195).

Sur le plan empirique, le MSF, seul ou combiné à d'autres modèles, est utilisé pour analyser une multitude de secteurs dans des contextes très variés[7] (Cairney, Jones, 2016, p. 8), évacuant ainsi la critique selon laquelle il serait trop circonstanciel, uniquement pertinent pour étudier le système politique états-unien (Howlett, Ramesh, 1995). Le constat réalisé par Baumgartner *et al.* en 2006 concernant le manque d'études réalisées en dehors des États-Unis ne se vérifie plus aujourd'hui. Le MSF est aussi bien utilisé au niveau international[8], que national ou sous-national (Zahariadis, 2014, p. 50 ; Cairney, Jones, 2016, p. 8). Néanmoins, la recherche comparative réalisée par Jones *et al.* (2016) démontre qu'il reste toujours

**7.** La politique environnementale allemande (Brunner, 2008) et costaricaine (Le Coq *et al.*, 2012), la politique étrangère américaine (Travis, Zahariadis, 2002), celle de privatisation en Grande-Bretagne et en Allemagne (Zahariadis, Allen, 1995), celle de la santé au Burkina Faso (Ridde, 2009), au Québec (Demers, Lemieux, 1998), en Suède (Guldbrandsson, Fossum, 2009) et en Belgique (Vos *et al.*, 2014), la réglementation concernant l'alcool dans les Cantons suisses (Sager, Rielle, 2013) ou le tabac d'une ville américaine (Greathouse *et al.*, 2005), l'évolution des instruments de gouvernance économique de l'Union européenne en période de crise (Saurugger, Terpan, 2016), etc.

**8.** Principalement concernant l'Union européenne (Corbett, 2006 ; Akrill, Kay, 2011 ; Bache, 2015).



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

davantage utilisé dans les contextes politiques majoritaires. En effet, sur les 311 applications du MSF qu'ils identifient dans leur travail comparatif, 217 travaux concernent les États-Unis[9] (132), le Royaume-Uni[10] (53) ou le Canada[11] (32).

Or, Hill formule justement une critique théorique permettant d'expliquer pourquoi le recours au MSF s'avère moins pertinent dans les contextes comprenant davantage de compromis entre les partis que le système états-unien binaire, très fortement divisé et régi par un scrutin majoritaire (Hill, 2009, p. 165). Selon lui, cela provient du fait que Kingdon s'est appuyé sur le modèle de la démocratie représentative pour mettre au point sa théorie. Dans ce modèle, les partis politiques s'affrontent, sur la base de leur programme, afin de remporter les élections. Il est ainsi attendu que le vainqueur élu mette en place le programme avec lequel il a obtenu un mandat de la population (*ibid.*). Mais dans un système consensuel, il n'y a pas forcément de vainqueur(s) à la sortie des urnes. Comme l'expliquent Laver et Schofield (1998, p. 1), lorsqu'une élection ne débouche pas sur la victoire indiscutable d'un parti – dans le sens où aucune formation ne contrôle la majorité des sièges au parlement –, un processus de discussion impliquant les différents protagonistes voit le jour et doit permettre de former une coalition gouvernementale. Même si un vainqueur se dégage après les élections, il est obligé de marchander avec les autres partis pour mettre en place un gouvernement et s'entendre sur un programme commun, malgré les différends idéologiques. Or, le principe de coalition n'est pas considéré par le MSF. C'est notamment pour cette raison qu'il sous-estime le rôle joué par le politique et qu'il néglige les logiques institutionnelles (Ackrill *et al.*, 2013 ; Béland, 2016 ; Zohlnhöfer *et al.*, 2016).

Malgré cette critique théorique, le MSF a déjà été mobilisé dans le cadre de systèmes consensuels, principalement au niveau national et sous-national (Zahariadis, 2014, p. 50). Empiriquement, il y a les travaux exclusivement basés sur le MSF – sans autre apport théorique – et ceux le combinant initialement à d'autres modèles en raison de ses insuffisances dans leur contexte. Les conclusions des premiers nommés tendent généralement à démontrer ses limites dans leur environnement consensuel. Par exemple, après avoir analysé la politique environnementale allemande, Brunner (2008) conclut que le MSF permet d'expliquer plusieurs aspects essentiels du processus étudié, mais qu'il ne tient cependant pas compte de certains facteurs décisifs dans son contexte. Il fait référence à l'influence des structures de gouvernance multi-niveaux, au processus d'apprentissage et aux réseaux (*ibid.*, p. 506). Ainsi, il recommande de le combiner à d'autres modèles analytiques (*ibid.*). Après avoir étudié le processus conduisant à la mise en place du programme de dépistage de l'audition des nouveau-nés au sein de la Communauté française de Belgique, Vos *et al.* (2014) tirent une conclusion similaire. Le pouvoir explicatif du MSF est confirmé, mais il ne leur permet ni d'analyser le contexte – ayant pourtant influencé les trois courants –, ni le rôle joué par les différentes parties prenantes (*ibid.*, p. 8).

Parmi les travaux exclusivement basés sur le MSF, les moins critiques sont généralement ceux qui ne mobilisent qu'une partie du modèle de Kingdon dans leur environnement consensuel. C'est par exemple le cas de Guldbrandsson et Fossum (2009) lorsqu'ils réalisent, au

**9.** Voir par exemple Anderson *et al.* (2003), Ness (2010) et Abiola *et al.* (2013).
**10.** Voir par exemple Zahariadis (2004), Oborn *et al.* (2011) et Dudley (2013).
**11.** Voir par exemple Demers, Lemieux (1998), Henstra (2010) et Schwartz, Johnson (2010).



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

sein de trois municipalités suédoises, neuf études de cas liées aux mesures de promotion de la santé de l'enfant. Les deux auteurs testent en effet l'applicabilité de seulement deux concepts du MSF : celui de fenêtre d'opportunité et celui d'entrepreneur (*ibid.*, p. 434). Ils les jugent *in fine* pertinents dans leur contexte (*ibid.*, p. 441).

L'autre grande catégorie d'études empiriques est celle des travaux qui combinent le MSF à d'autres modèles en raison de ses insuffisances dans leur contexte consensuel. C'est par exemple le cas de Zahariadis et Allen (1995) qui le complètent par une analyse des réseaux pour étudier la privatisation en Allemagne. Ce choix est justifié par l'incapacité du courant des politiques publiques à tenir compte des facteurs à l'origine des variations de trajectoire des idées (*ibid.*, p. 74). Selon eux, il faut tenir compte de l'évolution des solutions et de leur contenu (*ibid.*, p. 92). Block et Paredis recourent à la même combinaison, pour des raisons similaires, lorsqu'ils analysent trois projets de développement urbain à Courtrai en Belgique (2013, p. 182). Sager et Rielle le combinent quant à eux au néo-institutionnalisme pour étudier les politiques cantonales en matière d'alcool en Suisse (Sager, Rielle, 2013, p. 3). Ce choix est justifié par l'incapacité du MSF à se saisir des aspects institutionnels (*ibid.*, p. 4).

Par conséquent, cet aperçu de la littérature démontre d'une part, que le modèle de Kingdon reste moins mobilisé dans les contextes consensuels que dans ceux majoritaires et d'autre part, qu'un de ses prérequis théoriques n'est pas rempli par les systèmes consensuels. Empiriquement, lorsque sa logique analytique est tout de même mobilisée dans ce type d'environnements, elle est généralement combinée à d'autres modèles en raison de ses insuffisances. Lorsque ce n'est pas le cas, les travaux concluent généralement sur la nécessité de le compléter. Les travaux ne mobilisant qu'une partie du MSF sont les moins critiques à son égard. Les aspects institutionnels ainsi que les réseaux sont les éléments les plus cités lorsqu'il s'agit de définir les lacunes du MSF dans un contexte consensuel.

## Cadre théorique et hypothèses de recherche

Pour étudier la mise à l'agenda en Région bruxelloise, nous tenons compte de trois de ses particularités. La première réside dans son aspect partitocratique. En comparaison internationale, la Belgique est en effet un pays au sein duquel les partis bénéficient d'un pouvoir extrêmement fort et ce, également au niveau régional (De Winter, 1996 ; Deschouwer, 2009). Les partis composant le gouvernement bruxellois pèsent ainsi – conformément à leur poids au sein de la coalition – considérablement sur l'agenda. Sa seconde particularité réside dans les choix réalisés par ses décideurs. Selon les théories du choix rationnel relatives aux coalitions gouvernementales, la Belgique est en effet un contexte au sein duquel les décideurs priorisent davantage la conservation de leur mandat (*office seeking*) que des objectifs en matière de politiques publiques en adéquation avec leur idéologie (*policy poursuit)* (Franklin, Mackie, 1983 ; Budge, Laver, 1986, p. 502). Hormis certaines situations exceptionnelles[12], la conservation de leur mandat passe généralement par la pérennité de la coalition dont ils sont membres.

**12.** Dans certains cas très particuliers, quitter la coalition gouvernementale peut être une stratégie électorale visant à se renforcer en vue des prochaines élections. Une stratégie notamment tentée au niveau fédéral



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Enfin, sa troisième particularité réside dans la composition de son gouvernement. Ce dernier doit en effet toujours être constitué d'un ministre-président, de quatre ministres – deux francophones et deux néerlandophones – et de trois secrétaires d'État, dont au moins un néerlandophone[13]. Il n'existe pas de règle formelle concernant la représentation hommes/femmes, mais les gouvernements successifs depuis juillet 2004 sont tous composés d'au moins trois femmes. Par conséquent, le gouvernement bruxellois est le fruit d'équilibres subtils entre partis politiques, communautés linguistiques et personnalités féminines et masculines devant initialement former une majorité, s'entendre sur un accord de gouvernement pour la législature et se répartir les portefeuilles ministériels[14] (Dumont, De Winter, 1999, p. 14-18). Ces règles de composition conduisent ainsi à former des gouvernements dont le spectre politique est relativement large et au sein desquels les affinités entre ministres sont parfois minimes.

Pour obtenir un modèle analytique – basé sur le MSF – le plus complet possible de la mise à l'agenda à Bruxelles, nous nous appuyons sur les trois particularités présentées, ainsi que sur les recommandations de la littérature du MSF inhérente aux systèmes consensuels. Par conséquent, nous complétons le modèle de Kingdon par l'apport de trois variables additionnelles. Ceci s'inscrit ainsi dans la continuité des chercheurs qui recommandent désormais de ne plus considérer les différents modèles analytiques comme exclusifs, mais plutôt de les combiner pour saisir une plus grande part du processus politique (Cairney, 2013 ; Howlett *et al.*, 2017 ; John, 2018).

La première variable additionnelle concerne les institutions, grandes absentes du MSF (Ackrill *et al.*, 2013 ; Sager, Rielle, 2013 ; Béland, 2016 ; Zohlnhöfer *et al.,* 2016). Dans le cadre de cette recherche, il s'agit d'étudier si le lien institutionnel reliant l'entrepreneur à l'exécutif bruxellois – que nous appelons principe d'unité d'action – impacte la capacité de l'entrepreneur à faire adopter sa solution. Notre définition du principe d'unité d'action s'inspire du concept d'unité de commandement défini par Henry Fayol (1918, p. 24). Pour rappel, l'unité de commandement est l'un des quatorze principes généraux d'administration définis par l'auteur. Selon ce principe, un individu ne doit recevoir d'ordres que d'un seul manager ou chef. Ce serait la structure formelle idéale pour éviter les contradictions, le court-circuitage et les conflits (*ibid.*).

Dans notre recherche, le principe d'unité d'action est respecté lorsque l'entrepreneur tentant de joindre les trois courants ne dépend que du/des membre(s) du gouvernement compétent(s) sur la thématique. Si l'entrepreneur n'est pas sous la tutelle politique directe du/des ministre(s) devant porter sa solution au sein de l'exécutif pour qu'elle soit adoptée, alors le principe n'est pas respecté. Dans un gouvernement de coalition comme celui de la Région bruxelloise, la répartition des portefeuilles ministériels – distribuant entre autres les tutelles politiques exercées par l'exécutif sur l'administration et les acteurs de mise en

par la NV-A, lorsqu'elle a quitté le gouvernement Michel I, en décembre 2018, à cinq mois des élections législatives belges.

**13.** Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 [www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=fr&la=F&cn=1989011230&table_name=loi&&caller=list&fromtab=loi&tri=dd+AS+RANK] (consulté le 27 septembre 2019).

**14.** Pour cette raison, à la suite des élections, les informateurs bruxellois mettent généralement plusieurs mois pour parvenir à former une majorité et se mettre d'accord sur un programme commun.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

œuvre – est un mécanisme de premier plan (Laver, Shepsle, 1994, p. 229). Laver et Shepsle estiment même que le meilleur moyen de prédire les décisions d'une coalition est de regarder la position du parti détenant le portefeuille ministériel concerné, à plus forte raison encore lorsqu'il s'agit d'un système partitocratique comme celui que nous étudions (Laver, Shepsle, 1996, p. 42). Comme à Bruxelles, les décideurs priorisent la conservation de leur mandat (*office seeking*), l'incitation à privilégier leurs intérêts dans une logique électoraliste, au détriment des collaborations interministérielles, est forte (Budge, Laver, 1986, p. 502). Par conséquent, nous pensons qu'étudier les tutelles politiques exercées par les ministres permet de comprendre pourquoi un entrepreneur réussit ou échoue à joindre le courant du politique aux deux autres courants afin de faire adopter sa solution. Nous postulons ainsi l'hypothèse suivante : si le principe d'unité d'action reliant l'entrepreneur à/aux membre(s) du gouvernement est respecté, alors l'entrepreneur parvient à faire adopter sa solution (H1).

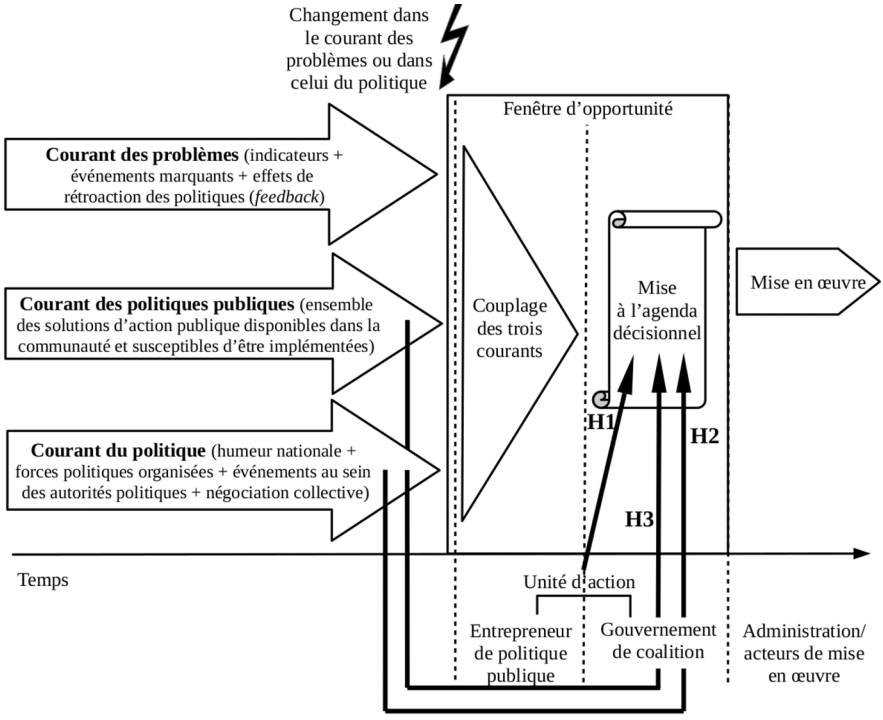
La seconde variable additionnelle que nous mobilisons est liée aux réseaux que le MSF néglige (Zahariadis, Allen, 1995 ; Brunner, 2008 ; Block, Paredis, 2013 ; Vos *et al.*, 2014). Dans le cadre de cette recherche, il s'agit d'étudier si le niveau de conflictualité d'un secteur de politiques publiques pour les partis gouvernementaux impacte la capacité de l'entrepreneur à faire adopter sa solution dans ce secteur. Dans un contexte partitocratique où la coalition est le fruit d'équilibres subtils et où les décideurs priorisent la conservation de leur mandat – donc la pérennité de la coalition –, il est, selon nous, nécessaire de tenir compte de cette variable. Certains secteurs s'avèrent, en effet, plus ou moins consensuels pour les partis de gauche, du centre et de droite composant généralement la coalition bruxelloise. Dès lors, nous pensons que plus un secteur est conflictuel pour les partis gouvernementaux, plus la possibilité pour l'entrepreneur de joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter sa solution devrait être faible, et inversement. Par conséquent, nous postulons l'hypothèse suivante : si le niveau de conflictualité d'un secteur est faible pour les partis gouvernementaux, alors l'entrepreneur parvient à faire adopter sa solution dans ce secteur (H2).

Enfin, la troisième variable que nous mobilisons concerne le contenu des solutions dont le MSF fait fi, au sein du courant des politiques publiques (Zahariadis, Allen, 1995 p. 92 ; Zahariadis, 2003, p. 64 ; Block, Paredis, 2013, p. 182). Dans le cadre de cette recherche, il s'agit d'étudier si le niveau de menace que le contenu de la solution représente pour les équilibres de la coalition impacte la capacité de l'entrepreneur à la faire adopter. Dans un contexte partitocratique où la coalition est le fruit d'équilibres subtils et où les décideurs priorisent la conservation de leur mandat – donc la pérennité de la coalition –, il nous semble en effet nécessaire de tenir compte de cette variable. Dès lors, nous pensons qu'il est plus difficile de faire adopter une solution dont le contenu pourrait avoir une forte incidence sur les équilibres de la coalition, par exemple, en affaiblissant un·e ministre dont la formation politique déciderait alors de se retirer de la coalition, qu'une solution n'impactant pas ou peu ses équilibres en cas d'adoption. Ainsi, plus le contenu d'une solution menace les équilibres de la coalition, plus la possibilité pour l'entrepreneur de joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter sa solution devrait être faible, et inversement. Par conséquent, nous postulons l'hypothèse suivante : si le niveau de menace que représente le contenu de la solution pour les équilibres de la coalition est faible ou inexistant, alors l'entrepreneur parvient à faire adopter sa solution (H3). La figure 1 synthétise notre modèle analytique.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

**Figure 1 : Théorie des courants et hypothèses de recherche**




## Méthodologie

### Pourquoi la Région bruxelloise, les secteurs de la mobilité, de la santé et de la sécurité ?

Étudier la Région bruxelloise se justifie par son organisation institutionnelle et le fait que le MSF n'ait encore jamais été utilisé dans ce contexte-là, tandis qu'il a déjà été mobilisé au niveau sous-national belge, en Flandre (Block, Paredis, 2013) et en Fédération Wallonie-Bruxelles (Vos *et al.*, 2014). La Belgique est un système politique consensuel – Lijphart estime qu'elle incarne, comme la Suisse, un idéal-type de démocratie consensuelle (1999, p. 34) – nous permettant ainsi de tester le pouvoir explicatif de notre modèle analytique.

Pour sélectionner nos études de cas, une recherche documentaire ainsi que trois entretiens exploratoires ont été réalisés, afin d'identifier des politiques publiques « animées ». Autrement dit, des politiques ayant été mises en œuvre depuis peu ou ayant récemment fait l'objet soit d'un changement, soit d'une tentative de changement. Dans l'optique de réaliser plusieurs entretiens visant à trianguler l'information, les processus impliquant différents acteurs ont été privilégiés.

Pour faciliter l'analyse comparative et le recours au *process tracing*, la sélection des cas s'est portée sur quatre tentatives de mise à l'agenda présentant au moins trois similitudes,



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

permettant ainsi de maintenir stable un certain nombre de variables (*Most Similar Systems Design*) (Beach, Pedersen, 2018). Le premier critère est celui du type d'entrepreneurs. Ceux de nos études de cas proviennent en effet tous de l'administration régionale élargie (comprenant également les organismes de droit privé chargés de missions publiques). Ce choix est guidé par notre hypothèse de recherche relative au lien institutionnel entre entrepreneurs et membres de l'exécutif.

Le second critère est celui du type de solutions proposées dans le courant des politiques publiques. Nos quatre études de cas impliquent toutes une solution issue des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'émergence des TIC met à disposition des décideurs de nouveaux outils de politiques publiques, dont le recours est facilité ces dernières années en raison de la réduction de leurs coûts d'utilisation. Or, la littérature concernant le recours à ces outils est encore largement sous-explorée, notamment parce qu'il s'agit d'un phénomène récent ne concernant pas tous les secteurs. S'intéresser à ce type de solutions limite aussi le nombre d'entrepreneurs capables de proposer une alternative. Le troisième et dernier critère est temporel. Les quatre processus étudiés se déroulent entre la fin de l'année 2012 et le début de l'année 2015. Trois d'entre eux ont lieu en intégralité sous la législature 2014-2019. Un seul se déroule sous la précédente législature[15].

Enfin, pour faciliter l'analyse comparative ainsi que le recours au *process tracing*, nous avons sélectionné deux tentatives de mise à l'agenda débouchant sur l'adoption des solutions des entrepreneurs et deux autres sur leur rejet (Beach, Pedersen, 2018). Kingdon ayant recouru aux secteurs des transports et de la santé, nous optons pour ceux de la mobilité et de la santé. Particulièrement « animé » à Bruxelles ces dernières années, celui de la sécurité est le troisième secteur étudié. Deux de nos études de cas sont issues du secteur de la mobilité.

## Récolte des données, triangulation des sources et *process tracing*

Pour identifier les mécanismes causaux reliant les variables indépendantes de cette recherche à l'adoption – ou au rejet – des solutions proposées par les entrepreneurs, deux types de données qualitatives ont été produites. Tout d'abord, une analyse documentaire détaillée, basée sur des documents officiels (lois, règlements, décisions politiques, documents produits et publiés par les autorités et les partis politiques) ainsi que sur de nombreux articles de presse a été réalisée pour chacune des études de cas. Cela a permis d'extraire les principales étapes des processus et d'identifier les différents acteurs impliqués.

Par la suite, quatorze entretiens de type semi-directif ont été réalisés, entre juillet et novembre 2017, avec les parties prenantes de ces processus. Les individus interrogés ont été sélectionnés en raison de leur importance dans le processus ou sur la base de la transmission de contacts par les personnes déjà interrogées (*snowball sampling*). Ces entretiens ont été réalisés avec un ministre, des membres de cabinets ministériels, des Directeurs d'administrations, des hauts fonctionnaires, des membres de la fonction publique, des

**15.** Même si deux des six partis présents sous la législature 2009-2014 n'ont pas intégré la législature 2014-2019, on peut tout de même parler de continuité politique ; ces deux législatures consacrent en effet une coalition « gauche-centre-droite », dirigée par un ministre-président socialiste francophone.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

acteurs de mise en œuvre externes à l'administration ainsi qu'avec des individus issus du secteur privé. Ils ont permis de compléter et affiner l'analyse documentaire. Une fois la récolte des données effectuée, une triple chronologie, basée sur les trois courants du MSF, a été réalisée pour chacune des études de cas, permettant d'identifier ainsi précisément le mécanisme causal – notamment la succession de faits et décisions – ayant conduit à l'adoption ou au rejet des solutions des entrepreneurs (Gerring, 2010 ; Bennett, Checkel, 2014 ; Beach, Pedersen, 2019). Cette opérationnalisation a ensuite permis de réaliser le test de nos trois hypothèses.

Pour analyser le niveau de conflictualité des secteurs pour les partis gouvernementaux (H2), nous avons également mobilisé le travail de Dandoy et Piet concernant les priorités programmatiques des partis bruxellois pour les élections de 2009 et de 2014 (2014a, b, c, d, e, f, g). À l'aide d'un logiciel d'analyse de textes, de discours et d'arguments, et des 21 répertoires thématiques fournis par Baumgartner et Jones (*The Comparative Agendas Project*, 2019)[16], Dandoy et Piet ont en effet mesuré les préférences et priorités des partis bruxellois, au travers de leur programme. Outre le contenu de ces programmes, nous avons aussi mobilisé l'accord de gouvernement de la législature concernée[17].

## Présentation des quatre études de cas

Nous allons d'abord présenter les deux études de cas où les entrepreneurs parviennent à faire adopter leur solution. Les deux processus où ils échouent seront exposés dans un second temps.

### Dossier médical informatisé aux normes internationales : BruSafe+

Il s'agit d'un coffre-fort virtuel hébergeant les données de santé des habitants de la Région bruxelloise en format CDA[18], reconnu internationalement. Ce coffre-fort fait partie du Réseau santé bruxellois (RSB), l'outil régional de partage des données de santé entre les différents prestataires de soins. Le RSB est géré par une association sans but lucratif (ASBL), indépendante, représentant les professionnels de la santé : Abrumet. Initialement, le RSB, tout comme les projets de partage des données de santé des autres régions belges, stockait les données uniquement en format Khmer[19], la norme nationale en la matière. Le chef de

**16.** Voir note 1.

**17.** Pour le BruSafe+, nous avons en plus recouru à la déclaration de politique générale du collège réuni de la Commission communautaire commune (COCOM). Cette dernière est l'institution bruxelloise chargée d'exercer les compétences communautaires qui ne peuvent pas être réduites à un groupe linguistique, dont la santé fait partie.

**18.** L'acronyme CDA signifie *Clinical Document Architecture*. Il s'agit d'un format, initialement mis en place à la fin des années 1990, reconnu internationalement. Il dépend d'un organisme international à but non lucratif, le *Health Level Seven*, réunissant aussi bien des experts en matière de santé que des informaticiens. Source: Health Level Seven, 2019, *CDA® Release 2* [www.hl7.org/implement/standards/product_brief.cfm?product_id=7] (consulté le 27 septembre 2019).

**19.** L'acronyme Kmehr signifie *Kind Messages For Electronic Healthcare Record*. Il s'agit d'un format adopté en Belgique en 2002 à la suite d'une recommandation de la Commission Télématique nationale de Santé. Source : eHealth Belgium, 2019, *Concerning KMEHR* [www.ehealth.fgov.be/standards/kmehr/content/page/home] (consulté le 27 septembre 2019).



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

projet d'Abrumet (entrepreneur) a alors élaboré, en collaboration avec le privé, une solution technique permettant l'échange des données médicales à l'international : le BruSafe+.

En 2014, les élections régionales conduisent à l'arrivée d'un nouveau ministre libéral de la Santé ainsi qu'à une nouvelle répartition des portefeuilles ministériels. Un des deux ministres de la Santé, celui nouvellement élu, obtient alors aussi la charge de l'économie. Ces élections ouvrent ainsi une fenêtre d'opportunité pour l'entrepreneur, renforcée par l'entrée en vigueur du second volet de la sixième réforme de l'État qui vient de décentraliser certaines compétences en matière de santé et de fournir notamment davantage de ressources aux régions. Fort des soutiens du privé et d'une autre administration régionale, l'entrepreneur convainc les deux ministres communautaires de la Santé exerçant conjointement sa tutelle politique. Celui qui est aussi en charge de l'économie voit d'un bon œil cette solution réalisée avec le privé et qui, à terme, permettra d'intégrer d'autres solutions fournies par des startups locales. L'entrepreneur obtient alors un soutien régional de plus de deux millions d'euros au profit de son ASBL désormais chargée de développer le BruSafe+. Pour le gouvernement, c'est l'occasion de se démarquer des deux autres régions belges et d'insister sur le caractère international de Bruxelles. Les premiers projets-pilotes débutent en 2016. Le tableau 1 synthétise le processus de mise à l'agenda du BruSafe+.

**Tableau 1. Synthèse du BruSafe+**

| Entrepreneur de politique publique | Ouverture de la fenêtre d'opportunité | Événement extérieur propice | Courant des problèmes | Courant des politiques publiques | Courant du politique |
|---|---|---|---|---|---|
| Le chef de projet d'Abrumet | Changement dans le courant du politique<br>———<br>Élections régionales de 2014 | Second volet de la 6e réforme de l'État qui fournit de nouvelles compétences et ressources à la Région en matière de santé | Incapacité de la RBC, Région très cosmopolite, à partager les données de santé de ses habitants à l'international | BruSafe+ : coffre-fort virtuel développé par Abrumet et le privé, permettant l'hébergement des données de santé des habitants de la RBC dans le format CDA reconnu internationalement | – Nouveau ministre de la Santé, également en charge de l'économie<br>– Opportunité de se démarquer des autres régions belges et de mettre en avant le caractère international de la RBC |



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

## Centralisation de la vidéosurveillance

La fragmentation des acteurs détenant des caméras en Région bruxelloise pose un problème de coordination à la police. En effet, une zone de police[20] ne peut visionner que les images de ses propres dispositifs. Elle ne peut pas recourir aux caméras des autres zones ou acteurs présents sur son territoire. Or, le découpage institutionnel et géographique permet à un suspect de se déplacer très rapidement d'une zone de police à une autre, ou d'emprunter aisément les infrastructures vidéosurveillées d'un autre acteur de la zone, l'opérateur régional de transports publics (STIB) en tête. Dans le cadre d'une investigation, la démarche administrative pour obtenir les images d'une tierce organisation est complexe[21] ; la rapidité de cette collaboration dépendant du bon vouloir, de l'infrastructure et des moyens techniques de l'acteur qui détient les images. La question de la durée de stockage de ces dernières est également problématique, car elle varie d'un acteur à l'autre – selon ses capacités et ses besoins – et entrave parfois le déroulement des enquêtes.

À la suite de l'agression mortelle d'un superviseur de la STIB en avril 2012, la vidéosurveillance se généralise à toutes les infrastructures de la compagnie. Sous pression, les autorités fédérales promettent alors aux syndicats des transports publics, le partage – à terme – de leurs images avec la police, afin d'améliorer la sécurité du personnel et des voyageurs. La loi « caméras » belge est alors modifiée[22], obligeant désormais les sociétés de transport en commun à transmettre en temps réel et gratuitement leurs images aux polices fédérale et locales. Cependant, aucune solution technique permettant d'assurer ce partage n'émerge au niveau fédéral. À Bruxelles, l'organe technique régional, le CIRB[23] (entrepreneur), capitalise alors sur ce blocage (ouverture de la fenêtre d'opportunité) pour proposer une solution à l'échelle de la région.

Fin 2012, sa direction propose au gouvernement d'étudier la situation régionale en matière de vidéosurveillance, ce à quoi il répond favorablement, en raison notamment des multiples interpellations parlementaires qu'il reçoit concernant les caméras. Le CIRB rend son étude en fin d'année 2013. Un dialogue s'instaure alors entre l'exécutif et son organe technique, conduisant ce dernier à proposer quatre scénarios de centralisation de la vidéosurveillance[24]. En janvier 2014, le second volet de la sixième réforme de l'État entre en vigueur et confie notamment de nouvelles compétences en matière de prévention et de sécurité aux régions. Ce changement institutionnel, anticipé par l'entrepreneur, lui offre alors une opportunité supplémentaire d'obtenir le soutien de l'exécutif.

---

**20.** Afin de limiter toute une série de dysfonctionnements ayant été observés au sein de la police durant l'affaire Dutroux, le principe des zones de police a été instauré en 2001 en Belgique. Depuis, les dix-neuf communes de la Région bruxelloise sont réparties en six zones de police.

**21.** Les demandes d'accès aux images par les différentes zones de police seraient nombreuses.

**22.** Modification de la loi caméras du 3 août 2012. Disponible en ligne : [www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/wetgeving/Loi%203-08-2012%20modifiant%20loi%20cam%C3%A9ras%20-%20MB_0.pdf] (consulté le 27 septembre 2019).

**23.** Centre informatique pour la Région bruxelloise.

**24.** Le CIRB ainsi que les parties prenantes de cette politique recourent constamment aux termes « mutualisation » et « vidéoprotection », connotés moins négativement.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

En mars 2014, le gouvernement vote l'adoption du projet et opte pour l'une des solutions techniques proposées par le CIRB. Cette dernière consiste à mettre en place un VMS[25] qui centralise et stocke l'ensemble des images régionales pendant trente jours, au sein de deux *data centers*[26], afin de les rendre accessibles – aussi en temps réel – aux différentes administrations selon leurs droits d'accès. Par l'intermédiaire de deux fibres optiques empruntant chacune un chemin différent, ces deux centres seront reliés au commissariat principal de chaque zone de police. Le soutien politique à cette centralisation est favorisé par le climat de tension lié au possible retour de djihadistes partis se battre en Syrie[27]. En octobre 2014, le CIRB, ayant acquis un VMS de la marque Genetec, effectue son premier test-pilote au sein de la zone Bruxelles-Ouest. Le tableau 2 synthétise le processus de mise à l'agenda de la centralisation de la vidéosurveillance.

**Tableau 2. Synthèse de la centralisation de la vidéosurveillance**

| Entrepreneur de politique publique | Ouverture de la fenêtre d'opportunité | Événement extérieur propice | Courant des problèmes | Courant des politiques publiques | Courant du politique |
|---|---|---|---|---|---|
| La direction du CIRB | Changement dans le courant des problèmes couplé à un blocage dans le courant des politiques publiques au niveau fédéral<br>———<br>Changement de la loi fédérale « caméras » à la suite de la mort d'un superviseur de la STIB couplé à l'absence de solution de partage au niveau fédéral | – Second volet de la 6e réforme de l'État qui fournit de nouvelles compétences et ressources à la Région en matière de sécurité et de prévention<br>– Contexte sécuritaire tendu (peur, justifiée par la suite, du retour des djihadistes partis se battre en Syrie) | Problème de coordination inhérent à l'utilisation de la vidéosurveillance en RBC pour la police (la modification de la loi « caméras » n'a rien changé car toujours pas de solution fédérale) | VMS central qui centralise, stocke et rend accessibles les images pendant trente jours, au sein de deux *data centers* reliés par la fibre optique noire et connectés *via* deux fibres au commissariat central de chaque zone de police | – Répondre aux interpellations parlementaires<br>– Profiter des nouvelles compétences et ressources découlant de la 6e réforme de l'État<br>– Soutien du ministre-président<br>– Faire de cette centralisation la figure de proue de la *smart city* régionale |

**25.** *Video Management Software* est un logiciel qui permet de gérer l'infrastructure, de traiter, collecter et stocker les images des caméras, et de les visionner au travers d'une interface, y compris en temps réel.

**26.** Les deux *data centers* seront reliés entre eux par la fibre optique noire, une technologie offrant un débit élevé permettant de limiter la saturation de la bande passante.

**27.** Crainte rapidement confirmée par les attaques terroristes perpétrées en Europe et visant notamment la Région bruxelloise à plusieurs reprises.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

### Mobilité « intelligente »

Ces dernières années, tandis que la pression sur les infrastructures de mobilité bruxelloises s'intensifie[28], les solutions adoptées dans ce secteur ne sont pas particulièrement innovantes. L'offre de transports publics se renforce et certains investissements sont réalisés dans les infrastructures à destination des autres moyens de locomotion (routes, ponts, tunnels, pistes cyclables, trottoirs, etc.). La Région investit ainsi davantage dans les solutions déjà adoptées, que dans la mise en place de nouvelles alternatives.

Face à ce constat, le CIRB (entrepreneur) va tenter d'apporter une vision plus technophile. Quelques jours avant les élections régionales de mai 2014 (ouverture de la fenêtre d'opportunité), il publie un livre blanc comprenant toute une série de propositions visant à faire de la Région une *smart city*[29]. Ne possédant aucune compétence en matière de mobilité, il propose alors aux acteurs du secteur de se joindre à lui pour mettre en place des solutions technologiques « intelligentes ». Une liste d'indicateurs-clés – pas particulièrement novateurs[30] – qu'il souhaite voir intégrer aux politiques de ce secteur est proposée. Si l'apport des technologies en matière de mobilité est évoqué, l'entrepreneur échoue toutefois à imposer une solution concrète.

À la suite des élections, la nouvelle coalition annonce vouloir faire de Bruxelles une *smart* Région dans son accord de gouvernement[31] qui évoque notamment la mobilité « intelligente ». Cependant, aucun des indicateurs proposés dans le livre blanc n'est ensuite repris par les acteurs du secteur, pas plus qu'un projet commun entre ces derniers et l'entrepreneur ne voit le jour. La mobilité ne fait ainsi pas partie du projet *Brussels Smart City* progressivement mis en place. Le tableau 3 synthétise cette tentative de mise à l'agenda.

**Tableau 3 : Synthèse de la mobilité « intelligente »**

| Entrepreneur de politique publique | Ouverture de la fenêtre d'opportunité | Courant des problèmes | Courant des politiques publiques | Courant du politique |
|---|---|---|---|---|
| La direction du CIRB | Changement dans le courant du politique<br>———<br>Élections régionales de 2014 | La RBC fait face à un véritable problème de congestion | La mobilité « intelligente » qui doit s'appuyer sur les nouvelles technologies ainsi que sur de nouveaux indicateurs | – Pas de volonté de collaborer au sein du gouvernement<br>– Le ministre de la Mobilité ne veut pas qu'un autre membre de l'exécutif se mêle de son secteur de politiques publiques<br>– Le ministre-président ne soutient pas le projet |

**28.** Par exemple, le nombre et la durée des embouteillages sont en constante augmentation. Source : Bruxelles Mobilité, 2017, *Diagnostic de mobilité en Région bruxelloise* [http://goodmove.brussels/fr/diagnostic/pourquoi-y-a-t-il-plus-dembouteillages-a-bruxelles-alors-que-le-nombre-de-vehicules-en-circulation-a-tendance-a-diminuer/] (consulté le 27 septembre 2019).

**29.** Si le concept de *smart city* ne fait l'objet d'aucune définition unanimement reconnue dans la littérature (Albino *et al.*, 2015), la communication du CIRB s'appuie sur l'idée d'une ville/région recourant aux technologies de l'information et de la communication dans ses politiques publiques.

**30.** Car déjà utilisés par une autre institution, ou consistant uniquement à compiler différents indicateurs déjà existants.

**31.** Projet d'accord de majorité 2014/2019 [https://be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/accord-de-gouvernement-2014-2019] (consulté le 27 septembre 2019).



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

### Collaboration transversale en matière de mobilité

À Bruxelles, la coordination dans le secteur de la mobilité est problématique. La répartition institutionnelle des compétences confère en effet un pouvoir décisionnel à plus d'une trentaine d'acteurs, ne relevant pas tous du même ministre. Ainsi, cette fragmentation freine régulièrement le développement de projets transversaux[32].

Fin 2014, la directrice générale d'Innoviris[33] (entrepreneur) invite les deux principaux acteurs du secteur ainsi que le CIRB pour leur présenter une étude concernant la mobilité régionale, récemment effectuée à sa demande par la firme d'audit PricewaterhouseCoopers (PwC). Cette dernière pointe du doigt la mauvaise coordination entre la multitude d'acteurs. Cette rencontre conduit à la formation d'un groupe de travail intitulé *Brussels Smart Mobility*[34] qui inclut un membre de chaque organisme régional du secteur. Les réflexions initiales de ce groupe concernent la mise en place d'une plate-forme informatique commune visant à partager les données de mobilité entre les différentes administrations pour garantir une vision d'ensemble et favoriser des synergies.

Pour que ce groupe bénéficie de la reconnaissance politique – et puisse, à terme, obtenir davantage de compétences et de ressources[35] –, l'entrepreneur présente cette collaboration transversale au gouvernement en début d'année 2015. Les organismes participants – dépendant de différents ministres – font également remonter l'information à leur tutelle respective. La tentative de faire acter cette collaboration par l'exécutif se solde par un échec, ce dernier refusant de reconnaître cette nouvelle forme d'organisation. Depuis, les administrations recourent tout de même à ce groupe de travail officieux, dans la limite de leurs compétences. Le tableau 4 synthétise cette tentative de mise à l'agenda.

**Tableau 4. Synthèse de la collaboration transversale en matière de mobilité**

| Entrepreneur de politique publique | Ouverture de la fenêtre d'opportunité | Courant des problèmes | Courant des politiques publiques | Courant du politique |
|---|---|---|---|---|
| La directrice générale d'Innoviris | Changement dans le courant des problèmes<br>L'études de PwC « scientifise » la difficulté de coordination en matière de mobilité en RBC | Problème de coordination entre la multitude d'acteurs présents dans le secteur de la mobilité | Une plate-forme informatique de partage des données de mobilité entre les différents acteurs du groupe de travail | – Crainte d'une augmentation des coûts<br>– Manque de volonté de collaborer entre certains membres de l'exécutif<br>– Le ministre-président n'apporte pas son soutien au projet |

**32.** Plusieurs projets en ont souffert : cas de la télécommande des feux de signalisation devant permettre de faciliter la fluidité des transports publics, de l'allongement de la ligne 3 du métro, du développement du Réseau express régional, etc.

**33.** Institut bruxellois pour la recherche et l'innovation.

**34.** Les parties prenantes recourent généralement au terme « *task force* » pour se référer à ce groupe de travail.

**35.** Le groupe de travail ne possède aucune compétence propre sur le plan juridique ; les projets réalisés à travers cette collaboration se limitent ainsi aux compétences des diverses administrations.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

## Résultats empiriques et discussion comparative

Après avoir retracé empiriquement les quatre processus, nous effectuons le test de nos trois hypothèses de recherche. C'est autour de ces dernières que s'articule la discussion comparative des résultats. Le tableau 5 synthétise les résultats obtenus.

### Pouvoir explicatif du MSF dans notre contexte consensuel et insuffisances

À première vue, les quatre études de cas confirment – ou tendent à confirmer – que le principal postulat du MSF s'avère pertinent dans notre contexte. Les deux entrepreneurs parvenus à joindre les trois courants réussissent en effet à faire adopter leur solution, tandis que ceux ayant failli à joindre au moins un des courants échouent. L'entrepreneur de la mobilité « intelligente » échoue à joindre les courants des politiques publiques – aucune solution concrète ne s'impose au sein de la communauté – et du politique. Les technologies « intelligentes » évoquées ne font pas consensus.

> « Concernant la mobilité, il y a beaucoup de technologies qui existent, des gadgets à gauche et à droite, mais leur impact n'est pas clair [...]. Concrètement, la mobilité intelligente c'est assez flou. Il n'y a pas de vision bien claire » (entretien avec un ingénieur travaillant au sein du cabinet du ministre bruxellois de la Mobilité, 2017).

Concernant la collaboration transversale en matière de mobilité, la solution proposée par l'entrepreneur bénéficie d'un soutien extrêmement fort au sein de la communauté, lui permettant ainsi de joindre le courant des politiques publiques. Toutes les administrations du groupe de travail soutiennent sa mise en place. Si la raison pour laquelle l'entrepreneur de la mobilité « intelligente » échoue à joindre le courant du politique est évidente, ce n'est pas le cas de celle qui conduit au rejet de la collaboration transversale. Le MSF s'avère, en effet, incapable d'expliquer pourquoi, alors que ce groupe de travail est plébiscité par la communauté, l'entrepreneur échoue à joindre le courant du politique. Cette étude de cas démontre qu'un entrepreneur peut échouer à faire adopter une solution largement soutenue par la communauté. Pour comprendre cet échec, il faut dépasser le MSF et recourir, comme nous allons le voir, à l'une des variables supplémentaires de notre modèle analytique : le contenu de la solution.

Outre les variables additionnelles au MSF que nous mobilisons – discutées en profondeur par la suite –, le modèle de Kingdon s'avère incapable de saisir deux mécanismes centraux du processus de mise à l'agenda bruxellois. Il s'agit d'une part de la gouvernance multiniveaux propre au système fédéral belge. Dans le cadre de la centralisation de la vidéosurveillance, le MSF ne permet en effet pas de comprendre pourquoi une fenêtre d'opportunité s'ouvre pour l'entrepreneur en fin d'année 2012. Si le CIRB propose au gouvernement d'étudier la situation régionale en matière de vidéosurveillance à ce moment-là, c'est en raison du blocage qu'il y a au niveau fédéral. Alors que la loi « caméras » belge est modifiée en avril 2012[36], aucune solution de partage des images n'émerge au niveau fédéral.

**36.** À la suite à l'agression mortelle d'un employé des transports publics bruxellois.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

**Tableau 5. Résultats des tests des trois hypothèses de recherche**

| | | Études de cas | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **BruSafe+** | **Centralisation vidéosurveillance** | **Mobilité « intelligente »** | **Collab. transversale** |
| **Entrepreneurs de politique publique** | | *Le chef de projet d'Abrumet* | *La direction du CIRB* | *La direction du CIRB* | *La directrice générale d'Innoviris* |
| **Courants joints** | | ✓ Problèmes<br>✓ Solutions<br>✓ Politique | ✓ Problèmes<br>✓ Solutions<br>✓ Politique | ✓ Problèmes<br>✘ Solutions<br>✘ Politique | ✓ Problèmes<br>✓ Solutions<br>✘ Politique |
| **Adoption de la solution** | | ✓ | ✓ | ✘ | ✘ |
| **H1** | **VI :** Respect du principe d'unité d'action<br>**VD :** Adoption de la solution de l'entrepreneur | H1 CONFIRMÉE | H1 PAS VALIDE<br>Tendance = infirmation | H1 PAS VALIDE<br>Tendance = confirmation | H1 PAS VALIDE<br>Tendance = confirmation |
| **H2** | **VI :** Faible niveau de conflictualité du secteur pour les partis gouvernementaux<br>**VD :** Adoption de la solution de l'entrepreneur | H2 CONFIRMÉE | H2 CONFIRMÉE | H2 PAS VALIDE<br>Tendance = confirmation | H2 PAS VALIDE<br>Tendance = confirmation |
| **H3** | **VI :** Contenu de la solution peu ou pas menaçant pour la pérennité de la coalition<br>**VD :** Adoption de la solution de l'entrepreneur | H3 CONFIRMÉE | H3 CONFIRMÉE | H3 CONFIRMÉE | H3 PAS VALIDE<br>Tendance = confirmation |
| **+** | **Autres VI manquantes** pour comprendre le processus de mise à l'agenda | – | – Gouvernance multi-niveaux<br>– Rôle du ministre-président | – | – |

VI : variable indépendante ; VD : variable dépendante.

Une erreur s'était glissée dans ce tableau dans la version papier de la revue. Dans cette version corrigée du tableau, dans la colonne « Mobilité "intelligente" », ligne « Courants joints », les coches ont été remplacées par des croix devant les termes « Solutions » et « Politique ».



© Presses de Sciences Po Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Ainsi, c'est un changement dans le courant des problèmes, couplé à l'absence de solution dans le courant des politiques publiques au niveau fédéral[37], qui ouvre une fenêtre d'opportunité régionale pour l'entrepreneur. Cet exemple illustre la nécessité de tenir compte des structures de gouvernance multi-niveaux, dans le cadre d'un État fédéral, comme l'a déjà souligné Brunner (2008, p. 506). D'autre part – nous reviendrons plus en détail sur ce point –, il s'agit du rôle décisif que peut jouer le chef de gouvernement bruxellois en matière de projets transversaux.

### Principe d'unité d'action

Dans le cadre du BruSafe+, le principe d'unité d'action est respecté ; l'entrepreneur interpelle uniquement les deux ministres communautaires de la Santé en charge de sa tutelle politique, en tant qu'acteur de mise en œuvre du dossier médical informatisé régional. Cette étude de cas confirme ainsi notre première hypothèse : alors que le principe d'unité d'action est respecté, l'entrepreneur parvient à joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter sa solution.

Dans le cadre de la centralisation de la vidéosurveillance, le principe d'unité d'action n'est pas respecté, ne permettant ainsi pas de réaliser le test de notre première hypothèse. L'entrepreneur doit en effet convaincre d'autres membres du gouvernement – dont le ministre de la Mobilité et le ministre-président –, en plus de sa ministre de tutelle. Néanmoins, comme le principe d'unité d'action n'est pas respecté, mais que l'entrepreneur parvient tout de même à joindre le courant du politique pour faire adopter sa solution, cette étude de cas tend davantage à infirmer qu'à confirmer notre première hypothèse.

> « Pour qu'un projet commun voie le jour, il faut que cela passe par le gouvernement, qu'il y ait un accord. Or, cela n'a quasiment jamais lieu [...]. En raison du découpage institutionnel, les ministres sont tous occupés à se positionner les uns vis-à-vis des autres, ce qui est totalement néfaste [...]. Concernant la mutualisation de la vidéosurveillance, la stratégie a été adoptée, car c'était le ministre-président qui portait le projet, cela a très clairement aidé » (entretien avec un haut fonctionnaire de l'administration bruxelloise, 2017).

Pour comprendre pourquoi cette solution est adoptée alors que le principe d'unité d'action n'est pas respecté, il faut dépasser notre modèle analytique et tenir compte de la position du chef de gouvernement. C'est en effet parce que ce dernier soutient cette solution et arbitre en sa faveur au sein de l'exécutif qu'elle est adoptée. Le ministre-président voit, en effet, la centralisation proposée par l'entrepreneur comme un pas supplémentaire vers la réalisation de son propre projet consistant à mettre en place un Centre de crise directement sous son autorité. Sans ce soutien décisif, l'adoption de cette solution aurait probablement été compromise, à l'image de ce qui est arrivé à la collaboration transversale en matière de mobilité que l'homme fort du gouvernement n'a pas soutenue. Par conséquent, un entrepreneur ne respectant pas le principe d'unité d'action peut tout de même parvenir à faire adopter sa solution, si le chef de gouvernement arbitre en sa faveur.

**37.** Alors que le soutien politique des autorités belges et bruxelloises est acquis.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Les deux études de cas relatives à la mobilité ne respectent pas non plus le principe d'unité d'action et ne permettent ainsi pas de réaliser le test de notre première hypothèse. L'entrepreneur de la mobilité « intelligente » doit en effet obtenir le soutien du ministre de la Mobilité, en plus de celui de sa secrétaire d'État de tutelle. Or, les relations peu cordiales entre ces deux membres du gouvernement n'auraient pas arrangé les choses[38]. De son côté, l'entrepreneur de la collaboration transversale dans le secteur doit lui aussi obtenir l'accord de plusieurs membres de l'exécutif. Néanmoins, comme le principe d'unité d'action n'est pas respecté dans ces études de cas et que les deux entrepreneurs échouent à joindre le courant du politique pour faire adopter leur solution, ces dernières tendent davantage à confirmer qu'à infirmer notre première hypothèse.

> « Une démarche collaborative entre des administrations ne colle pas avec la manière dont le politique est géré en Région bruxelloise. Le gouvernement est déstabilisé par le fait que différentes administrations puissent tenir un discours commun qui n'est pas dans une logique de positionnement » (entretien avec le directeur d'une grande administration bruxelloise au sujet de la nouvelle forme de collaboration dans le secteur de la mobilité, 2017).

Par conséquent, les résultats du test de notre première hypothèse sont contradictoires. Dans trois des études de cas, une corrélation positive s'observe entre le respect du principe d'unité d'action et la capacité de l'entrepreneur à faire adopter sa solution. La centralisation de la vidéosurveillance tend néanmoins à infirmer cette corrélation. Dépasser notre modèle analytique – par la prise en compte du rôle d'arbitre que joue le chef de gouvernement – permet cependant de comprendre pourquoi cette solution est tout de même adoptée, tandis que ce principe n'est pas respecté. Pour cette raison, notre première hypothèse semble bel et bien confirmée. Toutefois, le test de cette dernière n'ayant été véritablement réalisé qu'à l'aide d'une seule étude de cas, ce résultat nécessite une validation empirique plus large avant de pouvoir être généralisé.

### Conflictualité du secteur pour les partis gouvernementaux

Pour les partis de la coalition « gauche-centre-droite » de la législature 2014-2019, le secteur de la santé est une priorité secondaire, aussi bien chez les partis francophones que néerlandophones (Dandoy, Piet, 2014c, d, f, g). Leurs programmes politiques pour cette législature n'accordent en effet, comparativement à d'autres secteurs, que peu d'intérêt à la santé (*ibid.*). Si l'on s'intéresse au contenu de ces programmes, on s'aperçoit que les partis gouvernementaux partagent une vision sensiblement analogue concernant les objectifs de ce secteur et les mesures à y entreprendre (revaloriser et soutenir la première ligne de soins et les politiques de prévention, garantir l'accès aux soins et la transparence des tarifs, etc.). Certains évoquent même la nécessité d'étendre l'utilisation du dossier médical informatisé. Par conséquent, le secteur de la santé est peu conflictuel pour les partis gouvernementaux entre 2014 et 2019. Le fait que le fédéralisme belge partage les compétences en la matière entre les différents niveaux de pouvoir et que ce soit le fédéral qui fixe les principes généraux du système

**38.** Les deux ministres étant néerlandophones, ils se retrouvent en concurrence directe pour la réélection au gouvernement. Alors que le premier cité est membre du parti socialiste, la seconde provient du parti chrétien conservateur.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

de santé belge – c'est toujours le cas après la sixième réforme de l'État –, contribue à en faire un secteur peu conflictuel à Bruxelles. L'accord de gouvernement et la déclaration de politique générale du collège réuni de la COCOM restent relativement vagues sur les mesures à entreprendre en matière de santé durant la législature ; tous les objectifs et solutions évoqués sont consensuels pour les partis gouvernementaux (favoriser la prévention et la promotion de la santé, développer les réseaux de soins, mettre le patient au cœur du dispositif, etc.).

Cette première étude de cas confirme ainsi notre seconde hypothèse. Alors que la santé est un secteur peu conflictuel pour les partis gouvernementaux de la législature 2014-2019, l'entrepreneur parvient aisément à joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter le BruSafe+.

Pour les partis de la coalition « gauche-centre-droite » de la législature 2009-2014, le secteur de la sécurité est une priorité secondaire, à plus forte raison encore chez les partis francophones que néerlandophones (Dandoy, Piet, 2014a, b). Ces derniers lui consacrent, en effet, légèrement plus d'intérêt, même si cette thématique reste aussi secondaire dans leurs programmes (*ibid.*). Ainsi, les partis gouvernementaux n'accordent, comparativement à d'autres secteurs, que peu d'intérêt à la sécurité (*ibid.*). Lorsque l'on s'intéresse au contenu de leurs programmes pour la législature 2014-2019[39], on s'aperçoit que les partis gouvernementaux de la législature 2009-2014 partagent une vision sensiblement analogue concernant les objectifs de ce secteur et les mesures à y entreprendre (renforcer la police de proximité, améliorer la formation des policiers, intensifier l'échange d'informations entre les acteurs et clarifier leurs missions, évaluer les politiques mises en œuvre, perfectionner la prévention, aménager les lieux publics pour les rendre plus sûrs, etc.) (Dandoy, Piet, 2014c, d, e, g). Par conséquent, ce secteur est peu conflictuel pour les partis gouvernementaux entre 2009 et 2014. Là aussi, le fait que le fédéralisme belge répartisse les compétences entre les différents niveaux de pouvoir contribue à faire de la sécurité un secteur peu conflictuel à Bruxelles. En matière de sécurité, l'accord de gouvernement 2009-2014 consacre uniquement des mesures générales consensuelles pour les partis gouvernementaux (prévention, renforcement du dialogue entre certains acteurs, investissements visant à rendre les lieux publics plus sûrs, etc.).

Ainsi, cette seconde étude de cas confirme elle aussi notre seconde hypothèse. Alors que la sécurité est un secteur peu conflictuel pour les partis gouvernementaux de la législature 2009-2014, l'entrepreneur parvient aisément à joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter sa solution en matière de vidéosurveillance.

Pour les partis de la coalition « gauche-centre-droite » de la législature 2014-2019, la mobilité est un secteur bien moins consensuel que la santé. Les six partis gouvernementaux en ont en effet tous fait une des principales priorités de leur programme politique (Dandoy,

**39.** Certains programmes politiques réalisés pour les élections de mai 2009 ne sont plus accessibles. Nous faisons ainsi le choix d'analyser le contenu des programmes réalisés, par les partis gouvernementaux de la législature 2009-2014, pour les élections régionales de mai 2014. Si la majorité de ces partis accorde légèrement plus d'intérêt à la thématique sécuritaire en 2014 par rapport à 2009, cette dernière reste toutefois pour eux une thématique secondaire sous ces deux législations (Dandoy, Piet, 2014c, d, f, g). Cette légère augmentation d'intérêt pour la question sécuritaire entre 2014 et 2009 s'explique notamment par la peur croissante du retour des djihadistes partis se battre en Syrie.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Piet, 2014c, d, f, g). Lorsque l'on s'intéresse au contenu de ces programmes, on s'aperçoit qu'ils partagent le même constat en matière de mobilité (globalement, que la Région est trop embouteillée), mais que face à cette problématique complexe et multifactorielle, chacun y va de ses propres solutions, dans une logique électoraliste. Seule la solution consistant à investir davantage dans les transports publics fait consensus ; à condition de ne pas évoquer la taille des investissements à effectuer, ni leur provenance. Certaines solutions proposées par les partis sont contradictoires. Par exemple, alors que certains souhaitent réduire le nombre de places de parking au sein de la Région, d'autres jugent nécessaire de maintenir les places existantes pour ne pas pénaliser la population disposant déjà d'un véhicule. Tandis que certains veulent à tout prix réduire le nombre de véhicules dans la Région, d'autres désirent mettre en place un nouveau réseau de scooters partagés. Les propositions relatives à la mobilité se multiplient : fiscalité de circulation intelligente, parkings de dissuasion hors de Bruxelles, réaménagement de certains ouvrages, meilleure synchronisation des feux, réduction du besoin de déplacement des citoyens, etc. Hormis le développement des transports publics – qui reste la principale proposition de l'accord de gouvernement 2014-2019 –, aucune solution ne fait unanimement consensus entre les partis gouvernementaux.

Si les troisième et quatrième études de cas ne permettent pas de réaliser le test de notre seconde hypothèse – la mobilité étant un secteur conflictuel pour les partis gouvernementaux de la législature 2014-2019 –, ces dernières tendent cependant davantage à confirmer qu'à infirmer notre hypothèse. En effet, alors que ce secteur est conflictuel pour les partis de la coalition, les deux entrepreneurs échouent à joindre le courant du politique pour faire adopter leur solution.

Par conséquent, les résultats du test de notre seconde hypothèse sont unanimes. Dans les quatre études de cas, le niveau de conflictualité du secteur pour les partis gouvernementaux et la capacité de l'entrepreneur à faire adopter sa solution dans ce secteur sont corrélés négativement, confirmant – ou tendant à confirmer – ainsi notre seconde hypothèse.

### Contenu de la solution et menace pour la pérennité de la coalition

Le contenu du BruSafe+ – à savoir la mise en place d'un coffre-fort permettant l'hébergement des données de santé des habitants de la Région bruxelloise dans le format CDA – ainsi que celui de la centralisation de la vidéosurveillance – succinctement, la mise en place d'un système de centralisation du stockage et du partage des images régionales de vidéosurveillance – sont tous les deux essentiellement d'ordre technique. Ils n'ont, par conséquent, pas d'incidence réelle sur les équilibres de la coalition. Ces deux études de cas confirment ainsi notre troisième hypothèse ; tandis que le contenu des solutions des entrepreneurs ne menace pas la pérennité de la coalition, ces derniers parviennent à joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter leur solution.

Le contenu de la mobilité « intelligente » est difficile à évaluer, car l'entrepreneur échoue à joindre le courant des politiques publiques. Néanmoins, comme cette solution ne provient pas d'une administration dont la tutelle est exercée par le ministre de la Mobilité, mais par sa collègue néerlandophone avec qui les relations sont peu cordiales, nous pensons que même si l'entrepreneur était parvenu à joindre le courant des politiques publiques, il aurait



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

tout de même échoué à joindre celui du politique, pour des raisons similaires à ce qui est arrivé à la collaboration transversale, comme nous allons désormais le voir. Autrement dit, cette étude de cas ne permet pas de réaliser le test de notre troisième hypothèse, mais elle tend néanmoins davantage à la confirmer qu'à l'infirmer.

Le contenu de la collaboration transversale en matière de mobilité permet quant à lui d'expliquer pourquoi l'entrepreneur échoue à joindre le courant du politique, tandis que sa solution est très largement soutenue au sein de la communauté. À terme, son contenu pourrait en effet modifier les rapports de force entre ministres. Certaines administrations du groupe de travail, dont la tutelle politique n'est pas exercée par le ministre du secteur, pourraient ainsi se voir confier davantage de compétences en matière de mobilité ; leur tutelle politique respective – toutes issues d'un parti politique différent de celui du ministre de la Mobilité – bénéficierait alors d'un pouvoir décisionnel renforcé en la matière, aux dépens du ministre du secteur.

> « Pour ce qui concerne la mobilité, ça doit venir de chez nous [du cabinet du ministre de la Mobilité], c'est nous qui décidons [...]. Pour avoir des résultats, [...] il ne faut pas mélanger plusieurs administrations, c'est déjà assez compliqué avec une seule ! [...] Si travailler ensemble n'est pas nécessaire, pourquoi vouloir compliquer davantage les choses et donner un pouvoir de décision à d'autres personnes ? C'est le meilleur moyen de ne plus faire avancer les projets en matière de mobilité » (entretien avec l'un des conseillers du ministre de la Mobilité au sujet de la nouvelle forme de collaboration dans le secteur, 2017).

Ainsi, c'est parce que le contenu de cette solution menace les équilibres de la coalition dirigée par un socialiste francophone – à travers les intérêts du ministre socialiste néerlandophone de la Mobilité –, que l'entrepreneur échoue à joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter sa solution. Si la démission du ministre de la Mobilité n'avait arithmétiquement pas fait tomber la coalition – cette dernière conservant malgré tout la majorité des sièges au parlement (49/89) –, celles de ses collègues socialistes francophones (comprenant le ministre-président), dont le parti possède 21 sièges au parlement, lui auraient été fatales. Cette étude de cas démontre qu'un entrepreneur peut échouer à faire adopter une solution largement soutenue au sein de la communauté, si son contenu menace la pérennité de la coalition. Par conséquent, la collaboration transversale en matière de mobilité ne permet pas de réaliser le test de notre troisième hypothèse ; son contenu ayant une incidence directe sur les équilibres de la coalition en cas d'adoption. Néanmoins, comme l'entrepreneur échoue à joindre le courant du politique pour faire adopter sa solution, cette étude de cas tend davantage à confirmer qu'à infirmer notre troisième hypothèse.

Par conséquent, les résultats du test de notre troisième hypothèse sont unanimes. Dans les quatre études de cas, le niveau de menace que représente le contenu de la solution pour la pérennité de coalition et la capacité de l'entrepreneur à faire adopter sa solution sont corrélés négativement, confirmant – ou tendant à confirmer – ainsi notre troisième hypothèse.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

## Contribution théorique : dépasser les limites du MSF dans un contexte consensuel

L'analyse comparative des quatre études de cas permet de dégager trois enseignements théoriques concernant l'utilisation du MSF dans un environnement consensuel (fédéral). Nous allons les passer en revue. La généralisation de ces enseignements sera également discutée.

Le premier enseignement théorique concerne la nécessité de tenir compte des institutions et se décline en trois recommandations. Ces dernières s'inscrivent ainsi dans la continuité des nombreux travaux reprochant au MSF son désintérêt pour les institutions (Ackrill *et al.*, 2013 ; Sager, Rielle, 2013 ; Béland, 2016 ; Zohlnhöfer *et al.,* 2016). Premièrement, lorsque l'entrepreneur provient de l'administration élargie, nous recommandons d'étudier si le principe d'unité d'action le reliant à certain(s) membre(s) du gouvernement est respecté. Nos résultats indiquent, en effet, que lorsque ce principe est respecté, l'entrepreneur parvient à joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter sa solution, tandis que lorsque ce n'est pas le cas, il échoue généralement à joindre ce courant et sa solution est alors rejetée. Comme dans le contexte partitocratique bruxellois, les ministres priorisent la conservation de leur mandat (*office seeking*) – le résultat du travail réalisé par Budge et Laver (1986, p. 502) concernant le contexte politique belge semble toujours d'actualité en Région bruxelloise –, l'incitation à collaborer au-delà de leur propre ministère est faible ; expliquant ainsi pourquoi les projets transversaux sont peu fréquents. Cette logique électoraliste de positionnement conduit à un fonctionnement en silo qui incite les ministres à conserver leur « chasse gardée », à revendiquer la paternité des projets réussis ainsi qu'à tout faire pour ne pas être considérés comme responsables des projets impopulaires et des échecs de la politique gouvernementale. Cette première recommandation s'inscrit dans la continuité directe de la critique émise par Sager et Rielle concernant l'incapacité du MSF à se saisir des logiques institutionnelles propres aux systèmes consensuels (2013, p. 4).

Dans une perspective comparative, la corrélation entre le respect du principe d'unité d'action et la capacité de l'entrepreneur à faire adopter sa solution sera moins forte dans le cadre d'un système consensuel où les ministres priorisent davantage des objectifs en matière de politiques publiques (*policy poursuit*) et sont ainsi plus disposés à collaborer, comme c'est par exemple le cas aux Pays-Bas et en Italie (Budge, Laver, 1986, p. 502). Dans un tel contexte politique, un entrepreneur ne respectant pas le principe d'unité d'action aura ainsi davantage de chance de faire adopter sa solution.

La seconde recommandation liée aux institutions que notre travail permet de formuler concerne la nécessité d'étudier la position du chef de gouvernement. Cette recommandation s'inscrit dans la continuité des critiques formulées par Vos *et al.* concernant l'incapacité du MSF à saisir le rôle joué par les différents acteurs impliqués (2014, p. 8) et par Sager et Rielle concernant son incapacité à tenir compte des logiques institutionnelles relatives aux systèmes consensuels (2013, p. 4). Si la volonté de collaborer des ministres d'une coalition n'est pas réciproque, aucun projet transversal ne peut voir le jour, sauf si le chef de gouvernement arbitre en sa faveur. Lorsqu'un processus repose sur une logique collective impliquant différents ministres, la position du chef de gouvernement peut alors être déterminante.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Ce dernier peut, en effet, faire office d'entrepreneur au sein de son propre gouvernement, si l'adoption d'une solution coïncide avec ses intérêts. Un entrepreneur ne respectant pas le principe d'unité d'action peut alors tout de même obtenir le soutien gouvernemental lui permettant de joindre le courant du politique aux deux autres courants pour faire adopter sa solution.

Dans une perspective comparative, la position du chef de l'exécutif en matière de projets transversaux sera également moins décisive dans le cadre de coalitions où les ministres priorisent davantage des objectifs en matière de politiques publiques (*policy poursuit*) ; l'incitation à collaborer étant supérieure dans ce type de contextes.

> « À Bruxelles, le ministre-président a des compétences propres. Au niveau fédéral, le Premier ministre n'a pas de compétences propres ; sa seule compétence c'est de diriger le gouvernement [...]. Ici, il y a des périodes où le ministre-président attrape le leadership et fait passer des approches collectives, mais globalement il a beaucoup de mal, ce n'est pas dans la culture » (entretien avec un conseiller politique d'un des membres du gouvernement bruxellois, 2017).

La capacité d'un chef de gouvernement à insuffler des logiques collectives dépendrait ainsi directement des compétences dont il dispose, outre son rôle de coordinateur de la politique gouvernementale. Cet élément est apparu à plusieurs reprises lors de notre recherche et mériterait d'être testé plus largement. Un chef disposant d'un ou plusieurs portefeuilles ministériels – comme le ministre-président bruxellois – aurait ainsi davantage de difficultés à insuffler des logiques collectives au sein de son gouvernement, qu'un chef exclusivement chargé de diriger la politique gouvernementale de la coalition, comme le Premier ministre belge. Disposant de compétences propres, il serait ainsi davantage pris par le jeu politique consistant à favoriser ses intérêts au détriment des collaborations interministérielles, à plus forte raison encore s'il s'inscrit dans une logique électoraliste. Par conséquent, un entrepreneur ne respectant pas le principe d'unité d'action devrait plus facilement pouvoir faire adopter sa solution, dans le cadre d'une coalition où le chef de gouvernement ne détient pas de portefeuille ministériel.

Enfin, la troisième et dernière recommandation – liée aux institutions – que notre travail permet de formuler concerne la nécessité de tenir compte des structures de gouvernance multi-niveaux. Cette recommandation s'adresse aux contextes fédéraux et n'est ainsi pas exclusive aux systèmes consensuels. Ces structures – littéralement absentes du MSF – jouent pourtant un rôle décisif dans le processus de mise à l'agenda d'un État fédéral comme la Belgique. L'influence mutuelle des différents niveaux de pouvoir – en fonction de leur imbrication – permet ainsi d'expliquer certains éléments centraux du processus de mise à l'agenda, tels que l'ouverture de certaines fenêtres d'opportunité, que l'étude d'un seul niveau de gouvernance ne permet pas de saisir. Ce résultat empirique s'inscrit dans la continuité directe de la critique de Brunner concernant l'incapacité du MSF à tenir compte des structures de gouvernance multi-niveaux (2008, p. 506) et plus largement, dans la continuité des travaux reprochant au MSF son désintérêt pour les institutions (Ackrill *et al.*, 2013 ; Sager, Rielle, 2013 ; Béland, 2016 ; Zohlnhöfer *et al.,* 2016).



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Le second enseignement théorique que notre travail permet de tirer concerne la nécessité de tenir compte du niveau de conflictualité des secteurs de politiques publiques pour les partis gouvernementaux. Cet élément pèse directement sur la capacité d'un entrepreneur à faire adopter sa solution dans le secteur concerné. Cette recommandation s'inscrit, par conséquent, dans la continuité directe des travaux reprochant au MSF son désintérêt pour les réseaux (Zahariadis, Allen, 1995 ; Brunner, 2008 ; Block, Paredis, 2013 ; Vos *et al.*, 2014). Ces dernières années à Bruxelles, nombreux sont les entrepreneurs ayant échoué à faire adopter leur solution en matière de mobilité, secteur conflictuel pour les coalitions « gauche-centre-droite ». À l'opposé, différentes solutions ont été adoptées en matière de sécurité, secteur davantage consensuel pour les partis gouvernementaux (voir l'extrait de l'entretien ci-dessous). Ce résultat empirique confirme l'influence extrêmement forte de ces derniers sur l'agenda bruxellois (De Winter, 1996 ; Deschouwer, 2009). Dans une perspective comparative, cette corrélation sera, par conséquent, moins forte dans les régimes consensuels non partitocratiques – tels que la Suisse – que dans ceux partitocratiques comme la Belgique ou l'Italie (*ibid.*).

> « Concernant l'adoption de la mutualisation de la vidéosurveillance [...], on a été rapidement suivi par le politique, alors que l'on n'était pas encore dans une période suspecte ; depuis les attentats [de Bruxelles], il suffit quasiment d'ouvrir la bouche avec le mot "caméra" pour recevoir un chèque du politique derrière » (entretien avec un fonctionnaire bruxellois, 2017).

Enfin, le troisième et dernier enseignement théorique que notre travail permet de tirer concerne la nécessité de tenir compte du niveau de menace que représente le contenu d'une solution pour la pérennité de la coalition. Cette recommandation s'inscrit ainsi dans la continuité directe de la critique émise par Zahariadis et Allen (1995, p. 92), Zahariadis (2003, p. 64) et Block et Paredis (2013, p. 182) concernant l'incapacité du MSF à tenir compte de l'évolution des idées et du contenu des solutions dans le courant des politiques publiques. Dans le cadre d'un système consensuel, nous recommandons ainsi d'étudier dans quelle mesure le contenu d'une solution menacerait la pérennité de la coalition en cas d'adoption. Une solution pouvant conduire à l'affaiblissement d'un(e) ministre – voire à sa démission et au retrait de sa formation politique de la coalition – ne sera jamais adoptée, à plus forte raison encore si le parti concerné dispose de nombreux sièges au parlement et peut ainsi faire tomber le gouvernement. Cette recommandation s'inscrit plus généralement dans la continuité des travaux reprochant au MSF son désintérêt pour les institutions (Ackrill *et al.*, 2013 ; Sager, Rielle, 2013 ; Béland, 2016 ; Zohlnhöfer *et al.*, 2016).

Dans une perspective comparative, nous pensons que plus la formation d'une coalition est difficile – en raison par exemple de nombreuses règles formelles ou informelles à respecter ou d'élections très serrées –, plus l'exécutif sera intransigeant avec l'adoption de solutions pouvant menacer l'un(e) des siens, à plus forte raison encore lorsque les décideurs priorisent la conservation de leur mandat (Budge, Laver, 1986, p. 502). Dans le cadre d'une coalition où les ministres sont davantage mus par des objectifs en matière de politiques publiques, une solution menaçant les équilibres de la coalition aura ainsi davantage de chance d'être adoptée, à condition qu'elle coïncide avec les objectifs des membres de l'exécutif (*ibid.*).



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

## Conclusion

L'objectif de cet article était d'étudier la mise à l'agenda bruxelloise, à l'aide d'un modèle analytique original visant à dépasser les insuffisances du MSF relatives aux systèmes consensuels. Pour ce faire, nous avons initialement fait le choix, de le compléter – sur base des recommandations émises dans la littérature – par l'apport de trois variables additionnelles adaptées aux particularités du contexte politique étudié (partitocratie, décideurs priorisant la conservation de leur mandat et règles de composition de l'exécutif). Ces trois variables additionnelles – relatives aux institutions, aux réseaux ainsi qu'au contenu des solutions – se sont révélées pertinentes pour accroître la compréhension des processus étudiés. Nous encourageons ainsi vivement leur utilisation pour des travaux mêlant MSF et systèmes consensuels.

Dans le cadre de travaux relatifs aux entrepreneurs issus de l'administration élargie, le principe d'unité d'action est vraisemblablement une variable décisive à étudier, même si le maigre résultat empirique obtenu avec ce travail empêche, pour l'instant, une généralisation excessive. Plus généralement, le niveau de conflictualité du secteur pour les partis gouvernementaux ainsi que le niveau de menace que représente le contenu d'une solution pour les équilibres de la coalition sont deux variables déterminantes à étudier. Le niveau de conflictualité du secteur est d'autant plus décisif lorsqu'il s'agit de systèmes partitocratiques où les décideurs priorisent la conservation de leur mandat.

Outre les trois variables additionnelles au MSF initialement incluses dans notre modèle analytique, cet article fournit également deux autres variables à mobiliser respectivement pour l'étude d'un système consensuel et/ou fédéral. Il s'agit d'une part du rôle décisif que peut jouer le chef de gouvernement en matière de projets transversaux. Sa capacité à insuffler des logiques collectives au sein de l'exécutif découlerait directement des compétences dont il dispose, en plus de son rôle de coordinateur de la politique gouvernementale. Étudier la position du chef de gouvernement nous paraît ainsi primordial, à plus forte raison encore dans le cadre de contextes partitocratiques où les décideurs priorisent la conservation de leur mandat. D'autre part, il s'agit de la gouvernance multi-niveaux – dont le MSF, pourtant d'origine états-unienne, ne tient pas compte – qui influence directement le processus de mise à l'agenda des États fédéraux.

En conclusion, la théorie des courants de Kingdon offre une compréhension importante du processus de mise à l'agenda bruxellois, mais s'avère toutefois incapable de saisir certaines de ses dynamiques pourtant centrales. Par conséquent, pour recourir au MSF dans le cadre d'un système consensuel, nous recommandons de s'appuyer également sur des variables additionnelles visant à dépasser ses insuffisances relatives à ce type de contextes. Compléter le MSF permet alors d'obtenir un modèle analytique plus complet et d'accroître ainsi la compréhension du processus de mise à l'agenda étudié.

**Nicolas Bocquet**
Université catholique de Louvain
Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE)
bocquetnicolas@pm.me



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

## Bibliographie


Abiola, S., Colgrove, J., Mello, M. (2013), « The Politics of HPV Vaccination Policy Formation in the United States », *Journal of Health Politics*, 38 (4), p. 645-681.

Ackrill, R., Kay, A. (2011), « Multiple Streams in EU Policy-making: The Case of the 2005 Sugar Reform », *Journal of European Public Policy*, 18 (1), p. 72-89.

Ackrill, R., Kay, A., Zahariadis, N. (2013), « Ambiguity, Multiple Streams, and EU Policy », *Journal of European Public Policy*, 20 (6), p. 871-887.

Albino, V., Berardi, U., Dangelico, R. M. (2015), « Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives », *Journal of Urban Technology*, 22 (1), p. 3-21.

Anderson, W., Box-Steffensmeier, J., Sinclair-Chapman, V. (2003), « The Keys to Legislative Success in the US House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, 28 (3), p. 357-386.

Avery, G. (2004), « Bioterrorism, Fear, and Public Health Reform: Matching a Policy Solution to the Wrong Window », *Public Administration Review*, 64 (3), p. 275-288.

Bache, I. (2015), « Measuring Quality of Life: An Idea Whose Time Has Come? Agenda-Setting Dynamics in Britain and the European Union », *in* Søraker, J. H., Van der Rijt, J.-W., Boer, J. de, Wong, P.-H., Brey P. (eds), *Well-being in Contemporary Society*, New York (N. Y.), Springer International Publishing, p. 197-214.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D. (1993), *Agendas and instability in American Politics*, Chicago (Ill.), Chicago University Press.

Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C., Jones, B. D. (2006), « Comparative Studies of Policy Agendas », *Journal of European Public Policy*, 13 (7), p. 959-974.

Beach, D., Pedersen, R. B. (2018), « Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms », *Sociological Methods & Research*, 47 (4), p. 837-781.

Beach, D., Pedersen, R. B. (2019), *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, Ann Arbor (Mich.), Michigan University Press.

Béland, D. (2005), « Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective », *Social Policy & Administration*, 39 (1), p. 1-18.

Béland, D. (2007), « Insecurity and Politics: A Framework », *The Canadian Journal of Sociology*, 32 (3), p. 317-340.

Béland, D. (2016), « Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (3), p. 228-242.

Béland, D., Howlett, M. (2016), « The Role and Impact of the Multiple-streams Approach », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18 (3), p. 221-227.

Bennett, A., Checkel, J. (eds.) (2014), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool (Strategies for Social Inquiry)*, Cambridge, Cambridge University Press.

Birkland, T. A. (1997), *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington (D. C.), Georgetown University Press.

Birkland, T. A. (2004), « "The World Changed Today": Agenda Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks », *Review of Policy Research*, 21 (2), p. 179-200.

Birkland, T. A. (2007), « Agenda Setting in Public Policy », *in* Fischer, F., Miller, G. J. (eds), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Londres, Routledge, p. 63-78.

Block, T., Paredis, E. (2013), « Urban Development Projects Catalyst for Sustainable Transformations: The Need for Entrepreneurial Political Leadership », *Journal of Cleaner Production*, 50, p. 181-188.

Brunner, S. (2008), « Understanding Policy Change: Multiple Streams and Emissions Trading in Germany », *Global Environmental Change*, 18 (3), p. 501-507.

Budge, I., Laver, M. (1986), « Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory », *Legislative Studies Quarterly*, 11 (4), p. 485-506.

Cairney, P. (2013), « Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies? », *Policy Studies Journal*, 41 (1), p 1-21.

Cairney, P., Jones, M. D. (2016), « Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? », *Policy Studies Journal*, 44 (1), p. 37-58.

Cobb, R., Ross, J.-K., Ross, M. H. (1976), « Agenda Building as a Comparative Political Process », *The American Political Science Review*, 70 (1), p. 126-138.

Cohen, M. D., March, J. G., Olsen, J. P. (1972), « A Garbage can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), p. 1-25.

Corbett, A. (2006), « Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna




© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Process? », *ARENA Working Paper Series*, 15, Oslo, University of Oslo, Centre for European Studies.

DANDOY, R., PIET, G. (2014a), « Les priorités des partis francophones en 2009 à Bruxelles », *Élections, made in Brussels* (blog) [https://electionsbxl.blogspot.com/2014/02/les-priorites-des-partis-francophones.html] (consulté le 27 septembre 2019).

DANDOY, R., PIET, G. (2014b), « Les priorités des partis flamands en 2009 à Bruxelles », *Élections, made in Brussels* (blog) [https://electionsbxl.blogspot.com/2014/03/les-priorites-des-partis-flamands-en.html] (consulté le 27 septembre 2019).

DANDOY, R., PIET, G. (2014c), « Les programmes bruxellois du PS », *Élections, made in Brussels* (blog) [https://electionsbxl.blogspot.com/2014/05/les-programmes-bruxellois-du-ps.html] (consulté le 27 septembre 2019).

DANDOY, R., PIET, G. (2014d), « Le programme électoral du cdH pour Bruxelles », *Élections, made in Brussels* (blog) [https ://electionsbxl.blogspot.com/2014/05/le-programme-electoral-du-cdh-pour.html] (consulté le 27 septembre 2019).

DANDOY, R., PIET, G. (2014e), « Le programme électoral bruxellois d'Ecolo », *Élections, made in Brussels* (blog) [https://electionsbxl.blogspot.com/2014/05/le-programme-electoral-bruxellois-decolo.html] (consulté le 27 septembre 2019).

DANDOY, R., PIET, G. (2014f), « Le programme électoral bruxellois des FDF », *Élections, made in Brussels* (blog) [https://electionsbxl.blogspot.com/2014/05/le-programme-electoral-bruxellois-des.html] (consulté le 27 septembre 2019).

DANDOY, R., PIET, G. (2014g), « Les programmes électoraux bruxellois des partis flamands », *Élections, made in Brussels* (blog) [https://electionsbxl.blogspot.com/2014/05/les-programmes-electoraux-bruxellois.html] (consulté le 27 septembre 2019).

DE WINTER, L. (1996), « Party Encroachment on the Executive and Legislative Branch in the Belgian Polity », *Res Publica*, 38 (2), p. 325-352.

DE WINTER, L., DELLA PORTA, D., DESCHOUWER, K. (1996), « Comparing Similar Countries: Italy and Belgium », *Res Publica*, 38 (2), p. 215-235.

DEMERS, L., LEMIEUX, V. (1998), « La politique québécoise de désengorgement des urgences », *Canadian Public Administration*, 41 (4), p. 501-528.

DESCHOUWER, K. (2009), *The Politics of Belgium*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

DUDLEY, (2013), « Why do Ideas Succeed and Fail over Time? The Role of Narratives in Policy Windows and the Case of the London Congestion Charge », *Journal of European Public Policy*, 20 (8), p. 1139-1156.

DUMONT, P., DE WINTER, L. (1999), « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 39 (1664), p. 1-59.

EXWORTHY, M., POWELL, M. (2004), « Big Windows and Little Windows: Implementation in the "Congested State" », *Public Administration*, 82 (2), p. 263-281.

FAYOL, H. (1918), *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod et Pinat.

FRANKLIN, M. N., MACKIE, T. T. (1983), « Familiarity and Inertia in the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies », *British Journal of Political Science,* 13 (3), p. 275-298.

GARRAUD, P. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, p. 17-41.

GARRAUD, P. (2014), « Agenda/émergence », dans BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 58-67.

GERRING, J. (2010), « Causal Mechanisms: Yes, But... », *Comparative Political Studies*, 43 (11), p. 1499-1526.

GOERTZ, G., MAHONEY, J. (2012), *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences,* Princeton (N. J.), Princeton University Press.

GREATHOUSE, L. W., HAHN, E. J., OKOLI, C. T., WARNICK, T. A., RIKER, C. A. (2005), « Passing a Smoke-free Law in a Pro-tobacco Culture: A Multiple Streams Approach », *Policy, Politics, & Nursing Practice*, 6 (3), p. 211-220.

GULDBRANDSSON, K., FOSSUM, B. (2009), « An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena », *Health Promotion International*, 24 (4), p. 434-444.

HASSENTEUFEL, P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

HASSENTEUFEL, P. (2010), « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 157, p. 50-58.

HENSTRA, D. (2010), « Explaining Local Policy Choices: A Multiple Streams Analysis of Municipal Emergency Management », *Canadian Public Administration*, 53 (2), p. 241-258.

HILL, M. J. (2009), *The Public Policy Process*, Harlow, Longman [5e éd.].

HOWLETT, M., MCCONNELL, A., PERL, A. (2015), « Streams and Stages: Reconciling Kingdon and Policy Process Theory », *European Journal of Political Research*, 54 (3), p. 419-434.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Howlett, M., McConnell, A., Perl, A. (2017), « Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis », *Australian Journal of Public Administration*, 76 (1), p. 65-79.

Howlett, M., Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press.

John, P. (2003), « Is There Life after Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? », *Policy Studies Journal*, 31 (4), p. 481-498.

John, P. (2018), « Theories of Policy Change and Variation Reconsidered: A Prospectus for the Political Economy of Public Policy », *Policy Sciences*, 51, p. 1-16.

Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., Zahariadis, N. (2016), « A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta Review », *Policy Studies Journal*, 44 (1), p. 13-36.

Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York (N. Y.), HarperCollins [2e éd.].

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Glarus, Verlag Rüegger [2e éd.].

Laver, M., Schofield, N. (1998), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Ann Arbor (Mich.), Michigan University Press.

Laver, M., Shepsle, K. A. (eds) (1994), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Laver, M., Shepsle, K. A. (1996), *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Le Coq, J. F., Pesche, D., Legrand, T., Froger, G., Saenz Segura, F. (2012), « La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica », *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 12 (3), p. 1-24.

Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Governance Forms and Performance in 36 Countries*, New Haven (Conn.), Yale University Press.

McCombs, M. E., Shaw, D. L., Weaver, D. H. (2014), « New Directions in Agenda-setting Theory and Research », *Mass Communication and Society*, 17 (6), p. 781-802.

Ness, E. (2010), « The Politics of Determining Merit Aid Eligibility Criteria: An Analysis of the Policy Process », *The Journal of Higher Education*, 81 (1), p. 33-60.

Obom, E., Barrett, M., Exworthy, M. (2011), « Policy Entrepreneurship in the Development of Public Sector Strategy: The Case of London Health Reform », *Public Administration*, 89 (2), p. 325-344.

Pralle, S. B. (2009), « Agenda-setting and Climate Change », *Environmental Politics*, 18 (5), p. 781-799.

Ravinet, P. (2014), « Fenêtre d'opportunité », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, p. 217-225.

Ridde, V. (2009), « Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple Streams Approach », *Public Administration*, 87 (4), p. 938-954.

Robinson, S. E., Eller, W. S. (2010), « Participation in Policy Streams: Testing the Separation of Problems and Solutions in Subnational Policy Systems », *Policy Studies Journal*, 38 (2), p. 199-216.

Rochefort, D. A., Cobb, R. W. (1993), « Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice », *Policy Studies Journal*, 21 (1), p. 56-71.

Sabatier, P. A. (1991), « Toward Better Theories of the Policy Process », *PS: Political Science and Politics*, 24 (2), p. 147-156.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith, H. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder (Colo.), Westview Press.

Sabatier, P. A. (2007), « Fostering the Development of Policy Theory », *in* Sabatier, P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy*, Boulder (Colo.), Westview Press, p. 321-336 [2e éd.].

Sager, F., Rielle, Y. (2013), « Sorting Through the Garbage Can: Under what Conditions Do Governments Adopt Policy Programs? », *Policy Sciences*, 46 (1), p. 1-21.

Saurugger, S., Terpan, F. (2016), « Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments », *Policy Sciences*, 49 (1), p. 35-53.

Schwartz, R., Johnson, T. (2010), « Problems, Policies and Politics: A Comparative Case Study of Contraband Tobacco from the 1990s to the Present in the Canadian Context », *Journal of Public Health Policy*, 31 (3), p. 342-354.

Travis, R., Zahariadis, N. (2002), « A Multiple Streams Model of US Foreign Aid Policy », *Policy Studies Journal*, 30 (4), p. 495-514.

Vos, B., Lagasse, R., Levêque, A. (2014), « Putting Newborn Hearing Screening on the Political Agenda in Belgium: Local Initiatives Toward a Community Programme – A Qualitative Study », *Health Research Policy and Systems*, 12 (1), p. 1-10.

Weiner, S. (2011), « How Information Literacy Becomes Policy: An Analysis Using the Multiple



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)

Streams Framework », *Library Trends*, 60 (2), p. 297-311.

Zahariadis, N. (1995), *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*, Ann Abor (Mich.), Michigan University Press.

Zahariadis, N. (1996), « Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come? », *Comparative Political Studies*, 29 (4), p. 400-422.

Zahariadis, N. (1999), « Ambiguity, Time, and Multiple Streams », *in* Sabatier, P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder (Colo.), Westview Press, p. 73-93.

Zahariadis, N. (2003), *Ambiguity and Choice in Public Policy*, Washington (D. C.), Georgetown University Press.

Zahariadis, N. (2004), « European Markets and National Regulation: Conflict and Cooperation in British Competition Policy », *Journal of Public Policy*, 24 (1), p. 49-73.

Zahariadis, N. (2005), *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, & Greek Foreign Policy*, New York (N. Y.), Peter Lang.

Zahariadis, N. (2014), « Ambiguity and Multiple Streams », *in* Sabatier, P. A., Weible, C. M. (eds), *Theories of the Policy Process*, Boulder (Colo.), Westview Press, p. 25-59.

Zahariadis, N. (2015), « The Shield of Heracles: Multiple Streams and the Emotional Endowment Effect », *European Journal of Political* Research, 54 (3), p. 466-481.

Zahariadis, N. (2016), « Delphic Oracles: Ambiguity, Institutions, and Multiple Streams », *Policy Sciences*, 43 (1), p. 3-12.

Zahariadis, N., Allen, C. S. (1995), « Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany », *Review of Policy Research*, 14 (1-2), p. 71-98.

Zahariadis, N., Exadaktylos, T. (2016), « Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education », *Policy Studies Journal*, 44 (1), p. 59-82.

Zohlnhöfer, R., Herweg, N., Huss, C. (2016), « Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (3), p. 243-256.

Zohlnhöfer, R., Herweg, N., Rüb, F. (2015), « Theoretically Refining the Multiple Streams Framework: An Introduction », *European Journal of Political Research*, 54 (3), p. 412-418.

Zhu, X., 2008, « Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of "Technical Infeasibility" », *Policy Sciences*, 41 (4), p. 315-334.



© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 10/02/2021 sur www.cairn.info via Université de Genève (IP: 129.194.0.144)