

# Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique<sup>1</sup>

Kathleen THELEN<sup>2</sup>

Résumé. *Cet article explore la question de la façon dont les institutions changent. Il critique les modèles en termes d'équilibre ponctué qui font une distinction trop marquée entre les mécanismes de reproduction institutionnelle et ceux d'innovation institutionnelle. L'article présente deux mécanismes par lesquels les institutions évoluent de façon incrémentale : la sédimentation adjonction institutionnelle et la conversion institutionnelle. Ces deux conceptualisations reprennent certains éléments liés aux rendements croissants mis en avant par la littérature sur la path dependence, mais elles les inscrivent dans une analyse prenant en compte la contestation des institutions en place. Ce faisant, elles insistent sur les processus par lesquels les arrangements institutionnels sont renégociés dans des proportions qui, avec le temps, peuvent signifier un changement profond de leur forme et de leurs fonctions. L'article fournit des illustrations en faveur de ces arguments à partir de la littérature comparative historique et institutionnaliste.*

---

1. Cet article est la traduction de « How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis », chapitre 6 de l'ouvrage *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, J. Mahoney, D. Rueschemeyer (eds), New York, Cambridge University Press, 2003, p. 208-240. Publié avec l'autorisation de Cambridge University Press.

2.  Dept of Political Science, Scott Hall, Northwestern University, Evanston Illinois 60208 (USA) – : thelen@northwestern.edu

## INTRODUCTION<sup>3</sup>

Ce texte explore la question du changement des institutions formelles<sup>4</sup>. En dépit de l'importance accordée par nombre de théoriciens au rôle des institutions dans la structuration de la vie politique, la question de la conformation et de la reconfiguration de ces institutions n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite. Dans les années 1970, un bon nombre de travaux d'analyse institutionnelle comparative se sont centrés sur des comparaisons statiques et se sont préoccupés de montrer comment divers arrangements institutionnels déterminent des trajectoires politiques et des politiques publiques divergentes (par exemple, Katzenstein [1978]). Au surplus, la littérature de la tradition comparative historique a livré d'importants résultats en matière de genèse de trajectoires – le plus souvent nationales – divergentes. On trouve des travaux très classiques dans cette veine, notamment Gerschenkron [1962], Moore [1966], et Shefter [1977], mais aussi des contributions récentes significatives telles que Collier et Collier [1991], Skocpol [1992], Spruyt [1994], Ertman [1997], Gould [1999] et Huber et Stephens [2001]. Finalement, nombre d'analyses traitent la question des « mécanismes de rétroaction » en tant qu'ils sont responsables de la reproduction dans le temps de diverses trajectoires institutionnelles et politiques (par exemple Pierson [1993] ; Skocpol [1992] ; Weir [1992b] et d'autres encore).

Les travaux théoriques en cours centrés sur le concept de *path dependence*, par Mahoney, Pierson et d'autres, ont apporté une plus grande précision aux formulations en termes de « point de bifurcation » (*critical junctures*) et de « trajectoires historiques » (Mahoney [2000] et Pierson [2000a])<sup>5</sup>. Comme ces auteurs l'ont montré, certains des plus importants travaux d'analyse comparative historique peuvent être lus comme des illustrations de la *path dependence* en matière de développement social et politique. Mahoney a contribué à plus de clarté analytique en spécifiant divers mécanismes de reproduction qui peuvent soutenir différentes institutions – mentionnant et distinguant des arguments utilitaristes, fonctionnalistes, de pouvoir et de légitimation (Mahoney [2000]). Son traitement de la *path dependence* renvoie aux vues de Arthur Stinchcombe qui note que les facteurs au principe de la genèse d'une institution peuvent ne pas être les mêmes que ceux qui la reproduisent dans le temps (Stinchcombe [1968]).

---

3. Je me reconnaiss une dette à l'endroit de tous les participants au projet co-dirigé par Wolfgang Streeck et moi-même intitulé « Continuity and Discontinuity in Institutional Analysis » pour leurs commentaires précieux sur une version antérieure de ce texte. Pour leurs commentaires écrits, je remercie Gerard Alexander, Gerda Falkner, Tulia Falletti, Ernst B. Haas, Peter Hall James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer, Ben Schneider et Steven Vogel. Je dois une gratitude particulière à Paul Pierson pour nos discussions sur ce texte, mais aussi plus généralement pour notre conversation approfondie sur ces sujets qui a été très importante pour ma propre réflexion.

4. En suivant Pierson [2000b], je limiterai la discussion de ce texte aux institutions politiques formelles qui sont le produit d'une construction et d'une transformation délibérées.

5. Le travail de Collier et Collier [1991] a aussi été une contribution très importante pour rendre ces concepts plus précis et rigoureux.

Mais la *path dependence*, telle qu'elle est conceptualisée actuellement, tend à produire une séparation plutôt stricte des questions de l'innovation institutionnelle et de la reproduction institutionnelle<sup>6</sup>. Pour l'essentiel, la théorisation mobilisant ce concept repose sur un modèle d'équilibre ponctué et met l'accent sur l'ouverture de « fenêtres » où survient une innovation rapide suivie par de longues périodes de stase institutionnelle ou encore de verrouillage (*lock-in*) (par exemple, Krasner [1988]). Il en résulte qu'une fois créées, les institutions soit persistent, soit s'effondrent quand surviennent certains chocs exogènes. Le modèle d'équilibre ponctué saisit certainement un mode important du changement dans la vie politique. Dans un travail précédent (Thelen [1999]), il est suggéré que l'analyse des points de bifurcation – essentiellement en matière d'innovation institutionnelle – et l'étude des effets de rétroaction – essentiellement à propos de la reproduction institutionnelle – pourraient nouer un dialogue plus riche. En examinant les mécanismes spécifiques de la reproduction des arrangements institutionnels, on devrait en tirer des enseignements à propos du type d'événements ou de tendances exogènes les plus susceptibles de conduire à l'effondrement ou au déclin institutionnel.

Mais *quid* des changements institutionnels qui ne correspondent pas à des effondrements ? Il me semble que l'une des raisons qui nous conduisent à l'étude des institutions tient précisément à ce que, assez souvent, des formes organisationnelles particulières se montrent incroyablement résilientes et résistantes face à des ruptures historiques majeures – révolutions, guerres suivies de défaites ; c'est-à-dire de chocs exogènes dont on attendrait *a priori* qu'ils brisent les modèles antérieurs et donnent naissance à des innovations institutionnelles. Ce n'est pourtant pas ce que l'on observe empiriquement, en tout cas pas toujours. Qu'on pense par exemple à la façon dont les formes spécifiques d'organisation patronale ont réémergé en Allemagne et au Japon après la seconde guerre mondiale, parfois en dépit des efforts explicites des Alliés pour les contrecarrer<sup>7</sup>. Ou encore à la façon dont les arrangements institutionnels qui se sont développés en Europe de l'Est pendant la période communiste sont restés saillants même après la rupture de 1989 et continuent à façonner des trajectoires spécifiques dans la période post-communiste<sup>8</sup>. Ou à la persistance de modes particuliers de médiation des groupes d'intérêt – « libéral » aux États-Unis, « corporatiste » dans certains pays scandinaves, « étatique » en France – au travers de transformations macro-historiques majeures, comme l'industrialisation et la démocratisation, qui ont complètement reconfiguré le paysage politique et économique autour d'eux<sup>9</sup>.

---

6. Pour une discussion plus approfondie, voir Thelen [1999].

7. Voir, par exemple, Shonfield [1969] sur la législation des cartels en Allemagne, et Aoki [1988] et Aoki et Hugh [1994] sur les parallèles entre les *kereitsu* d'après guerre et les *zaibatsu* d'avant-guerre. Herrigel [2000] note aussi la reconfiguration après guerre des structures économiques et politiques d'avant-guerre dans ces deux pays.

8. Voir, par exemple, Stark [1998], Kitschelt et al. [1999b], Grzymala-Busse [à paraître], Ekiert et Hanson [à paraître] et McDermott [à paraître].

9. Par exemple, Lehmbruch [2001], Levy [1999] et Manow [2001].

À l'inverse, on est également souvent frappé par l'effet cumulatif de changements continués mais subtils des arrangements institutionnels qui persistent pendant des périodes étendues. La Chambre des Lords en Angleterre, par exemple, fait montre d'un formidable pouvoir d'inertie et donne d'une certaine manière une puissante illustration de « rigidité » institutionnelle ou de verrouillage. Mais il est clair également que l'institution d'aujourd'hui est fort différente de celle d'il y a deux siècles, et politologues et sociologues sont susceptibles d'être au moins aussi intéressés par la façon dont l'institution a changé dans le temps que par les forces qui l'ont aidée à se maintenir. La Cour suprême américaine est une autre institution qui, bien que préservant le noyau dur de ses attributions, n'en a pas moins connu une transformation considérable pendant les dernières décennies. Pendant le XIX<sup>e</sup> siècle, la Cour jouait un rôle très différent – bien plus limité – dans la vie politique américaine, traitant pour l'essentiel de questions liées au fédéralisme, de différends commerciaux et, à l'occasion, du pouvoir présidentiel. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, le rôle et la fonction de la Cour dans la politique américaine ont été substantiellement transformés, en particulier et sans doute de manière conséquente, en devenant un important forum du débat sur la défense des minorités et les libertés individuelles<sup>10</sup>.

En fait, de nombreuses institutions politiques sont intéressantes à étudier précisément parce qu'en les observant aujourd'hui on est frappé de voir comment, peu et en même temps beaucoup, elles ont changé dans le temps<sup>11</sup>. On pourrait trouver matière à d'autres exemples dans les institutions médiatisant les relations de genre dans maints pays, ou dans celles qui définissent les relations entre les niveaux fédéré et fédéral dans de nombreux systèmes fédéralistes. Du point de vue du modèle d'équilibre ponctué, il semble souvent y avoir là trop de continuité aux supposés points de rupture historique, et trop de changement sous la surface d'arrangements institutionnels apparemment stables.

La littérature contemporaine sur les institutions n'offre pas de très bons outils conceptuels ou théoriques pour traiter de ce genre de phénomènes. Certains des premiers travaux sur la diversité des trajectoires nationales tendaient à obscurcir le problème en concevant les institutions comme le résultat solidifié issu de la rupture historique ou bien comme l'héritage statique et « rigide » de batailles politiques antérieures (par exemple, Lipset et Rokkan [1968]). La littérature plus récente sur la *path dependence* et sur les effets de rendements croissants a relancé le débat en spécifiant les processus *dynamiques* qui reproduisent les institutions en longue période (par exemple, Pierson [2000a]). Mais les analyses en termes de rendements croissants ne racontent qu'une partie de l'histoire ; ils sont plus à l'aise pour analyser les mécanismes de reproduction à l'œuvre derrière certaines institutions que pour saisir la logique de l'évolution et du changement institutionnels. Plus encore, rendre compte de la persistance institutionnelle requiert parfois de regarder au-delà des effets de rendements croissants. Car, à passer en revue le paysage politique et politico-économique, on

10. Je remercie Ronald Kahn pour cet exemple.

11. Je dois aux commentaires de Peter Katzenstein lors d'une conférence à Cologne, à propos des origines des « modèles » politico-économiques allemands et japonais, d'avoir été conduite à voir les choses ainsi.

s'aperçoit que la survie institutionnelle est fréquemment mêlée à des éléments de transformation institutionnelle, qui maintiennent l'institution en compatibilité avec des conditions économiques, politiques et sociales changeantes.

Le présent essai procède de la manière suivante. Je commencerai par une brève revue de plusieurs perspectives alternatives sur les institutions en explorant la façon dont leurs diverses prémisses conduisent à des vues différentes en matière d'émergence et d'évolution institutionnelles. Les trois premières approches que je vais considérer – utilitariste-fonctionnaliste, centrée sur la distribution du pouvoir, culturaliste-sociologique – voient toutes les institutions comme les reflets d'une réalité plus « profonde », qu'il s'agisse d'un ensemble de réquisits fonctionnels, d'un équilibre sous-jacent dans la répartition du pouvoir politique ou sociétal, ou d'une culture partagée à propos de ce qui rend les formes organisationnelles adéquates ou légitimes<sup>12</sup>. En tant que telle, chacune de ces perspectives contient une théorie implicite du changement : si les institutions reposent et renvoient à une origine particulière – qu'elle soit fondée sur l'efficacité, le pouvoir ou la culture –, alors elle devrait changer quand les conditions sous-jacentes changent.

Les perspectives historicistes, au contraire, ne sont pas à la recherche de causes invariables dans le temps et l'espace ; en fait, elles recherchent la genèse des formes particulières d'organisation dans le cadre de conjonctures ou de conditions historiques spécifiques (voir, en particulier, Collier et Collier ([1991], p. 35-38). De telles perspectives insistent souvent sur les phénomènes de *path dependence* et voient les institutions comme le résultat de périodes historiques spécifiques ou de points de rupture qui produisent des configurations contraintes les développements postérieurs. Les arguments contemporains sur la *path dependence* tendent à souligner les moments d'innovation institutionnelle où les acteurs, les choix et la contingence sont déterminants. De tels moments sont alors suivis par des périodes de reproduction institutionnelle où l'importance de la stratégie et des choix recule par rapport au processus d'adaptation aux incitations institutionnelles et aux contraintes. Le changement institutionnel, dans cette perspective, est souvent perçu comme le résultat de chocs exogènes qui viennent détruire des arrangements stables antérieurs et ouvrent la porte à des innovations institutionnelles.

La littérature sur la *path dependence* et les rétroactions politiques (*policy feedbacks*) a permis de mieux percevoir les multiples façons selon laquelle l'histoire compte, et elle a aussi permis une compréhension importante des divergences persistantes entre les trajectoires politiques nationales. Cependant, les conceptions les plus précises conduisent à une vue assez étroite de la façon dont le passé pèse sur le présent. L'attention portée à ce que Haydu appelle des points de bifurcation et des mécanismes de verrouillage suggère parfois une vue assez contingente des « périodes de choix » et une vue assez déterministe de la repro-

---

12. Voir également James Mahoney [2000] qui développe une typologie similaire, quoique non identique, et plus nuancée que celle-ci.

duction des institutions (Thelen [1999])<sup>13</sup>. L'idée semble être que les institutions perdurent et deviennent de plus en plus enracinées ou alors elles sont abandonnées. Il y a peu d'indication ou de vision sur la façon dont les institutions elles-mêmes se transforment et évoluent de façon plus subtile et parfois plus intéressante au cours du temps.

De façon à apprécier pleinement l'importance causale du passé, nous devons compléter les analyses en termes de *path dependence* et les modèles d'équilibre ponctué avec des outils conceptuels qui puissent saisir la logique de l'évolution et du changement institutionnel<sup>14</sup>. De façon plus spécifique, nous devons rendre compte de la façon dont les crises ou les points de bifurcation peuvent être engendrés de façon endogène, y compris à travers l'élucidation de la logique des points de bifurcation précédents. Nous devons aussi considérer que les façons selon lesquelles de nouveaux problèmes sont perçus et des solutions recherchées sont elles-mêmes des produits du passé plus que des accidents historiques (Haydu [1998]). Tout cela constitue un appel à l'introduction de plus de structures au niveau des origines, dans l'analyse de l'émergence des institutions, que la plupart des arguments de la *path dependence* n'en fournissent, en faisant attention à la façon dont les structures ayant évolué au cours de l'histoire réduisent les options des acteurs politiques, même à des moments de choix critique. Cela appelle aussi à injecter plus d'intermédiation et de stratégies dans l'analyse du développement des institutions – en soulignant la façon dont les institutions opèrent non seulement comme des contraintes mais aussi comme des ressources stratégiques pour des acteurs quand ils réagissent au changement de contextes politiques et économiques offrant de nouvelles opportunités ou lançant de nouveaux défis.

La question du changement institutionnel est extraordinairement compliquée, et mon objectif dans cet article est relativement modeste. Je voudrais développer deux façons de conceptualiser le problème de l'évolution institutionnelle qui dépasse l'actuelle conception à somme nulle qui oppose l'innovation institutionnelle à la reproduction institutionnelle et qui a caractérisé l'essentiel de cette littérature jusqu'à maintenant. Mes arguments sur les changements institutionnels se réfèrent à des phénomènes de sédimentation (*layering*) et de conversion ; ils reprennent des arguments de rendements croissants de la littérature de la *path dependence*, mais ils les incorporent dans une analyse de la contestation politique des effets des institutions. Ce faisant, ils soulignent les processus à travers lesquels les arrangements institutionnels sont renégociés périodiquement d'une façon qui altère leur forme et leurs fonctions.

---

13. Cela varie selon les auteurs. Mahoney [2000] retient intentionnellement une version très forte de cet argument à des fins de clarté analytique et conceptuelle. Je reviendrai sur ces questions ci-après.

14. Pour les modèles d'équilibres ponctués bien sûr, l'équilibre est en lui-même un concept analytique et sa définition varie. Ce qui, pour un chercheur, est un changement d'équilibre sera pour un autre simplement un ajustement mineur sans déplacement de l'équilibre. Mais le concept d'équilibre, quel que soit son mode de définition, suggère un point de stabilité auto-renforçant et comme tel il ne donne guère prise à des degrés de changement ou, d'une façon plus centrale ici, à différentes modalités de changement d'un point de stabilité au suivant.

En opposition aux approches non historicistes, l'approche développée ici possède une forte dimension temporelle et permet de comprendre pourquoi au cours du temps des arrangements institutionnels peuvent en venir à remplir des fonctions qui sont très éloignées de celles pour lesquelles elles étaient initialement conçues par leur promoteur, comment elles peuvent affecter – plus que simplement refléter ou renforcer – l'équilibre des pouvoirs prévalant au sein des groupes sociaux, et comment elles peuvent devenir des ressources – plutôt que de simples contraintes – pour des acteurs qui contestent les types de pratiques considérés comme appropriés ou souhaitables. Mais, à l'opposé de la plupart des cadres d'analyses contemporains sur la *path dependence*, la perspective que nous retenons ici dépasse la logique de renforcement positif et de rendements croissants pour s'interroger sur la façon dont les institutions continuent aussi d'évoluer et de changer au cours du temps. Je donne des illustrations de mes arguments tirées de la littérature comparative historique et institutionnelle, et je conclus avec une rapide prise en considération des avantages d'une telle perspective pour comprendre l'évolution et le changement institutionnel.

## APPROCHES DES INSTITUTIONS ET DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

Il existe dans la littérature un certain nombre d'approches générales de la notion d'institution, chacune d'elles suggérant un ensemble quelque peu différent de réponses à la question centrale de savoir comment les institutions sont créées, se reproduisent et changent. Les prémisses et la logique de quelques-unes des principales perspectives sont rapidement présentées dans cette section. J'établis une importante distinction entre les approches non historicistes et historicistes – ou fondées sur la *path dependence* – de la genèse et du changement des institutions. Les explications non historicistes sont de plusieurs types – fonctionnalistes, politiques et culturelles – mais toutes suggèrent que les mêmes facteurs qui comptent pour la genèse des institutions vont aussi compter pour l'analyse du changement institutionnel au cours du temps. Les perspectives historiques, au contraire, suggèrent que les institutions puissent survivre aux forces qui les ont fait naître, c'est-à-dire que les facteurs responsables de la reproduction d'une institution peuvent être tout à fait différents de ceux qui comptent pour créations.

### Les explications non historiques

Les perspectives non historiques sur la genèse et le changement institutionnel reposent sur une grande variété d'arguments, incluant utilitarisme, fonctionnalisme, pouvoir politique et dimension culturelle. *Les perspectives fonctionnalistes/utilitaristes* voient les institutions politiques à l'aune des fonctions qu'elles remplissent, et en particulier leur capacité à résoudre des problèmes d'actions collectives et à permettre aux acteurs de réaliser des gains conjoints grâce à la coopération et aux échanges. Cette vision est prédominante dans les travaux de quelques théoriciens du choix social, pour qui les institutions sont importantes

pour réduire l'incertitude, garantir les engagements, offrir des points de focalisation, faciliter des transactions, fournir des garanties sur l'exécution des décisions, etc. Par exemple, Weingast et Marshall [1988] voient le système des commissions du Congrès des États-Unis comme ayant été conçu pour traiter de questions d'incertitude qui autrement auraient rendu difficiles pour le législateur la négociation des transactions et l'application des promesses qu'ils se font entre eux – élément dont chacun d'entre eux a besoin pour donner des avantages à ses soutiens électoraux. La littérature sur les relations internationales offre d'autres exemples ; ainsi les études qui suggèrent que les organisations ou régimes internationaux sont mis en place pour permettre aux pays d'obtenir des gains communs par la coopération dans un système international anarchique (Keohane [1984]).

En ce qui concerne l'évolution institutionnelle, cette littérature suggère que les institutions peuvent évoluer suite à des interactions répétées et à des effets d'apprentissage, dans la mesure où « les individus forgent des outils, y compris des règles, pour améliorer la structure des situations récurrentes auxquelles ils sont confrontés » (Ostrom [1999], p. 496). Cela équivaudrait à un changement incrémental dans un contexte institutionnel globalement stable. Cependant, le changement n'a pas besoin d'être incrémental, et selon la logique des arguments utilitaristes/fonctionnalistes on peut penser que les institutions s'écroulent suite à un changement d'environnement ou à d'autres conditions qui rendraient les institutions existantes dysfonctionnelles. De telles ruptures conduiraient sans doute à rechercher de nouvelles solutions aux différents problèmes de coordination.

Les explications fonctionnalistes et utilitaristes peuvent être tout à fait puissantes. Comme le souligne Pierson : « Dans un monde où les agents ont des objectifs, il peut se faire que les effets d'une institution ont quelque chose à voir avec l'explication de leur émergence et de leur persistance. » (Pierson [2000a], p. 13-14.) Toutefois, savoir si les origines d'une institution donnée renvoient de façon directe aux efforts de leurs concepteurs pour remplir certaines fonctions reste en dernier ressort une question empirique. Comme Knight l'a soutenu, « une des erreurs les plus significatives faites par les défenseurs des explications du changement institutionnel en termes de choix rationnel est de partir des effets identifiables d'une institution pour déterminer les préférences initiales des acteurs impliqués dans le processus de son institutionnalisation » (Knight [1999], p. 33-34.) Or, comme Pierson le souligne, nous ne pouvons pas supposer qu'il existe un lien entre les effets et les intentions ; au lieu de cela, « nous devons revenir en arrière et regarder » (Pierson [2000a], p. 14).

Les approches centrées sur la distribution du pouvoir apportent une réponse alternative à la question de la création et du changement institutionnels, en plaçant les effets distributifs des institutions au premier plan et au cœur de l'analyse. De ce point de vue, les institutions sociales proviennent non pas d'un souci partagé de parvenir à des gains communs grâce à de la coopération, mais proviennent plutôt d'un conflit politique et d'une négociation stratégique entre

acteurs sociaux : « Le développement institutionnel est une compétition entre acteurs pour établir des règles dont la structure produit les équilibres qui leur sont le plus favorables » (Knight [1999], p. 20.) Bref, les institutions reflètent les asymétries de pouvoir dans une société, car ce sont ces asymétries qui permettent aux acteurs les plus puissants d'imposer leurs préférences institutionnelles aux autres. Les travaux de Jack Knight illustrent cette perspective au sein d'une approche du choix rationnel, mais l'essentiel de la tradition marxiste est aussi construit sur ce fondement. Par exemple, Walter Korpi rapporte les différences entre les États providence – différences entre pays et différences entre époques pour un même pays – à la puissance relative du travail et du capital (Korpi [1983]).

Si les institutions sont forgées à partir des luttes politiques et si la forme particulière qu'elles prennent reflète l'équilibre des pouvoirs prévalant dans une société à un moment donné, alors cette approche suggère que leur évolution résulte d'un changement dans l'équilibre des pouvoirs entre les divers acteurs sociaux ou bien d'un changement dans les préférences ou les intérêts des acteurs les plus puissants. Ainsi, par exemple, bien des arguments actuels traitant des effets de la mondialisation sur l'État providence reposent sur des arguments concernant la puissance relative de la classe ouvrière, dans la mesure où le rapport de force entre travail et capital (ou entre forces politiques de gauche et de droite) affecte la capacité politique de la gauche à défendre ses acquis antérieurs (Garrett [1998] ; Kurzer [1993] ; Stephens, Huber et Ray [1999]).

Cette problématique peut être très puissante et économique. Quoi qu'il en soit, de telles explications sont sujettes à la même critique que celle soulevée précédemment contre les théories fonctionnalistes. Les institutions contemporaines qui semblent reposer sur un rapport de force particulier peuvent, ou non, avoir été créées par les groupes qui bénéficient aujourd'hui de ces institutions. Dans l'exemple de la Cour suprême des États-Unis cité plus haut, le fait que la Cour soit devenue le vecteur de défense des droits des femmes et des minorités (certes de façon variable selon les Cours successives) ne signifie pas que cette institution a été créée dans ce but ou par ces catégories sociales. Parfois, le pouvoir engendre le pouvoir et les institutions renforcent et amplifient la position de leurs créateurs ; mais, parfois aussi, les institutions fournissent des opportunités intéressantes et imprévues aux groupes marginaux pour qu'ils exercent une influence bien supérieure à leurs maigres ressources apparentes de pouvoir (voir, par exemple, Clemens [1993] ; Skocpol [1992]).

Le néo-institutionnalisme en sociologie a produit une troisième perspective (*cultural-sociological perspective*) sur la genèse, la reproduction et le changement des institutions. Alors que les modèles utilitaristes cités précédemment voient les institutions comme étant le produit d'acteurs rationnels poursuivant des intérêts matériels partagés, cette troisième perspective considère les institutions comme incarnant des modes culturels de compréhension du monde collectivement définis (Meyer, Rowan [1991] ; Scott [1995]). Dans cette tradition, l'institutionnalisation est vue comme « la construction dans le temps d'une dé-

finition sociale de la réalité telle que certaines façons d'agir sont considérées d'évidence comme la façon correcte, si ce n'est unique, de faire les choses » (Scott, Meyer [1994], p. 234).

Les sociologues de cette école insistent sur ces grammaires *culturelles* structurantes et considèrent que les spécificités formelles des organisations sont engendrées et soutenues par de telles institutions<sup>15</sup>. Dans leur littérature, les formes organisationnelles ne reflètent pas des solutions à des dilemmes d'action collective (comme dans les approches fonctionnalistes/utilitaristes) ni la distribution du pouvoir dans la société (comme dans les modèles centrés sur la distribution du pouvoir), mais reflètent plutôt une conception culturelle partagée de ce qui est efficient, moral, légitime ou « moderne ». Il s'ensuit que le changement institutionnel adviendra quand une grammaire dominante est remplacée par une autre. De tels processus ont été observés dans de nombreux domaines. Par exemple, N. Fligstein [1991] a expliqué le changement dans les pratiques des entreprises (par exemple, la diffusion des techniques de *lean production* ou l'importance récente de la valeur actionnariale) comme le produit de changements dans les représentations dominantes de ce qu'est la façon « moderne » ou rationnelle de faire des affaires. Comme il le montre, ces innovations se diffusent largement mais leur adoption par un grand nombre de firmes est quasi-maintenue indépendante de leurs effets réels en termes d'efficacité.

Cette approche attire utilement l'attention sur les aspects cognitifs et normatifs de l'action sociale, et a produit d'importantes explications sur les sources de la continuité des institutions qui sont oubliées par les deux autres perspectives identifiées précédemment. Cependant, la notion d'institution comme grammaire partagée tend à masquer les stratégies et les conflits entre groupes sociaux – puisque les grammaires sont, par définition, partagées. Les mécanismes de changement institutionnel les plus communément cités dans cette littérature sont l'imitation et la transposition. Certes, ces processus sont importants, mais il faudrait faire travailler cette approche conjointement avec une approche plus politique, puisqu'il apparaît que, dans de nombreux cas, des changements dans les relations de pouvoir sont le déclencheur d'un processus permettant à de nouvelles grammaires – ou des grammaires auparavant marginales dans le champ organisationnel – de devenir plus centrales (e.g. Powell [1991], p. 27-31)<sup>16</sup>.

### Les explications historiques de type *path dependence*

Chacune des perspectives considérées jusque-là traite les origines, la persistance et le déclin des institutions comme dérivant d'un unique processus causal de base – reposant soit sur l'efficience, la distribution du pouvoir ou la culture. Des utilisations peu prudentes de ces arguments suggèrent parfois que les origi-

15. Exactement comme D. North ([1990], p. 5), à partir d'un point de vue rationaliste, insiste sur une stricte séparation des institutions (les règles du jeu) et des organisations (les joueurs), les sociologues institutionnalistes distinguent les institutions (grammaires ; *séries*) des organisations.

16. Powell [à paraître] réalise un important effort pour élaborer une conceptualisation des mécanismes de changement institutionnel à partir d'une perspective sociologique.

nes des institutions peuvent être comprises à rebours à partir de leur fonction ou de leurs traits actuels. Mais cette erreur n'est pas inhérente à ces approches, et en réalité chacune d'elles contient aussi en son sein une théorie implicite du changement : les institutions évolueront en réponse à :

(i) (pour les théories fonctionnalistes) des changements dans les objectifs fondamentaux autour desquels les politiques sont organisées ;

(ii) (pour les théories de la distribution du pouvoir) un déplacement de l'équilibre des pouvoirs ou un changement des buts des acteurs les plus puissants ;

(iii) (pour les théories culturalistes) un changement dans la grammaire culturelle qui définit ce qui constitue les routines et les formes légitimes et modernes.

Les perspectives historiques et de type *path dependence* ne rejettent pas nécessairement les arguments associés à ces trois premières perspectives, et en fait, elles utilisent des arguments fonctionnels, utilitaristes, politiques et culturels pour expliquer la genèse et la longévité des institutions. Cependant, les spécialistes de la *path dependence* soulignent la dimension contingente du moment d'une innovation institutionnelle, et ils suggèrent que les forces à l'œuvre derrière la création d'une institution particulière peuvent être très différentes de celles qui permettent à cette institution de durer (voir particulièrement Mahoney [2000] ainsi que Stinchcombe [1968], p. 101-129)<sup>17</sup>.

Alors que les théoriciens de la *path dependence* se rapprochent en général d'une vision historique de la genèse, de l'évolution et du changement institutionnel, on observe des différences importantes dans la façon dont ces auteurs comprennent et mettent en œuvre le concept de *path dependence*. Par exemple, W. Sewell ([1996], p. 262-263) définit la *path dependence* de façon extensive, comme l'idée selon laquelle « ce qui s'est produit à un moment donné du passé affecte les résultats possibles d'une séquence d'événements survenant ultérieurement ». Cette définition est à l'évidence très ouverte et, contrairement à la plupart des autres conceptions de la *path dependence* discutées ci-après, elle n'induit même pas nécessairement une conception du développement institutionnel dans lequel un premier mouvement dans une direction donnée engendre des pressions entretenant ensuite la même orientation<sup>18</sup>.

À l'autre extrémité du spectre des définitions de la *path dependence*, J. Mahoney ([2000], p. 507) propose une définition bien plus précise, et aussi bien plus restrictive, qui s'applique à un ensemble intéressant mais assez rare de phénomènes : « La *path dependence* caractérise spécifiquement les séquences historiques dans lesquelles des événements contingents mettent en mouvement des formes institutionnelles ou bien des enchaînements d'événements qui ont des propriétés déterministes. » Pour J. Mahoney et d'autres comme Pierson [2000a], cette combinaison de contingence au début du processus et d'un certain degré de déterminisme à la fin des processus est ce qui engendre les plus

17. Collier et Collier ([1991], p. 35-38) proposent une très intéressante discussion de cette différence. Voir aussi McDonald [1996].

18. Pour citer à nouveau W. Sewell ([1996], p. 264) : « des événements contingents, inattendus et imprévisibles (...) peuvent casser ou infléchir même les tendances historiques apparemment les plus durables. »

intéressantes particularités des processus sociaux et politiques « dépendants du chemin parcouru » (*path-dependent*). Cela inclut « l'imprévisibilité – *i.e.* les résultats ne peuvent être anticipés *ex ante* –, la sensibilité aux conditions initiales – *i.e.* les événements initiaux sont plus déterminants que les événements ultérieurs –, la non-ergodicité – *i.e.* les événements contingents ne se compensent pas nécessairement – et l'inertie – *i.e.* une fois en mouvement, les processus tendent à se maintenir en mouvement jusqu'à ce qu'un équilibre ou un résultat final soit atteint » (Mahoney [2000], p. 1)<sup>19</sup>.

Les idées forces qui sous-tendent cette conception de la *path dependence* ont été inspirées par les travaux d'histoire économique, notamment chez des auteurs qui ont étudié les trajectoires technologiques. Le clavier QWERTY sert d'exemple emblématique, mais l'argument général défendu par David [1985] et surtout par Arthur [1989] pose que certaines technologies, pour des raisons idiosyncrasiques et imprévisibles, peuvent disposer d'un avantage initial par rapport aux technologies alternatives et finir par prévaloir, même si, à long terme, les autres technologies auraient été plus efficaces. Selon ces travaux, il est déterminant d'être « le premier à sortir des *starting blocks* » dans la mesure où dès lors qu'une technologie est choisie, celle-ci bénéficie de rendements croissants importants (Kato [1996] ; Krasner [1998] ; North [1990] ; Pierson [2000a]). Ces processus transposent un avantage précoce – peut-être idiosyncratiquement induit – en une trajectoire stable de développement, puisque les firmes s'adaptent à la norme dominante, en investissant dans celle-ci de telle manière que cela renforce le choix initialement fait – par exemple, les gens apprennent à taper à la machine d'une certaine façon, les entreprises fabriquent des produits qui correspondent à la norme industrielle, etc. Par ces développements, le premier choix effectué entraîne un verrouillage (*lock in*) rendant difficile tout changement de norme même si une technologie concurrente a fini par se révéler être plus efficace.

Les politologues en ont tiré l'idée, intuitivement séduisante, que la politique, à l'instar de la technologie, renferme une certaine dose de hasard (l'agence, le choix), mais, une fois placée sur une trajectoire, les alternatives qui, auparavant, auraient été viables s'éloignent de plus en plus, dans la mesure où tous les acteurs impliqués ajustent leurs stratégies pour se conformer au modèle dominant (Levi [1997] ; Pierson [2000a])<sup>20</sup>. North a appliqué la notion des rendements croissants aux trajectoires divergentes de la Grande-Bretagne et de l'Espagne, laissant entendre que l'apparition précoce du parlementarisme en Grande-Bretagne l'a placée sur une trajectoire profondément différente – avec des

19. Pierson est moins restrictif, soulignant surtout que les processus de rétroaction positive qui s'instaurent après un point de bifurcation font que le chemin non emprunté s'éloigne toujours plus.

20. En un sens, les arguments fondés sur la *path dependence* inversent la logique causale de trois façons. Dans les explications fonctionnalistes, politiques et culturelles, les institutions sont modelées par leur environnement et elles reflètent un principe d'organisation « plus profond ». En revanche, les arguments fondés sur la *dépendance par rapport au chemin* laissent penser qu'il n'en est rien ; en fait, il est dit ici que l'émergence d'une institution particulière – quelle qu'en soit la raison – entraîne des changements dans l'environnement – dans les attentes et les stratégies d'acteurs clés, par exemple – pour s'ajuster à la logique de l'institution, plutôt que le contraire.

droits de propriété bien stables, etc. – de celle de l'Espagne. Une fois instaurées, les différentes institutions se sont développées selon leur propre logique interne, puis elles se sont profondément ancrées par le jeu de la coordination et des effets d'apprentissage qui ont stabilisé les attentes, et elles ont ainsi contribué à la perpétuation de formes spécifiques de comportements et de stratégies. Le développement institutionnel, comme le souligne North, est sujet à des rendements croissants ; ainsi, bien que « des tronçons spécifiques des trajectoires [puissent être] imprévisibles [...] la direction générale [...] est à la fois davantage prédictible et plus difficile à inverser » (North [1990], p. 104).

Dans la plupart des travaux inspirés par l'institutionnalisme historique, l'accent mis sur les points de bifurcation et les trajectoires de développement explique l'attrait du concept de *path dependence* auquel fait appel un nombre grandissant d'auteurs. Or, nous l'avons noté plus haut, cette notion a été utilisée avec différentes acceptations, voire invoquée parfois sans prendre les précautions indispensables. Si, virtuellement, toutes les analyses historico-institutionnelles n'ont pas de mal à correspondre – même de façon creuse – à la définition attrape-tout de la *path dependence* de Sewell, il y en a bien peu qui correspondent à la version beaucoup plus exigeante de Mahoney<sup>21</sup>. Des analyses empiriques dans la tradition comparative historico-institutionnelle ont parfaitement montré que les institutions forgées dans des conjonctures historiques particulières peuvent faire preuve d'une « résistance » considérable même lorsqu'elles sont soumises à des évolutions qui altèrent les conditions initiales qui avaient présidé à leur émergence. Cependant, il est difficile de trouver un seul exemple où les institutions sont « mises à l'encaissement », même dans ce qui peut ressembler à une situation critique de bifurcation, ou bien une situation où elles sont « verrouillées » au sens propre. En fait, la plupart des études empiriques brossent plutôt un tableau où la politique – et les institutions – évoluent selon des formes qui suivent – sans être pour autant prédictibles *ex ante* – une logique particulière qui ne prend sens que par opposition au contexte institutionnel dans lequel « les étapes futures » sont inévitablement négociées. En d'autres termes, la plupart des études historico-institutionnelles se structurent autour de l'analyse de ce que Margaret Weir a appelé l'« innovation limitée » (*bounded innovation*) (Weir [1992a]) et dans laquelle les trajectoires de développement se caractérisent par des éléments de continuité canalisant sans l'exclure le changement – y compris le changement institutionnel<sup>22</sup>.

Nous ne disposons pas de bons outils conceptuels pour caractériser, sans parler d'expliquer, de tels phénomènes. Les notions de chemins de dévelop-

---

21. Je remercie James Mahoney de me l'avoir signalé. Les différentes conceptions de la *path dependence* que comprennent les différents auteurs peuvent aussi expliquer pourquoi certains (par exemple Pierson) considèrent que les phénomènes de *path dependence* sont très répandus tandis que d'autres (comme Mahoney) les considèrent comme relativement rares (Mahoney [2000], p. 508).

22. Voir aussi Kitschelt et al. [1999a] où l'accent est mis sur l'analyse du choix au sein de contraintes évoluant historiquement. Eckiert et Hanson [à paraître-b] distinguent utilement plusieurs niveaux d'analyse, de sorte que des événements contingents à un niveau d'analyse donné (national) puissent être mis en relation avec des contraintes structurelles – qui, elles, ne sont pas nécessairement nationales – aux autres niveaux. En d'autres termes, il n'y a pas besoin de choisir entre modèles déterministes et modèles aléatoires, il suffit de cadrer l'analyse et les comparaisons de façon à dégager clairement chaque élément.

ment et de trajectoires historiques reposent le problème sans distinguer exactement ce qui change et ce qui demeure inchangé. Une manière de traiter le problème pourrait être de prendre une définition de la *path dependence* qui se situerait entre les acceptations les plus larges et celles qui sont plus restrictives<sup>23</sup>. Cependant, Mahoney explique bien que les définitions plus extensives ne font que troubler les eaux conceptuelles vagues – où passe donc la limite ? – et, ainsi, dépouillent le concept de sa portée analytique. Une autre tactique consiste à s'attacher à des éléments spécifiques des arguments relatifs à la *path dependence*, comme les rendements croissants par exemple, et à essayer d'identifier les phénomènes empiriques qui sont – ou ne sont pas – soumis à ces processus (voir Pierson [2000a]). Une troisième approche, celle que nous défendons ici<sup>24</sup>, revient à faire une distinction plus tranchée, aux niveaux empirique et analytique, entre les *mécanismes de reproduction* et la *logique de changement* à l'œuvre dans des cas spécifiés, et à suggérer des modes de changement différents des cas qui sont habituellement mentionnés mais peut-être finalement empiriquement rares, c'est-à-dire les cas de « *rupture* » institutionnelle ou de remplacement en bloc des institutions, tels qu'ils sont conçus dans un modèle d'équilibre ponctué.

Pour comprendre la reproduction institutionnelle, les arguments des rendements croissants offrent un excellent point de départ. Comme je l'ai affirmé ailleurs (Thelen [1999]), en définissant les mécanismes de rétroaction qui agissent derrière des institutions particulières, nous obtiendrons des éclairages précieux sur des événements et des processus exogènes susceptibles de perturber la reproduction régulière de ces institutions et, ainsi, de ménager de nouvelles opportunités de changement<sup>25</sup>. Comme les institutions différentes reposent sur des fondations elles aussi différentes, l'analyse des processus spécifiques de rétroaction qui les sous-tendent apportera des éléments nouveaux pour déceler *quels aspects* des institutions sont renégociables et à *quelles conditions*. De telles considérations contribueront aussi à expliquer pourquoi des tendances et des événements semblables, au plan international, ont fréquemment des effets nationaux tellement différents, perturbant des modèles qui étaient antérieurement stables dans certains pays, tout en glissant sur d'autres sans aucun effet (voir aussi Locke et Thelen [1995]).

Cependant, bien qu'une telle analyse puisse fournir des indices sur *le moment où* les institutions peuvent éventuellement changer, il est besoin de la compléter par d'autres analyses pour comprendre *la manière dont* elles peuvent changer. En d'autres termes, pour bien saisir le type de « *changement limité* » (*bounded change*) sur lequel North, Weir et d'autres ont attiré l'attention, nous avons besoin de

23. On pourrait donc considérer que la *path dependence* dans le domaine politique inclut une certaine ouverture (quoique limitée) aux « points de choix » ainsi que quelques degrés de liberté sur la trajectoire ultérieure, mais où les revirements sont improbables. C'est une position raisonnable (que j'associe à Pierson) qui tente de se situer entre des définitions qui sont tellement restrictives qu'elles ne peuvent simplement pas s'appliquer à la plupart des questions que nous voulons étudier, et celles qui sont si générales qu'elles n'aident en rien dans l'analyse.

24. Approche qui n'est pas contradictoire avec la seconde ; en fait, comme je l'affirme plus bas, les deux se complètent de façon notable.

25. Cette remarque est étayée et illustrée par des exemples empiriques dans Thelen ([1999], p. 396-399).

combiner des conceptions relatives à la reproduction institutionnelle, à partir d'une approche en termes de *path dependence*, avec de nouveaux outils permettant de comprendre les formes et les mécanismes à travers lesquels l'évolution et le changement institutionnels se produisent. Si cette seconde question a commencé à attirer l'attention des chercheurs, il reste encore beaucoup à faire pour tirer les leçons que fournissent les travaux historiques comparatifs.

Je commence par donner les grands traits des puzzles empiriques, essentiels dans mes travaux, des faits concrets qui peuvent servir de base à cette discussion. Ensuite, je propose des voies possibles pour cadrer les questions en jeu et j'avance deux concepts – la sédimentation institutionnelle (*institutional layering*) et la conversion institutionnelle (*institutional conversion*) – qui, selon moi, représentent des avancées fécondes pour discuter l'évolution et le changement institutionnels<sup>26</sup>.

#### UN COURT EXEMPLE EMPIRIQUE

Dans la littérature consacrée à l'économie politique des démocraties industrielles avancées, le système de formation professionnelle allemand est généralement considéré comme une solution exemplaire à nombre de problèmes épineux de coordination qui empoisonnent d'ordinaire les dispositifs de formation du secteur privé<sup>27</sup>. Le système allemand encourage les entreprises à investir dans la formation des travailleurs – en les protégeant du débauchage, par exemple – et il garantit aux apprentis une formation de qualité – par des mécanismes de contrôle et de coercition. Plus généralement, les institutions de formation professionnelle sont considérées comme partie intégrante d'un ensemble institutionnel plus vaste qui, avec la négociation collective centralisée, des relations privilégiées banque-industrie, l'encadrement des associations patronales et des syndicats, soutient l'économie à qualification élevée, à rémunération élevée, à valeur ajoutée élevée – élevée en tout – de l'Allemagne.

Ce système a été utilisé comme une illustration classique par chacune des trois premières perspectives exposées brièvement ci-dessus. Ainsi, par exemple, dans une perspective fonctionnaliste utilitariste, les institutions de formation professionnelle allemandes ont été considérées comme des institutions facilitant la coordination des employeurs autour d'un « équilibre de haute qualification » (Finegold et Soskice [1988]). Dans une perspective de distribution de pouvoir, ce système a été vu comme le reflet de la force de la classe ouvrière (Gillingham [1985]). Et dans une perspective culturaliste, il a été regardé comme une des nombreuses institutions qui incarnent un modèle allemand de cogestion distinct fonctionnant par le dialogue des partenaires sociaux et sans beaucoup d'intervention de l'État (Lehmbruch [2001]).

---

26. Le concept de sédimentation institutionnelle vient des travaux d'Eric Schickler ([1999] ; [2001]) et le terme de conversion pour l'autre mode de changement m'a été suggéré par Wolfgang Streeck.

27. Cet exemple est tiré d'une analyse beaucoup plus vaste sur l'histoire de la formation professionnelle en Allemagne et ailleurs. Voir Thelen [2001].

Considérant ces institutions du point de vue actuel, nous pouvons voir que chacune de ces caractéristiques contient une part importante de vérité. Cependant, d'un point de vue historique, elles sont toutes quelque part incorrectes. L'innovation institutionnelle cruciale à partir de laquelle le système allemand a été amené à se construire, c'est la loi adoptée en 1897 – dite loi de protection des artisans – qui était destinée à stabiliser l'important et très diversifié secteur artisanal allemand. Par cette loi, le gouvernement autoritaire de cette époque voulait principalement consolider une classe artisanale réactionnaire qui pouvait servir de rempart contre le mouvement ouvrier radical montant. Ainsi, contrairement aux arguments fonctionnalistes, ces institutions n'ont pas été conçues par des personnes ayant les mêmes intérêts que les industriels – la loi a contourné l'industrie dans son ensemble. Contrairement à la perspective insistante sur la distribution du pouvoir, les travailleurs n'ont joué aucun rôle dans la genèse de ces institutions – en fait le Parti social-démocrate s'est opposé à la législation originelle. Et contrairement à la perspective culturaliste, le type de relation sociale dont ces institutions sont – maintenant – considérées comme un élément constitutif n'était pas encore à l'horizon.

Comment, à partir de là, en sommes-nous arrivés au point où nous en sommes ? Non, semble-t-il, par une dissolution complète des vieilles institutions et leur remplacement par de nouvelles. Un des traits frappants du système est la résistance des éléments centraux aux énormes bouleversements qu'a connus tout le XX<sup>e</sup> siècle, notamment plusieurs changements de régime politique, l'intégration du monde du travail, la défaite des deux guerres mondiales, et le fascisme. Il s'agit précisément du genre de « points de rupture » que la plupart des modèles d'équilibre ponctué pourraient considérer comme centraux<sup>28</sup>. Alors que des modifications se sont certainement passées à ces moments-là, ce qui est remarquable et nécessite une explication c'est l'existence de quelques continuités frappantes concernant les traits centraux de ce système, en dépit de ces discontinuités. Cet exemple, en bref, appelle une analyse tant des mécanismes de reproduction de ces institutions que des mécanismes de leurs transformations fonctionnelles et redistributives à travers le temps.

Pour comprendre les continuités, les arguments en termes de rétroaction positive et de rendements croissants proposés par Pierson et d'autres fournissent un utile point de départ. Ils peuvent nous éclairer beaucoup sur le processus de constitution des acteurs et sur les stratégies qu'ils pouvaient adopter. Ainsi, l'existence en Allemagne d'un système de formation et de qualification centré sur le secteur artisanal au début de la période industrielle a façonné le type de mouvement ouvrier qui a émergé. Il le fit, entre autres, en précipitant la disparition des syndicats de métier fondés sur la qualification, en leur refusant tout espoir de contrôler le marché des qualifications, une fonction qui avait été spécifiquement et autoritairement déléguée – par l'État – aux associations

---

28. En effet, je considère, comme bien d'autres, cela comme un cas dans lequel il n'est pas du tout évident de savoir comment des institutions forgées dans des circonstances critiques dans un passé parfois très lointain arrivent à se maintenir jusqu'au présent, étant donnée la magnitude des événements qui sont intervenus entre temps.

d'artisans. Cependant, comme le nombre d'ouvriers spécialisés certifiés par le système des artisans augmentait – et comme ces travailleurs rejoignaient les syndicats sociaux-démocrates –, le mouvement ouvrier allemand porta un grand intérêt à démocratiser plutôt que démanteler le système, quoique cet objectif leur échappa jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale.

Cependant, si on interprétait ceci simplement comme un effet de rétroaction positive, on laisserait échapper beaucoup de ce qui est intéressant et important dans la manière avec laquelle les institutions ont été transformées politiquement et, plus précisément, par l'intégration de groupes dont le rôle dans le système n'a pas été anticipé au moment de leur création. Par exemple, bien que le système originel ne couvrait que le secteur artisanal, son existence a créé des pressions sur des secteurs industriels clés les incitant à développer et à chercher la reconnaissance publique pour leurs propres institutions de formation professionnelle. La loi de 1897 institua un système d'apprentissage pour l'artisanat avec lequel et autour duquel l'industrie fut obligée de travailler. Des industries clés comme la machine-outil et la métallurgie développèrent leur propre politique de formation à côté et en interaction avec le système artisanal. Le système industriel emprunta quelques traits au système artisanal mais sans en être une pure copie. Les différences et, en particulier, leurs interactions modifièrent la trajectoire du système dans son ensemble, l'éloignant du système artisanal décentralisé et l'orientant vers la centralisation, la standardisation et l'uniformité qui sont maintenant considérées comme caractéristiques du système allemand.

Et de façon plus importante peut-être, la fonction et le rôle du système de formation professionnelle dans le système d'économie politique allemand furent transformés par l'intégration progressive des travailleurs. Quoique le Parti social-démocrate se soit opposé à la législation de 1897, les rangs des syndicats sociaux démocrates se remplissaient de travailleurs dont les qualifications avaient été délivrées par ce système, le mouvement ouvrier manifesta une volonté forte de ne pas démanteler le système mais plutôt de le cogérer. L'intégration politique de la classe ouvrière dans les premières années de la République de Weimar et, plus encore, la participation des syndicats aux différentes institutions parapublics « corporatistes », y compris les institutions de formation professionnelle, après la seconde guerre mondiale, redéfinirent les objectifs de ces institutions, même si elles ont contribué à la reproduction institutionnelle en remettant le système en adéquation avec les nouvelles conditions économiques et politiques. Le point général ici est que la pérennité institutionnelle ne dépend pas seulement d'un effet de rétroaction positive, mais qu'elle dépend aussi de processus de transformation institutionnelle par lesquels sont intégrés les nouveaux acteurs ayant le pouvoir et par lesquels sont adaptées les institutions aux nouveaux impératifs, économiques et politiques.

#### VERS LA CARACTERISATION DE QUELQUES MECANISMES COMMUNS AU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL.

Cet exemple suggère qu'il n'est peut-être pas si utile que cela de faire une stricte séparation entre la stabilité institutionnelle et le changement, car quand le contexte change brutalement – comme il le fait (plusieurs fois) en Allemagne entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et maintenant – la stabilité institutionnelle peut impliquer une dose importante d'adaptation institutionnelle. Nous disposons de quelques concepts utiles pour rendre compte des mécanismes de la reproduction institutionnelle – les rendements croissants par exemple – mais nous manquons d'outils similaires pour comprendre le changement institutionnel. La littérature contient quelques points de départ prometteurs cependant, et cette section introduit deux concepts qui peuvent constituer des voies utiles pour avancer dans ce débat. L'un est la notion de « sédimentation institutionnelle » (*institutional layering*) qui implique la renégociation partielle de quelques éléments d'un ensemble donné d'institutions laissant les autres inchangés (Schickler [2001])<sup>29</sup>. L'autre est ce que nous pouvons appeler la « conversion institutionnelle » quand des institutions existantes sont réorientées vers de nouveaux objectifs conduisant à des changements dans le rôle qu'elles jouent et/ou des fonctions qu'elles assument<sup>30</sup>. Je dois souligner dès à présent que ces deux modalités de changement n'en sont que deux parmi de nombreuses autres, et, en ce sens, la discussion qui suit n'est qu'une première exploration dans un ensemble complexe de problèmes<sup>31</sup>.

### La sédimentation institutionnelle

Le processus d'évolution institutionnelle par sédimentation apparaît de façon prédominante dans le travail d'Eric Schickler ([1999] ; [2001]) dont la recherche sur le Congrès des États-Unis illustre un modèle d'évolution institutionnelle qui combine des éléments de verrouillage et d'innovation. Schickler défend l'idée que les institutions du Congrès ont évolué par « une difficile adjonction de nouveaux accords au sommet des structures existantes ». Comme il le dit, « de nouvelles coalitions peuvent définir de nouveaux arrangements institutionnels mais manquer de soutien, ou même de volonté, pour remplacer les institutions préexistantes créées pour poursuivre d'autres fins » (Schickler [1993], p. 13). Certains aspects de l'institution peuvent être verrouillés selon les mécanismes soulignés par les théoriciens de la *path dependence*, par le pouvoir des groupes qu'elle a créés. Mais, dans le cas du Congrès, les créateurs des institutions « ont contourné cette opposition en ajoutant de nouvelles institutions plutôt qu'en démantelant les anciennes » (*ibid.*) La dynamique est identique à celle décrite ci-dessus dans l'exemple du système allemand de formation, plus précisément la réponse du monde industriel au système d'apprentissage artisanal. Dans les deux cas, les innovateurs institutionnels se sont accommodés et adaptés à la logique du système préexistant, en contournant les éléments qu'ils ne pouvaient pas changer. Cependant, dans les deux cas, et cela est crucial, leur

---

29. Voir aussi la discussion de la notion de « *layering* » par Orren et Skowronek ([2000], p. 20).

30. Voir aussi une courte discussion de questions liées dans Thelen et Steinmo [1992].

31. Par exemple, Steven Vogel me rappelle que les institutions évoluent aussi par atrophie ou bien par glissement.

action n'a pas orienté le développement institutionnel sur la même voie, comme le suggèrent les arguments en termes de rendements croissants.

Un mode similaire de changement peut être observé dans les développements contemporains des régimes d'État providence de certaines démocraties développées<sup>32</sup>. Comme Pierson l'a suggéré, les systèmes publics de retraite – et tout spécialement les systèmes par répartition – sont sujets à des effets significatifs de verrouillage, du fait qu'ils créent des groupes d'intérêt qui constituent de puissants obstacles politiques aux tentatives de réduction des dépenses (Pierson [1994]). Toutefois, même quand les partis de droite sont incapables ou non désireux de démanteler l'ancien système, dans certains cas ils peuvent modifier la trajectoire globale du système de retraite en promouvant activement le développement de fonds de pension privés à côté du système public. L'adjonction d'un étage constitué d'un système privé alternatif au-dessus d'un système public existant peut affecter les intérêts d'éléments clés du système, avec d'énormes implications pour la trajectoire d'ensemble de la sécurité sociale dans un pays donné<sup>33</sup>. Rothstein [1998] soutient un argument similaire à propos des effets potentiellement transformateurs du développement de services sociaux privés individualisés à côté des programmes universels standardisés en Scandinavie. La croissance d'alternatives privées peut miner le soutien pour des programmes universels au sein de la classe moyenne, sur le consentement de laquelle l'ensemble du système repose.

Des éléments de sédimentation institutionnelle apparaissent aussi clairement dans les transitions vers la démocratie en Europe de l'Est. Un grand nombre d'études ont pointé des continuités significatives traversant les périodes pré-communistes, communistes et post-communistes (voir les contributions dans Ekiert et Hanson [à paraître]). Campbell et al. ont caractérisé la construction institutionnelle dans la période post-89 en termes de bricolage (Campbell [1997]), où des acteurs clés construisent non pas à partir de rien mais plutôt « en retravaillant les matériaux institutionnels sous la main » (Stark et Bruszt [1998], p. 7). Comme ces auteurs le soulignent, les innovateurs institutionnels en 1989 n'ont été confrontés ni à un vide institutionnel comme certains l'espéraient, ni à un paysage complètement occupé par les « poids morts du passé » comme d'autres le redoutaient. L'innovation était possible mais les innovateurs devaient travailler avec et en contournant les institutions existantes (*ibid.*, p. 6-7). Ainsi, par exemple, dans le cas de l'administration publique – tout spécialement de la réforme du service public –, les analystes trouvent des pays continuant d'opérer avec des structures organisationnelles obsolètes ou des systèmes gouvernementaux hérités du passé communiste, les nouvelles et les anciennes institutions étant greffées ensemble de multiples manières. De même, dans le domaine des politiques sociales, beaucoup de pays post-communistes ont construit de nouvelles institutions et pratiques qui représentent « un mélange d'an-

---

32. Cet exemple m'a été suggéré par Gerard Alexander qui est en train d'écrire sur le sujet.

33. Myles et Pierson [2001] développent un argument fondé sur des tendances trans-nationales qui fournissent nombre d'hypothèses vérifiables empiriquement concernant les types de changements possibles au sein des types particuliers de régimes de retraite.

ciennes et de nouvelles structures, institutions et héritages politiques » qui « conforment les opportunités pour l'action gouvernementale » dans la période contemporaine (Inglot [à paraître], p. 6)<sup>34</sup>.

Les processus d'évolution institutionnelle au moyen de l'adjonction institutionnelle sont courants et d'autres exemples ne seraient pas difficiles à trouver. Beaucoup de constitutions, par exemple, ont évolué dans le temps à travers un processus de sédimentation qui adapte les institutions héritées et les pratiques aux circonstances nouvelles émergentes. En fait, les constitutions semblent constituer le cas emblématique de ce que beaucoup d'auteurs ont défini comme de la viscosité institutionnelle liée aux règles institutionnelles, du fait, par exemple, qu'elles incorporent des processus d'amendement qui requièrent des super-majorités impliquant un biais contre le changement (Moe [1990] ; Pollack [1996])<sup>35</sup>. Mais tandis que les concepteurs d'institutions, qui veulent que leurs créations durent, peuvent faire en sorte que le changement soit difficile, ils font aussi en sorte que celui-ci ne soit pas impossible. C'est parce que la survie d'une institution dépend souvent de son degré d'adaptabilité et de flexibilité. Ainsi, les constitutions évoluent souvent à travers un processus de sédimentation qui préserve beaucoup de leur cœur tout en y ajoutant des amendements grâce auxquels les règles et les structures héritées du passé peuvent être synchronisées avec des changements de l'environnement normatif, social et politique.

### **La conversion institutionnelle.**

Une autre manière par laquelle les institutions changent passe par les processus de conversion institutionnelle, des institutions conçues pour un ensemble de finalités étant redirigées vers d'autres fins. Ces processus peuvent être mis en mouvement par un changement dans l'environnement qui confronte les acteurs à de nouveaux problèmes, qu'ils traitent en utilisant différemment ou au service de nouveaux objectifs les institutions existantes. Ou bien – comme dans le cas de l'incorporation du travail dans le système corporatiste allemand de formation professionnelle cité ci-dessus – il peut être une conséquence de l'incorporation de partis ou de groupes, antérieurement marginaux, qui réorientent les institutions existantes ou héritées vers de nouvelles finalités.

Une illustration d'évolution institutionnelle en termes de conversion peut être trouvée dans l'histoire du fédéralisme argentin (Gibson et Falletti [à paraître]). Edward Gibson et Tulia Falletti défient les visions conventionnelles fonctionnalistes-utilitaristes qui voient le fédéralisme comme une solution négociée de la part des gouvernements régionaux afin de répondre au besoin de défense commune face à des menaces extérieures (voir Riker [1964]). Au lieu de cela, l'analyse des deux auteurs met l'accent sur des conflits récurrents entre intérêts régionaux qui forment et reforment dans la durée les institutions fédérales selon des voies imprévisibles. Le fédéralisme argentin a été originellement créé en

---

34. Ces arguments ressemblent à ceux avancés par Jonathan Zeitlin ([2000], p. 34-41) à propos de l'hybridation dans la reconstruction des économies politiques européennes et japonaise lors de l'occupation américaine après la seconde guerre mondiale. Voir aussi Herrigel [2000].

35. Voir aussi la discussion dans Pierson [2000b].

tant qu'infrastructure institutionnelle à travers laquelle un État – Buenos Aires – a été capable de dominer l'intérieur. Cependant, une fois en place, les provinces les plus faibles ont travaillé avec et *via* les institutions fédérales pour créer un État central fort qui a été finalement capable de mater Buenos Aires elle-même. Comme Gibson et Falletti le disent, Buenos Aires a été l'architecte d'un système de fédéralisme hégémonique comme moyen pour consolider sa domination sur les autres États ; mais, finalement, le triomphe du fédéralisme pluriel a retourné le système en le mettant sur sa tête<sup>36</sup>. « Les provinces fédéralistes qui avaient d'abord vu dans une autorité centrale forte un agent de leur domination par le géant de l'Union, la soutiennent désormais dans la mesure où elle les délivre de cette domination. » (Gibson et Falletti [à paraître], p. 19.)

La façon dont Margaret Weir analyse les politiques d'emploi et de lutte contre la pauvreté aux États-Unis fournit une autre illustration d'une dynamique similaire de conversion : la réorientation des instruments et des institutions de politique sociale existants vers de nouveaux objectifs. Weir retrace l'émergence des programmes de la « Grande société » de Lyndon Johnson et montre que leur intersection inattendue avec celle du mouvement des droits civiques a conformé leur destin. Tandis que les programmes contre la pauvreté, conçus à l'origine, étaient non raciaux, leur première mise en œuvre a coïncidé avec l'émergence d'émeutes raciales. Comme l'écrit Weir, « alors que les émeutes commençaient à secouer les villes du Nord, Johnson a cherché à utiliser ces programmes pour canaliser des ressources vers les communautés noires impliquées » (Weir [1992a], p. 205). Comme dans le cas de l'adjonction des retraites privées mentionné ci-dessus, le processus de conversion n'a pas renforcé mais a, au contraire, miné les mécanismes de reproduction sur lesquels les institutions antérieures et les politiques étaient fondées. Plus les programmes contre la pauvreté étaient associés à la situation des Afro-Américains et plus ils étaient dissociés des politiques d'emploi et des politiques économiques qui pouvaient les relier à des groupes plus larges, plus ces programmes devenaient vulnérables à l'idéologie antiétatique qui devait triompher bientôt avec Reagan.

D'autres exemples pourraient être tirés de la littérature d'économie politique concernant les pays industriels avancés. Il y a beaucoup de cas, par exemple, dans lesquels les arrangements institutionnels développés dans les périodes de guerre survivent moyennant leur conversion à des objectifs de temps de paix – voir les institutions développées pour la production militaire durant la seconde guerre mondiale et qui furent reconvertis dans le cadre des politiques industrielles après la guerre. Dans une veine similaire, Andrew Shonfield a caractérisé certains des arrangements institutionnels liant l'État et l'économie en Italie comme « héritages du fascisme reconvertis à des fins positives » dans la démocratie d'après-guerre. (Shonfield [1969], p. 179). De la même façon, l'analyse par

---

36. Un autre cas de changements évolutifs dans le fédéralisme est le Canada. Le fédéralisme canadien a été originellement conçu comme un système hautement centralisé. Avec le temps, cependant, il s'est transformé dans le sens de la décentralisation du fait que ses pères fondateurs ont délégué aux États des fonctions qui étaient sans importance à l'époque, mais qui ont cru en importance plus tard. Cet exemple vient de Piereson [2000b]. Pour une analyse plus complète, voir Watts [1987].

Steven Vogel des changements dans de nombreux aspects de l'infrastructure politico-économique du Royaume-Uni sous l'administration Thatcher contient beaucoup d'exemples d'institutions existantes redirigées vers des buts tout à fait éloignés de ceux pour lesquels les institutions avaient été originellement créées (Vogel [1996]).

Enfin, la manière dont Bruce Ackerman rend compte de l'histoire de la Constitution américaine (Ackerman [1999]) inclut, elle aussi, des éléments de conversion institutionnelle. Dans ce qu'il décrit comme un processus « d'adaptation non conventionnelle », des éléments essentiels du système juridique précédent ont été adoptés mais transformés par leur incorporation dans un nouveau système de légalité révolutionnaire. En résumant les développements survenus à trois périodes cruciales de l'histoire américaine – la Fondation, la Reconstruction et le New Deal –, Ackerman avance que « lors de chacun de ces épisodes de réforme révolutionnaire... (les révolutionnaires) ont recyclé de nombreux éléments de la tradition dans leur effort pour donner naissance à une nouvelle législation de niveau supérieur (... et) une adaptation non conventionnelle en a appelé une autre au cours de la lutte permanente pour la légitimité populaire, jusqu'à ce que tout le système juridique et légal supérieur soit réorganisé selon des principes différents de ses prédecesseurs » (Ackerman [1999], p. 2294). Par exemple, lors de la Reconstruction, les républicains firent un usage non conventionnel du principe de la séparation des pouvoirs afin de transformer la position de la Présidence dans le système global de gouvernement. Dans ce cas et dans d'autres qu'il analyse, les révolutionnaires du droit n'ont pas fait table rase, mais ont construit « leurs nouveaux paradigmes de légalité constitutionnelle en recyclant sélectivement des matériaux de l'ancien régime » (Ackerman [1999], p. 2333)<sup>37</sup>.

#### CONCLUSION ET AGENDAS POUR DES RECHERCHES A VENIR

Tous ces exemples combinent des éléments de verrouillage et de nouveaux développements qui ne prolongent pas la tendance antérieure mais modifient la trajectoire politique générale. Pris globalement, ils ne suggèrent pas un monde où la forme institutionnelle découle nécessairement et directement de la fonction<sup>38</sup>. En outre, nombre d'entre eux suggèrent, afin que toute institution survi-

---

37. Oona Hathaway développe une argumentation similaire quand elle décrit la trajectoire des systèmes de *common law*, où la jurisprudence constitue un élément central de la délibération (Hathaway [2001]). Dans un tel système, « les décisions ultérieures dépendent de, et sont contraintes par, les décisions précédentes » (*ibid.*, p. 605). Tandis que parfois les changements (par exemple dans la jurisprudence) sont abrupts, le mode le plus commun de changement est celui de l'adaptation incrémentale, dans la mesure où « chaque génération de cas présente un nouvel ensemble de faits et de circonstances auquel une règle juridique développée précédemment doit s'appliquer. Parce que les faits du nouveau cas sont toujours différents par certains aspects de ceux des cas précédents, la règle doit toujours être étendue ou modifiée de façon à ce que le cas soit résolu » (*ibid.*, p. 640-641). De cette façon, les principes légaux traditionnels évoluent à travers leur application à « des circonstances nouvelles et imprévisibles » (*ibid.*, p. 641).

38. Ils n'orientent pas non plus vers le rejet absolu des arguments utilitaristes, fonctionnels, politiques ou culturels. Par exemple, en examinant les explications fonctionnalistes, tous ces exemples suggèrent qu'on ne

ve à des transformations socio-économiques majeures (industrialisation, démocratisation) ou à des ruptures politiques (révolution, conquête), que l'histoire de la reproduction institutionnelle doit vraisemblablement s'enchevêtrer avec des éléments de transformation institutionnelle – à travers une sédimentation, une conversion ou tout autre mécanisme. C'est pourquoi les formes organisationnelles ne reflètent pas seulement les « préférences congelées » de leurs créateurs (Riker [1980]), mais ne renvoient pas non plus uniquement au rapport de force présent (Knight [1992]). En outre, comme les exemples précédents l'illustrent, on ne peut donner leur sens aux formes et aux fonctions qu'ont adoptées ces institutions qu'en les replaçant, comme le recommandent Pierson et Skocpol, dans le contexte d'un horizon temporel plus large qui inclut la séquence des événements et des processus qui ont structuré leur développement (Pierson, Skocpol [2002]).

Qu'est-ce que cela implique pour nos méthodes de travail sur la question du changement institutionnel ? Pierson et d'autres mettent en avant le concept de rendements croissants, et les exemples ci-dessus confirment qu'il s'agit d'un point de départ prometteur. Mais ils suggèrent également la nécessité d'aller plus loin. L'argument des rendements croissants met l'accent principalement sur les vainqueurs et sur les effets d'adaptation – après qu'une institution a été « sélectionnée » – qui renforcent une trajectoire donnée. Mais cette instance laisse dans l'ombre la contestation politique permanente de la forme et des fonctions des institutions forgées aux points de bifurcation – souvent lointains et en voie d'oubli. Les rendements croissants ne peuvent constituer une explication complète, car, en politique, les perdants ne disparaissent pas nécessairement et leur « adaptation » aux institutions en vigueur peut prendre d'autres formes que « l'adhésion et la reproduction » de ces institutions, comme dans les univers de la technologie et des marchés. Précisément dans l'ordre politique, on doit s'attendre à ce que les institutions ne soient pas seulement le lieu mais aussi l'objet d'une contestation permanente (voir, par exemple, Alexander [2001]).

C'est pourquoi, bien que les modèles en termes de *path dependence*, centrés sur des effets de rendements croissants, ont évidemment leur place dans la « boîte à outils » analytique de l'étude du développement institutionnel, il faut avoir une appréciation correcte des limites de ces modèles et les accompagner de quelques autres outils<sup>39</sup>. Une des tâches de l'analyse consiste donc à distinguer plus clairement les cas – comme par exemple les programmes sociaux de grande portée du type Sécurité sociale et les institutions qui lui sont liées – où chaque nouvel élément ajouté au système accroît le nombre de participants et donc le renforce, de ceux – les institutions de politique industrielle par exemple – dont l'expansion du champ peut fort bien déclencher des conflits d'objectifs, et par là introduire des pressions pour un changement. En outre, même si certaines

---

peut pas déduire les origines d'une institution en examinant ses fonctions actuelles, mais l'idée de conversion décrit néanmoins un processus où les acteurs restructurent les institutions ou leurs stratégies à l'intérieur des institutions afin de les adapter à de nouveaux objectifs, c'est-à-dire pour servir de nouvelles fonctions. Je remercie Peter Hall de m'avoir suggéré cette remarque.

39. Comme Pierson [2001] l'a lui-même montré.

institutions ou politiques sont sujettes à des rendements croissants et à des phénomènes de verrouillage, on doit se demander si cela bloque la création d'institutions parallèles (sédimentation) ou empêche la conversion d'institutions déjà existantes<sup>40</sup>.

En même temps, il faut s'efforcer de distinguer les types de phénomènes empiriques associés aux différentes modalités de changement. La sédimentation institutionnelle, par exemple, peut être associée à des situations où le contexte évolue et de nouveaux défis apparaissent, mais où les principaux acteurs demeurent en gros les mêmes – ou bien, comme Pierson l'a formulé, des situations où les perdants d'une manche d'innovation institutionnelle restent sur le terrain pour jouer la suivante. Le Congrès américain, par exemple, n'est pas une arène où les vainqueurs éliminent les vaincus (Schickler [2001], p. 255)<sup>41</sup>. De même, dans un contexte très différent, les innovateurs institutionnels d'Europe de l'Est se sont souvent confrontés à une situation où les anciens partis communistes s'étaient transformés mais n'avaient aucunement disparu.

En revanche, il se peut que les processus de conversion soient plus systématiquement associés aux phénomènes d'incorporation de nouveaux groupes ou de groupes précédemment exclus – qui poursuivent des buts différents, peut-être pas forcément complètement contradictoires – dans un cadre institutionnel préexistant<sup>42</sup>. Cette éventualité nous rappelle que l'étude des institutions et du changement institutionnel doit être attentive aux processus qui se déroulent à la périphérie. Comme l'affirment Schneiberg et Clemens, les institutions n'engendrent pas seulement des rétroactions positives, elles « provoquent aussi des dommages – par le biais de l'exclusion politique – et les acteurs ainsi touchés mais non cooptés constituent une importante source de pression en faveur du changement institutionnel » (Schneiberg, Clemens [à paraître]). Quand les institutions en place ne produisent aucune rétroaction positive pour les exclus, le fait de les inclure ultérieurement provoquera probablement une rupture institutionnelle<sup>43</sup>. Cependant, comme le montrent les exemples de la formation professionnelle et du fédéralisme évoqués précédemment, il est aussi important d'examiner quels sont les acteurs qui, initialement situés à la périphérie, finissent par investir les institutions dominantes et, si cela se produit, de quelle manière. Dans des cas de ce type, des déplacements des rapports de force peuvent provoquer une conversion institutionnelle plutôt qu'un effondrement.

D'une façon générale, nous avons besoin d'un ensemble plus différencié d'outils conceptuels pour comprendre les processus d'évolution et de changement institutionnels. Les notions de points de bifurcation et de *path dependence*

40. Je remercie Gerard Alexander pour cette formulation. C'est d'ailleurs de cette façon que Myles et Pierson présentent la question dans leur analyse de la réforme des retraites (Myles, Pierson [2001]).

41. Schickler suggère ainsi que son modèle de sédimentation institutionnelle doit s'appliquer le mieux aux cas où il y a une grande continuité en termes de groupes investis mais où les membres ont des buts différents et peuvent tous influencer les règles et la structure de l'organisation - par exemple les universités ou bien les associations professionnelles (Schickler [2001], p. 255, 268).

42. Je remercie Gerda Falkner pour ces remarques sur ce point.

43. Dans le cas de l'analyse de Weir ci-dessus, par exemple, l'incapacité à lier les programmes de lutte contre la pauvreté à des politiques économiques et des politiques d'emploi plus larges, a réduit leur base sociale et les a rendus plus vulnérables aux attaques politiques.

qui ont structuré une grande part des travaux historico-institutionnels rendent compte d'une part importante du développement institutionnel sur longue période. Mais au niveau très agrégé auquel ils sont souvent invoqués, ces concepts tendent aussi parfois à obscurcir certaines des questions les plus intéressantes, notamment de surprenantes continuités institutionnelles au-delà d'apparents « points de rupture », ou bien des changements « souterrains » mais hautement significatifs durant des périodes d'apparente stabilité institutionnelle.

La discussion et les exemples qui précèdent nous emmènent au-delà du modèle habituel d'équilibre ponctué et suggèrent qu'il pourrait ne pas être si utile de penser le changement institutionnel en termes de dichotomie tranchée entre des périodes d'innovation et d'autres périodes de stabilité institutionnelles. Pour les mêmes raisons, il pourrait être sage de ne pas établir en histoire des distinctions trop tranchées entre périodes « calmes » et « agitées »<sup>44</sup>. Au lieu de cela, pour comprendre comment évoluent les institutions, il pourrait être fructueux de rechercher une analyse plus fine qui cherche à identifier *quel(s) aspect(s)* d'une configuration institutionnelle spécifique sont (ou ne sont pas) renégociables, et à *quelle(s) condition(s)*. Comme l'ont suggéré Ekiert et Hanson, il faudrait donc distinguer des continuités et des changements à différents niveaux d'analyse (Ekiert, Hanson [à paraître – b]). Comme je l'ai ici souligné, on peut tirer parti d'une analyse en termes d'effets de rendements croissants et de mécanismes de rétroaction pour éclairer les types d'événements et de processus qui sont les plus aptes à ébranler une reproduction institutionnelle établie, et à ouvrir ainsi les portes du changement (Pierson [2001] ; Thelen [1999]). Finalement, surtout en ce qui concerne ce dernier point, pour comprendre le changement institutionnel il nous faudra être très attentifs à ces modalités de changement qui ne se conforment pas au modèle classique de l'effondrement ou du remplacement. Parmi ceux-ci – mais il y en a d'autres –, on trouvera les processus de sédimentation institutionnelle et de conversion institutionnelle discutés ci-dessus, et un important travail d'analyse sera nécessaire pour identifier les facteurs ou conditions qui favorisent différentes modalités de changement suivant les hypothèses suggérées ci-dessus.

#### EN RESUME

De nombreux débats ont récemment tourné autour de la recherche de « mécanismes » dans les analyses politiques, définis par Elster comme « des façons fréquemment récurrentes dont les choses se passent » (Elster [1989] ; voir aussi Scharpf [1997]). Paul Pierson a utilement adapté et appliqué la notion de rendement croissant aux phénomènes politiques, et cela peut certainement être qualifié de « mécanisme » au sens où l'entend Elster qui peut être très utile pour l'analyse de la reproduction institutionnelle. Nous avons cependant moins d'outils pour rendre compte des évolutions et des changements institutionnels.

---

44. Voir Katzenelson dans l'ouvrage dirigé par K. Thelen et W. Streeck [à paraître].

Les deux notions d'évolution institutionnelle par sédimentation et par conversion peuvent fournir un point de départ pour comprendre les changements de type incrémental ou limité qui semblent constituer une façon commune dont les institutions changent en politique. Ces deux notions ouvrent la porte à une analyse plus nuancée de quand et de comment des arrangements institutionnels particuliers sont susceptibles de changer, et pourquoi certains aspects peuvent être plus changeables que d'autres. En tant que telles, ces conceptualisations fournissent une façon de concevoir la reproduction et les changements institutionnels qui se situe entre les modèles de verrouillage déterministes et les modèles particulièrement fluides en termes « d'une chose après l'autre ».

Cette perspective présente plusieurs avantages. Premièrement, elle évite les facilités des approches fonctionnalistes qui lisent les origines des institutions à partir de leur fonction actuelle. La notion de conversion institutionnelle, en fait, fournit un point de départ analytique pour comprendre comment des institutions créées pour un ensemble d'objectifs peuvent être tournées vers d'autres objectifs avec le temps. En ce sens, cette idée fournit un cadre pour une approche concrète des phénomènes de conséquences inattendues. Ainsi faisant, elle aborde le problème soulevé par Pierson et d'autres de trouver un moyen de penser le problème autrement qu'à partir d'un jugement rétrospectif disant que certains acteurs ont « fait n'importe quoi » (Pierson [2000c]).

Deuxièmement, les notions d'évolution institutionnelle par sédimentation et par conversion sont véritablement historiques au sens sur lequel insiste Skocpol avec raison, considérant les processus sociaux dans leur déploiement et en relation avec d'autres processus. Les modèles de *path dependence* venus de l'économie tendent à se concentrer sur un seul processus isolé, ramenant l'histoire seulement épisodiquement, au point de bifurcation, et de nouveau à la fin d'une séquence de reproduction. En revanche, les modèles de changements institutionnels suggérés ici dépassent la distinction étanche qui est communément tracée entre analyse de la création institutionnelle et reproduction institutionnelle. Ils le font en attirant spécifiquement l'attention sur les façons dont l'adaptation à d'autres processus en cours – et non pas seulement des rétroactions positives créées par le processus lui-même – contribuent à la continuité institutionnelle et politique au cours de longues périodes de temps<sup>45</sup>.

Troisièmement, une telle perspective aide à comprendre pourquoi les sociétés semblent en effet montrer une certaine cohésion entre différents domaines organisationnels et dans le temps. Il y a apparemment une forte contradiction entre la vision des sociétés qu'un sociologue institutionnaliste comme Dobbin [1994] présente – où la culture et l'isomorphisme encouragent la convergence entre domaines organisationnels –, et la conception très fluide de la société présentée par d'autres théoriciens comme Orren et Skowronek [1994] – où des institutions créées à différents points de bifurcation et incarnant des configurations politiques très différentes coexistent et constamment s'entrechoquent et

---

45. Dans un sens, la notion de conversion institutionnelle élaborée ici pourrait aider à rendre moins absconstrait l'argument d'Orren et Skowronek concernant la façon dont « les changements dans une ligne de temps affectent l'ordre dans une autre » (Orren et Skowronek [1994], p. 321).

s'abrasent. Je pense que ces deux conceptions sont en partie pertinentes, et peut-être qu'une des raisons pour laquelle les collisions et contradictions prédictes par Orren et Skowronek ne sont pas en fait si répandues et affaiblissantes qu'on pourrait le supposer, vient du fait que le processus de conversion synchronise les formes organisationnelles créées dans le passé avec les relations de pouvoir et les normes culturelles du présent.

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ACKERMAN Bruce (1999), « Revolution on a Human Scale », *Yale Law Journal*, 108 (8), p. 2279-2349.
- ALEXANDER Gerard (2001), « Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation », *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3), p. 249-70.
- AOKI Masahiko (1988), *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, New York, Cambridge University Press.
- AOKI Masahiko, HUGH Patrick (eds) (1994), *The Japanese Main Bank System*, Oxford, Oxford University Press.
- ARTHUR Brian W. (1989), « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *Economic Journal*, 99, p. 116-131.
- CAMPBELL John (1997), « Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation and Bricolage », dans L. MAGNUSSON et J. OTTOSSON (eds), *Evolutionary Economics and Path Dependence*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CLEMENS Elisabeth (1993), « Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of U.S. Politics, 1890-1920 », *American Journal of Sociology*, 98 (4), p. 755-798.
- COLLIER Ruth B., COLLIER David (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- DAVID Paul (1985), « Clio and the Economics of QWERTY », *American Economic Review*, 75 (2), p. 332-337.
- DOBBIN Frank (1994), *Forging Industrial Policy: The United States, Britain and France in the Railway Age*, New York, Cambridge University Press.
- EKIERT Grzegorz et HANSON Stephen (eds) [à paraître – a], « Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule ».
- EKIERT Grzegorz et HANSON Stephen (eds) [à paraître – b], « Time, Space, and Institutional Change in Central and Eastern Europe », dans G. EKIERT et S. HANSON (eds), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*.
- ELSTER Jon (1989), *The Cement of Society: A Study of Social Order*, New York, Cambridge University Press.
- ERTMAN Thomas (1997), *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, New York, Cambridge University Press.
- FINEGOLD David et SOSKICE David (1988), « The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription », *Oxford Review of Economic Policy*, 4 (3), p. 21-53.
- FLIGSTEIN Neil (1991), « The Structural Transformation of American Industry », dans W. W. POWELL et P. DiMAGGIO (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

- GARRETT Geoffrey (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, New York, Cambridge University Press.
- GERSCHENKRON Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- GIBSON Edward L., FALLETTI Tilia [à paraître], « Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Federalism in Argentina », dans E. L. GIBSON (ed.), *Representing Regions: The Politics of Federalism in Latin America*, Baltimore (MD), Johns Hopkins University Press.
- GILLINGHAM John (1985), « The "Deproletarization" of German Society: Vocational Training in the Third Reich », *Journal of Social History*, 19, p. 423-432.
- GOULD Andrew (1999), *Origins of Liberal Dominance*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- GRZYMALA-BUSSE Anna [à paraître], *Redeeming the Past: The Regeneration of the Communist Successor Parties in East Central Europe after 1989*, New York, Cambridge University Press.
- HATHAWAY Oona (2001), « The Path Dependence of the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System », *Iowa Law Review*.
- HAYDU Jeffrey (1998), « Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem-Solving », *American Journal of Sociology*, 104 (2), p. 339-371.
- HERRIGEL Gary, (2000), « American Occupation, Market Order, and Democracy: Reconfiguring the Steel Industry in Japan and Germany after the Second World War », dans J. ZEITLIN, G. HERRIGEL (eds), *Americanization and Its Limits: Reworking US Technology and Management in Post-War Europe and Japan*, New York, Oxford University Press.
- HUBER Evelyn, STEPHENS John D. (2001), *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- INGLOT Tomasz [à paraître], « Historical Legacies, Institutions, and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989-1999 », dans G. EKIERT, S. HANSON (eds), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*.
- KATO J. (1996), « Path Dependency as a Logic of Comparative Studies: Theorization and Application ». Paper read at 92nd Annual Meeting of the American Political Science Association, (Aug. 29-Sept.1), at San Francisco.
- KATZENSTEIN Peter J. (ed.) (1978), *Beyond Power and Plenty*. Madison (WI), University of Wisconsin Press.
- KEOHANE Robert (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- KITSCHELT Herbert, LANGE Peter, MARKS Gary, STEPHENS John D. D. (eds) (1999a), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York, Cambridge University Press.
- KITSCHELT Herbert, MANSFELDOVA Zdenka, MARKOWSKI Radoslaw, TOKA Gabor (eds) (1999b), *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, New York, Cambridge University Press.
- KNIGHT Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, New York, Cambridge University Press.
- KNIGHT Jack (1999), « Explaining the Rise of Neo-Liberalism: The Mechanisms of Institutional Change », Unpublished manuscript, Washington University in St. Louis.
- KORPI Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge and Kegan Paul.
- KRASNER Stephen D. (1988), « Sovereignty: An Institutional Perspective », *Comparative Political Studies*, 21 (1), p. 66-94.
- KURZER Paulette (1993), *Business and Banking*, Ithaca (NY), Cornell University Press.

- LEHMBRUCH Gerhard (2001), « The Rise and Change of Discourses on 'Embedded Capitalism' in Germany and Japan and their Institutional Setting », dans W. STREECK et K. YAMAMURA (eds), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan*, Ithaca (NY), Cornell University Press.
- LEVI Margaret (1997), « A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis », dans M. I. LICHBACH, A. S. ZUCKERMAN (eds), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, New York, Cambridge University Press.
- LEVY Jonah (1999), *Tocqueville's Revenge*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- LIPSET Seymour Martin, ROKKAN Stein (1968), « Cleavage Structures, Party Systems, and voter Alignments », in *Party system and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, S. M. LIPSET, S. ROKKAN (eds), New York, Free Press.
- LOCKE Richard M., THELEN Kathleen (1995), « Apples and Oranges Revisited: Contextualized comparisons and the Study of Comparative Labor Politics », *Politics & Society*, 23 (3), p. 337-67.
- MAHONEY James (2000), « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society* 29, p. 507-548.
- MANOW Philip (2001), « Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State and the German Political Economy From the 1880s to the 1990s ». Habilitationsschrift, University of Konstanz, Konstanz.
- MCDERMOTT Gerald, à paraître, *Embedded Politics: Industrial Networks and Industrial Change in Post-Communism*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- MCDONALD Terrance J. (1996), *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- MEYER J.-W., ROWAN B. (1991), « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », dans W. W. POWELL et P. DiMAGGIO (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- MOE Terry (1990), « The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy », dans O. WILLIAMSON (ed.), *Organizational Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- MOORE Barrington (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press.
- MYLES John, PIERSON Paul (2001), « The Comparative Political Economy of Pension Reform », dans P. PIERSON (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- NORTH Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- NUNBERG Barbara (1999), *The State After Communism, World Bank Regional and Sectoral Studies*, Washington, D.C., The World Bank.
- ORREN Karen, and SKOWRONEK Stephen (1994), « Beyond the Iconography of Order: Notes for a "New" Institutionalism », dans L. C. DODD et C. JILLSON (eds), *The Dynamics of American Politics*, Boulder, CO: Westview.
- ORREN Karen, SKOWRONEK Stephen (2000), « History and Governance in the Study of American Political Development », Paper read at American Political Science Association, at Washington DC.
- OSTROM Elinor (1999), « Coping with Tragedies of the Commons », *Annual Review of Political Science*, 2, p. 493-537.
- PIERSON Paul (1993), « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4), p. 595-628.

- PIERSON Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PIERSON Paul (2000a), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-268.
- PIERSON Paul (2000b), « The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change », *Governance* 13 (4), p. 475-499.
- PIERSON Paul (2000c), « Not Just What, But When: Timing and Sequences in Political Processes », *Studies in American Political Development*, 14.
- PIERSON Paul (2001), « Explaining Institutional Origins and Change », Harvard University manuscript.
- PIERSON Paul and SKOCPOL Theda (2002), « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science », dans H. MILNER et I. KATZNELSON (eds), *Political Science: The State of the Discipline*, New York et Washington DC, Norton and the American Political Science Association.
- POLLACK Mark (1996), « The New Institutionalism and EC Governance: Promise and Limits of Institutional Analysis », *Governance*, 9 (4), p. 429-458.
- POWELL Walter W. (1991), « Expanding the Scope of Institutional Analysis », dans W. W. POWELL, P. DiMAGGIO (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- POWELL Walter W., JONES Daniel L. (eds), à paraître, *How Institutions Change*, Chicago, University of Chicago Press.
- RIKER William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- RIKER William H. (1980), « Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions », *American Political Science Review*, 74 (2), p. 432-446.
- ROTHSTEIN Bo (1998), *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, New York, Cambridge University Press.
- SCHARPF Fritz (1997), *Games Real Actors Play*, Boulder, CO, Westview.
- SCHICKLER Eric (1999), « Disjointed Pluralism and Congressional Development: An Overview », Paper read at 95th Annual Meeting of the American Political Science Association, (September 2-5), at Atlanta.
- SCHICKLER Eric (2001), *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- SCHNEIBERG Marc, CLEMENS Elisabeth [à paraître], « The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis », dans W. W. POWELL et D. L. JONES (eds), *How Institutions Change*, Chicago, Chicago University Press.
- SCOTT W. Richard, MEYER John W. (1994), « The Rise of Training Programs in Firms and Agencies », dans W. R. SCOTT et J. W. MEYER (eds), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks (CA), Sage.
- SCOTT W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks (CA), Sage.
- SEWELL William H. (1996), « Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology », dans T. J. McDONALD (ed.), *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- SHEFTER Martin (1977), « Party and Patronage: Germany, England, and Italy », *Politics & Society*, 7 (4), p. 403-451.
- SHONFIELD Andrew (1969), *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, London, Oxford University Press.
- SKOCPOL Theda (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge (MA), Belknap.

- SPRUYT Hendrik (1994), *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press.
- STARK David and BRUSZT László (1998), *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, New York, Cambridge University Press.
- STEPHENS John D., HUBER Evelyne, et Leonard RAY (1999), « Welfare State in Hard Times », dans H. KITSCHELT, P. LANGE, G. MARKS et J. D. STEPHENS (eds), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, New York, Cambridge University Press.
- STINCHCOMBE Arthur (1968), *Constructing Social Theories*, New York, Harcourt, Brace and World.
- THELEN Kathleen (1999), « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *The Annual Review of Political Science*, 2.
- THELEN Kathleen (2002), « How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Comparative-Historical Perspective », in *Book manuscript*; Northwestern University, Evanston, Illinois.
- THELEN Kathleen, and Sven STEINMO (1992), « Historical Institutionalism in Comparative Politics », dans S. STEINMO, K. THELEN et F. LONGSTRETH (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press.
- VOGEL Steven K. (1996), *Free Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca (NY), Cornell University Press.
- WATTS Ronald L. (1987), « The American Constitution in Comparative Perspective: A Comparison of Canada and the United States », *Journal of American History*, 74, p. 769-791.
- WEINGAST Barry R., et MARSHALL William J. (1988), « The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets », *Journal of Political Economy*, 96 (1), p. 132-163.
- WEIR Margaret (1992a), « Ideas and the Politics of Bounded Innovation », dans S. STEINMO, K. THELEN et F. LONGSTRETH (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press.
- WEIR Margaret (1992b), *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- ZEITLIN Jonathan (2000), « Introduction: Americanization and Its Limits: Reworking US Technology and Management in Post-War Europe and Japan », dans J. ZEITLIN et G. HERRIGEL (eds), *Americanization and its Limits: Reworking US Technology and Management in Post-War Europe and Japan*, New York, Oxford University Press.

## Abstract

# How Institutions Evolve *Insights from Comparative Historical Analysis*

Kathleen THELEN

*This essay explores the question of how institutions change. It offers a critique of punctuated equilibrium models that draw a sharp line between the analysis of institutional reproduction and that of institutional innovation, and discusses two mechanisms through which institutions evolve incrementally – through institutional “layering” and institutional “conversion”. Both of these conceptualizations incorporate elements of increasing returns arguments from the path dependence literature, but they embed these elements in an analysis of ongoing political contestation over institutional outcomes. In doing so, they highlight the processes through which institutional arrangements are renegotiated in ways that, over time, can dramatically alter their form and functions. The essay provides illustrations of these arguments from the comparative historical and institutionalist literature.*

THELEN Kathleen

Professeur de science politique à l'université Northwestern, elle travaille sur les relations professionnelles et les politiques de l'emploi dans les démocraties développées, ainsi que sur l'institutionnalisme historique. Elle prépare un ouvrage sur les évolutions des systèmes de formation professionnelle dans différents pays, intitulé : *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skill Formation in Comparative-Historical Perspective*.