

# Journal of Human Development and Education for specialized Research (JHDESR) مجلة التنمية البشرية والتعليم للأبحاث التخصصية

http:// jhdesr.siats.co.uk

e-ISSN 2462-1730

م 2021 ، ، المعدد 2، 2021 ما  $\mathbf{Vo} \colon \mathbf{7}, \, \mathbf{No} \colon \mathbf{2}, \, \mathbf{2021}$ 



## Page from 311 to 328

تحليل السياسات العمومية في ضوء المؤسساتية التاريخية الحديثة و المقاربة الفكرية

# PUBLIC POLICY ANALYSIS IN VIEW OF NEW HISTORICAL INSTITUTIONALISM AND COGNITIVEAPPROACH

عبد الرحيم بوزياني

#### Abderrahim BOUZIANI

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية بمختبر الحكامة الأمنية والفعل العمومي وحقوق الإنسان بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – المحمدية التابعة لجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء المملكة المغربية

abderrahim.bouziani74@gmail.com

## $Received \ \ 09|01|2021 \ \ - \ Accepted \ 21|13|2021 \ - \ Available \ online \ 15|04|2021$

#### **Abstract**

Public policies analysis has become one of the most important political science field. In one decade, specialized research in political science has increased, especially after the emergence of theoretical approaches of analyzing public policies, as a result of multiplicity of intellectual trends and European and Anglo-Saxon political intellectual developments, particularly in the post-World War II period. New Historical institutionalism and cognitive approach are two of these theoretical approaches. This paper aims to study the contributions of the new Historical institutionalism nd cognitive approach in public policy analysis.



#### Page from 311 to 328

### الملخص

إن تحليل السياسات العمومية أصبح بمثل أحد الجالات الأكثر أهمية في العلوم السياسية، ففي عشرية واحدة تضاعفت الأعمال والدراسات المتخصصة في هذا الفرع من فروع العلوم السياسية ولا سيما بعد ظهور مجموعة من المقاربات النظرية لتحليل السياسات العمومية كنتيجة لتعدد الاتجاهات والتطورات الفكرية السياسية الأوروبية والأنجلوسكسونية لا سيما في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. من بين هذه المقاربات النظرية نجد المقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة والمقاربة الفكرية في مجال تحليل السياسات العمومية.

**Keywords:** Public policies, Public Policy Analysis, public action, New Historical institutionalism, cognitive approach.

الكلمات المفتاحية :السياسات العمومية، تحليل السياسات العمومية، الفعل العمومي، المقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة، المقاربة الفكرية.

### المقدمة

تعتبر السياسات العمومية من أهم الآليات التي تتخذها الدولة لتحقيق أهدافها وغاياتها بما فيها تحقيق برامجها التنموية بما يتماشى واحتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع. ونتيجة لتطور مفهوم وممارسة الدولة وتدخلاتها في مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية لحماية المصلحة العامة، وما واكبه من تراكم الأعمال والدراسات المتخصصة في هذا الفرع من فروع العلوم السياسية، أصبح مجال تحليل السياسات العمومية بمثل أحد القطاعات الأكثر حيوية في العلوم السياسية، إذ ساهم بشكل مذهل في تجديد مجموعة من القضايا الأساسية في العلوم السياسية من خلال إفراز



### Page from 311 to 328

جموعة من المقاربات النظرية كنتيجة لتعدد الاتجاهات الفكرية والتطورات الفكرية السياسية الأوروبية والأنجلوسكسونية لا سيما في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. من بين هذه المقاربات نجد المقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة والمقاربة الفكرية. وتحدف هذه الدراسة لإلقاء الضوء على أهم المقاربات النظرية الحديثة في مجال تحليل السياسات العمومية وتفكيك مضامينها من خلال تقديم دراسة علمية أكاديمية ترتكز على تحليل مضمون كل من المؤسساتية التاريخية الحديثة والمقاربة الفكرية. أما بخصوص أهمية الدراسة فلا تحتاج إلى كثير من الإثراء لإبرازها وذلك على اعتبار أن تحليل السياسات العمومية يشكل مطلبا معرفيا بالنظر للاشكاليات المرتبطة بالفعل العمومي ولا سيما من خلال استنباط مكونات وخصائص السياسات العمومية. وبالتالي فجوهر الإشكالية لهذه الموضوع تتمحور حول اسهامات المقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة والمقاربة الفكرية في تحليل والسياسات العمومية ودراسة تحولها من خلال التساؤل المحوري الآتى:

إلى أي حد ساهمت المؤسساتية التاريخية الحديثة والمقاربة الفكرية في تحليل السياسات العمومية وبالتالي تفسير تحولها؟

تأسيسا على ما سبق، وللإحاطة بمختلف القضايا ومحاولة الإجابة عن الإشكالية المحورية للدراسة، فإننا سنعتمد على مبحثين: في المبحث الأول سنتطرق للمقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة في حين سنخصص المبحث الثاني للحديث عن المقاربة الفكرية.

## المبحث الأول: المقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة

تعد المؤسساتية التاريخية الحديثة كأحد تيارات النظرية المؤسساتية الحديثة (إلى جانب المؤسساتية السوسيولوجية والمؤسساتية المبنية على الاختيار العقلاني) مقاربة نظرية الأكثر شيوعا في مجال تحليل السياسات العمومية بشكل



### Page from 311 to 328

خاص والعلوم السياسية بشكل عام. وترتكز هذه المقاربة في بنائها الفكري على عنصرين أساسين هما البناء المؤسساتي وعنصر التاريخ. وتأسيسا على ذلك بلورت هذه النظرية نموذجين أساسيين لتحليل السياسات العمومية. ويتعلق الأمر بنموذج الخصوصية الوطنية لمسارات السياسات العمومية (المطلب الأول) ونموذج التأثير العكسي للسياسات العمومية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: نموذج الخصوصية الوطنية لمسارات السياسات العمومية

في إطار المؤسساتية التاريخية، حاولت مجموعة من الدراسات والأبحاث تفسير صياغة وتطور السياسات العمومية بصيغة مختلفة باختلاف الدول. فمن بين أهداف هذه الدراسات والأبحاث هو معرفة أسباب اختلاف السياسات العمومية عندما يتعلق الأمر بدول مختلفة تواجه مشاكل متشابحة.

ومن بين الباحثين الذين نالوا شهرة كبيرة في اعتمادهم للمقاربة المؤسساتية التاريخية، يمكن استحضار الباحثة الأمريكية ذات الأصول الألمانية IMMERGUT.E، والتي قامت بالكثير من الدراسات المقارنة في مجال السياسات الصحية في كل من سويسرا وفرنسا والسويد (هذه الدول التي اعتمدت مقاربات إصلاحية متشابحة ولكن نتائجها كانت مختلفة) من خلال قياس درجة استعداد تجمعات الأطباء للتعامل مع دعاة الإصلاح أخذا بعين الاعتبار تأثير البنية المؤسساتية للنظام السياسي على توقعات هذه التجمعات فيما يتعلق بفرص نجاحها في حالة استثنافها لقرار لا يناسبها (Hall & Taylor, 1997, p474) . ففي فرنسا تم اقرار برنامج وطني للتأمين الصحي لكن بمستويات أداء مختلفة لدى الأطباء. أما في سويسرا، تم دعم نظام التأمين الخاص، في حين تم اقرار نظام الخدمات لدى المستشفيات العمومية بالسويد. وبالتالي فالتساؤل الذي يطرح نفسه لماذا هذا الاختلاف على مستوى السياسات العمومية؟ بالرغم من مواجهة مشاكل متشابحة (Maillard & Kübler, 2015, pp.143-144) .

### Page from 311 to 328

فعند دراسة حلقات الإصلاح هذه، يمكن التوصل إلى نتيجة مفادها أن تأثير مهنة الطب على السياسة الصحية كان أقل مما يعتقد عموما. فقد نتج ذلك عن الفرص التي قدمتها الأنظمة السياسية المختلفة، وليس بسبب الاختلافات في المنظمات الطبية أو الاختلافات في الترخيص الطبي واحتكار السوق. ففرص الفيتو تسمح بإلغاء القرارات السياسية في مراحل مختلفة من عملية السياسة، حيث وفر لجماعات المصالح طرقا مختلفة للتأثير السياسي في الأنظمة الثلاثة. ففي السويد، تم اتخاذ القرارات على مستوى السلطة التنفيذية، من خلال عملية توافقية تعتمد على حكم الأغلبية ودعم برلماني. أما في فرنسا، فقد كان اتخاذ القرارات خلال الجمهورية الرابعة يتم في البرلمان، حيث كانت المجموعات ذات الصلة بالناخبين المتأرجحين كافية لاستخدام حق الفيتو ضد القرارات. ففرض أي إصلاح من قبل السلطة التنفيذية يتطلب موافقة السلطة التشريعية باعتبار أن النظام الفرنسي خلال هذه المرحلة كان يتميز بهيمنة المؤسسة البرلمانية. وقد استمر هذا الوضع إلى غاية ميلاد الجمهورية الخامسة حيث مكن الدستور السلطة التنفيذية من مجموعة من الامتيازات والمتمثلة أساسا في توسيع دائرة سن القوانين، مما ترتب عنه إلغاء حق الفيتو البرلماني متيحا للجهاز الحكومي من تمرير مشروع الاصلاح القائم على دمج الأطباء في المستشفيات وتقنين التعويضات. أما في سويسرا، فقد سمحت القدرة على نقض القرارات، من خلال الدعوة إلى الاستفتاءات، لجماعات المصالح المتعارضة بالتهديد بشكل موثوق لاستخدام حق الفيتو ضد تشريعات التأمين الصحي. وبالتالي، لم تكن اختيارات المهنة هي الحاسمة في تشكيل المنظومة الصحية، ولكن اختيارات مجموعة واسعة من التجمعات والشرائح من الناخبين والتي يتم توجيهها من خلال العمليات السياسية مع استحضار درجة التتفاوت في الحساسية تجاه هذه الضغوط (Immergut, 1992, pp.82-83)



### Page from 311 to 328

فحسب IMMERGUT، ليس أصحاب المصالح أو الإيديولوجيات المهيمنة في هذه البلدان هي التي تفسر هذا الاختلاف، وذلك راجع لمجموعة من الاعتبارات فأصحاب المصالح، والمتمثلين أساسا في الفئة المنتمية للقطاع الصحي، كانوا يعارضون أصلا هاته الإصلاحات. كما أن الضغوطات السياسية والتوجهات الحزبية والمنتمية خاصة لليسار ليست عاملا محددا، ففي فرنسا مثلا الحكومة الدغولية هي التي تبنت هذا الإصلاح وليس أحزاب اليسار، أما في سويسرا فالتحالفات الحزبية ذات التوجهات المختلفة هي التي ساندت الاصلاح ودعمته.

فما يفسر اختلاف السياسات العمومية، حسب IMMERGUT، هي ما يعرف بالخصوصية الوطنية أو وزن المؤسسات الوطنية في مسار السياسات العمومية. أي أن الجهة التي تفرض تصورها في اتخاذ القرار النهائي تشكل الخصوصية الوطنية للمرحلة، وبالتالي لا يمكن أن نكون أمام نفس السياسات العمومية بالرغم من وجود نفس المشكل في دول مختلفة. ففي مسار السياسات العمومية، توجد مؤسسة عقدة، ذات قوة في صناعتها للقرار وبالتالي تحسم الشكل النهائي للسياسات العمومية.

## المطلب الثاني: التأثير العكسى للسياسات العمومية

اشتركت مجموعة من الدراسات والأبحاث المتمحورة حول المؤسساتية التاريخية، في دراسة وقع السياسات السابقة على السياسات الحالية. حيث تنطلق من فكرة مفادها أن الاختيارات السابقة تؤطر السياسات اللاحقة وبالتالي تولد مجموعة من القيود تساهم في تضييق هامش تحول السياسات العمومية.

وفي هذا السياق، تندرج الأبحاث التي قام بها Pierson لدراسة الاشكاليات المرتبطة بتحول السياسات العمومية. حيث عمل هذا الباحث على توجيه أعماله صوب تحليل السياسات المرتبطة بانسحاب أو تراجع دور الدولة في القطاعات الاجتماعية، في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة 1979. ففي سنة 1970، دخلت



### Page from 311 to 328

الدولة الراعية، في مرحلة توثر جد حرجة، حيث تميزت ببطء النمو الاقتصادي، وانتشار البطالة.... وبالتالي أصبحت الدولة الراعية بنفسها مشكلا مما استدعى الأمر تراجعها. فانطلاقا من ثورة المحافظين ببريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، تساءل Pierson في هذا الإطار عن وقع الاصلاحات الناجمة عن تحول الدولة الراعية نحو النيوليبيرالية، باعتبار أن درجة التحول اختلفت بصورة واضحة سواء على مستوى القطاعات الاجتماعية أو على مستوى البلدين (فتراجع الدولة الراعية كانت في بريطانيا بدرجة أكثر من مثيلتها في الولايات المتحدة الأمريكية). وعلى هذا الأساس، خلص Pierson، إلى نقطتين أساسيتين (Pierson بالتي تقودها الحكومات. أما الأولى مفادها أن القواعد المؤسساتية هي التي تحدد مدى نجاح أو فشل الإصلاحات التي تقودها الحكومات. أما الثانية فالسياسات السابقة لها تأثيرات عكسية على وضع السياسات العمومية اللاحقة. وبعبارة أدق، التأثيرات العكسية للسياسات الجديدة.ومن بين أهم التأثيرات العكسية للسياسات الجديدة.ومن بين أهم التأثيرات العكسية عكن أن نذكي:

- التأثيرات العكسية المرتبطة بأصحاب المصالح، باعتبار أن السياسات السابقة تحدد هوية وأهداف وموارد هذه
  الفئة؟
- تأثير ما يعرف ب "Lock-in"، حيث أن السياسات السابقة تولد شبكة واسعة من الالتزامات وبالتالي تؤطر وتوجه السياسات اللاحقة؟
- تأثير الجانب المرتبط بالمعلومات (Informations)، فالسياسات العمومية السابقة تفرز مجموعة من المعلومات، ومضمون كل معلومة يصبح عموميا، وبالتالي يوجه السياسات العمومية اللاحقة.



### Page from 311 to 328

عموما أهم ما استنتجه Pierson أن السياسات العمومية لا تتحول بشكل كبير، أي أنه من الصعب صياغة سياسات عمومية جديدة مختلفة عن السياسات العمومية السابقة على اعتبار أن هذه الأخيرة تؤثر بشكل دائم تأثيرا عكسيا على السياسات اللاحقة.

فعند صياغة أو بناء السياسات العمومية يتم إقامة بنيات ثابتة محصنة بمجموعة من المكونات تحميها ويتعلق الأمر بالفاعلين والمؤسسات والمساطر والقواعد القانونية، كما تنتج منافع متعددة. وبالتالي تحول أو تغير هذه السياسات العمومية يستدعي تحويل كل هذا التراكم من المكونات. وهو ليس بالأمر الهين حيث يتطلب صدمات وأزمات كبرى خارجية. فعلى المستوى الداخلي من الصعب الحصول على توافق بين المكونات السالفة الذكر باعتبار أن تحول السياسات العمومية يعنى تغيير على مستوى شبكة الفاعلين والبنية المؤسساتية والمنظومة القانونية وأيضا منظومة المنافع والمصالح. وبالتالي فالتحول في السياسات العمومية هو تحول جزئي وليس تحولا بنيويا. هذا الطرح يمكن تفسيره انطلاقا بما يسمى بنموذج تبعية للمسار أو تبعية المصدر (Path Dependency) والذي تم تطويره في العلوم السياسية خلال التسعينيات للتأكيد على ثقل ووزن الخيارات التي تم اتخاذها في الماضي على القرارات الحالية، وقد تم استعارته في الأصل من خلال أعمال المؤرخة الاقتصادية بول ديفيد والتي قامت بتسليط الضوء على حقيقة مفادها أن القرار الأمثال المتخذ يمكن أن يترتب عنه مجموعة من التبعيات والقيود طويلة الأمد مصحوبة بآثار لا ترقى للمستوى الأمثل (Merrien, 2000, p.30). فهذا المفهوم يعد جوهر ومركز المقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة حيث تسعى إلى تفسير استمرارية مسارات السياسات العمومية. كما يندرج هذا المفهوم في سياق دراسات المؤسساتية الحديثة في الثمانينيات المرتكزة حول إعادة الدولة إلى قلب مناهج الفعل العمومي.

### Page from 311 to 328

وفي نفس الإطار حدد Ikenberry مرتكزين أساسين مرتبطين بمفهوم تبعية للمسار؛ يتعلق الأول بفكرة البنية المحفزة أو الميكانيزمات الوظيفية، حيث بمجرد إقامة مجموعة من المؤسسات يتفاعل معها الفاعلون، وبالتالي تعزز منطق النسق. كما أن وجود المؤسسات يحفز الممارسات سواء على المستوى الفردي أو الجماعي فضلا على بلورة الابتكارات المؤسساتية المتوافقة. وبالتالي تبعية المصدر تفرض منطق ميكانيزمات التقوية الذاتية، مما يؤدي بالمؤسسات إلى اتباع المسارات التي وضعت في البداية. المرتكز الثاني يتمثل في تأثير التوزيع المرتبط بالمؤسسات. فالمؤسسات ليست بنيات معايدة بل متحيزة وتعمل على انتاج آثار اجتماعية كما تعكس التوزيع غير المتكافئ للسلطات , 1999. (Thelen, 1999.

عموما يعتبر نموذج التأثير العكسي التحول على مستوى السياسات العمومية كقاعدة هو نتاج لعوامل خارجية، كما يقوده فاعلون فرديون مما يجعل التحول في السياسات العمومية تحولا جزئيا أي يغلب عليه الطابع الشكلي. لكن الاعتماد على مفهوم تبعية المصدر، عيل إلى إنتاج فصل صارم إلى حد ما بين قضايا الابتكار المؤسساتي وإعادة الإنتاج المؤسساتي. كما أن المقاربة المؤسساتية الحديثة تنظر في التفاعلات بين المؤسسات والمصالح بشكل أحادي الجانب، وتصر على المحددات أو المرتكزات التي تفرضها المؤسسات على المصالح. ومع ذلك، لا تعمل المؤسسات كقيود فحسب، بل تعمل أيضا كمصادر استراتيجية للجهات الفاعلة التي تستجيب للتحول في السياق السياسي و/أو الاقتصادي، وتقدم فرصا جديدة أو تطلق تحديات جديدة. كما أن البنيات المؤسساتية يمكن أن تؤدي بشكل تدريجي وظائف مختلفة أو بعيدة كل البعد عن تلك التي بلورتما منذ البداية، خصوصا وأنها يمكن أن تصبح موارد المجهات الفاعلة وليست مجرد قيود (Palier & Surel, 2005) .

### Page from 311 to 328

## المبحث الثانى: المقاربة الفكرية

إذا كانت المقاربة المؤسساتية الحديثة ترتكز على البعد المؤسساتي في تحليل السياسات العمومية، فإن المقاربة الفكرية تؤكد على البعد المعرفي والفكري في التحليل، حيث تسمح بتحديد جملة من المفاهيم والمكونات المعرفية تساعد على تفسير الفعل العمومي. وتعتبر البراديغم (المطلب الأول) والإطار المرجعي للسياسات العمومية (المطلب الثاني)أهم غاذج المقاربة الفكرية.

## المطلب الأول: براديغم السياسات العمومية

استوحى بيتر هال Peter Hall هذا المفهوم من أعمال توماس كون Thomas Kuhn حول التغيرات العلمية الجوهرية ولاسيما كتابه الموسوم ببنية الثورات العلمية (Kuhn, 1962)، مستعملا مفهوم البراديغم كتصور شامل يحرك الفاعلين في السياسة العمومية. واستنادا لهذا المفهوم يرى Peter Hall أن هناك سياسات عمومية عادية لا تتعرض لكثير من التغير أو التحول مع مرور السنوات ماعدا بعض التغيرات الطفيفة التي لا تؤثر في المحتوى العام لهذه السياسة، وهناك تغيرات جوهرية تأتي كرد فعل لتحولات فكرية كبرى أو أحداث سياسية ضخمة تدفع بسياسات عمومية تتميز بالتغيير الجذري في البراديغم للسياسة العمومية، حيث اثبت في مجال السياسات الاقتصادية كيف كان لوصول رونالد ريغان ومارغريت تاتشر إلى الحكم الدور الحاسم في التخلي على نموذج الاقتصاد الكينزي لحساب نموذج جديد وهو التصور النيوبرالي لعمل الدولة (Muller, 2015, p.55).

وأكدت هذه الأعمال ل Peter Hall، وإن كانت في إطار السياسات الاقتصادية، أن الأخذ في الحسبان بشكل شامل للأفكار أو المعتقدات أصبح ممكنا في أطار موسع من منظور مؤسساتي حديث، حيث يمكن لبراديغم السياسات العمومية أن يشكل نموذج تفسيري أو تحليلي، أو نظرة للأشياء يتقاسمها مجموعة من الفاعلين، وبمعنى

### Page from 311 to 328

أدق هي بنية من الأفكار والقواعد التي تحدد ليس فقط أهداف السياسات العمومية، بل الأدوات المستعملة لبلوغ هذه الأهداف، وحتى طبيعة المشكلات التي تستدعي من هذه السياسات العمومية مواجهتها.

وبما أن هذه البراديغمات ذات طابع تقني وفلسفي فإنما توجه استراتيجيات واختيارات صناع القرار على المدى الطويل والحركات الاجتماعية المهتمة بالنقاش العمومي أثناء صناعة هذه السياسات العمومية بشكل خاص (Béland, 2002, p.33). أي أن صانعو السياسات يعملون عادة ضمن إطار من الأفكار والقواعد (البراديغم) التي لا تحدد أهداف السياسة والأدوات المستخدمة لتحقيقها فحسب، بل تحدد طبيعة المشكلات التي من المفترض معالجتها. فهذا الإطار جزء لا يتجزأ من المصطلحات التي يتواصل من خلالها صانعو السياسات حول عملهم، وهو مؤثر على وجه التحديد لأن الكثير منه يعتبر أمرا مفروغا منه وغير قابل للتدقيق ككل (P.279, p.279). كما يؤكد مفهوم براديغم السياسات العمومية على دور الفاعلين في تدبير السياسات العمومية. وبحذه الطريقة، كيتصور أن النزاعات حول السياسات العمومية ليست نزاعات بين الفاعلين الذين يدافعون عن مصالح مادية، بل يتصادمات بين الأفكار المختلفة التي تنقلها الجهات الفاعلة المعنية. من هذا المنظور، تعكس التطورات والتحولات التي تحدث في البراديغمات التي توجه السياسات العمومية بساطة التطورات والتحولات التي تحدث في البراديغمات التي توجه السياسات العمومية بالمنية.

ولتفسير التحول في السياسات العمومية اعتمد Peter Hall على ثلاثة متغيرات كمحددات مركزية في صنع السياسات العمومية، وتتمثل في الأهداف الشاملة التي توجه السياسة في مجال معين، والتقنيات أو أدوات السياسة المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف، والإعدادات الدقيقة لهذه الأدوات. ومن هذا المنطلق حدد Peter Hall ثلاث درجات لتحول السياسات العمومية (Pall P., 1993, pp. 273-280).



### Page from 311 to 328

فالتحول في السياسة العمومية من الدرجة الأولى يأتي في شكل تعديل قواعد معينة للسياسة في ضوء الخبرة السابقة والتنبؤات المستقبلية. ومع ذلك، تظل أهداف السياسة العمومية وأدوات تحقيقها كما هي. فالتحول من الدرجة الأولى يتوافق مع التعديلات في استعمال الآليات والوسائل كما أن التغييرات في هذا المستوى غالبا ما تكون بشكل تدريجي وروتيني لارتباطها القوي بالسياسات السابقة.

أما التحول في السياسات العمومية من الدرجة الثانية فيتميز بإدراج أدوات وأليات جديدة تحقق نفس الأهداف التي سعت الأدوات والأليات السابقة تحقيقها. وبالتالي فهذا التحول، الذي يعد أقل ترددا وأكثر أهمية من التحول من الدرجة الأولى، ينطوي على اختيار أنواع بديلة من الوسائل دون تغيير الهدف المسطر للسياسة العمومية.

بالنسبة للتحول في السياسات العمومية من الدرجة الثالثة فيتميز بالتحول الجذري للغايات أو الأهداف التي تسعى السياسة العمومية تحقيقها، كما يشمل تغيير الأدوات والوسائل المستخدمة لتحقيق تلك الأهداف.

وبالتالي، فالتحولات من الدرجتين الأولى والثانية تأتي كنتيجة لمجموعة من التعديلات الهامشية. أما بالنسبة للتحولات من الدرجة الثالثة فتأتي بسبب أزمة براديغم كنتيجة لاختلال البراديغم القائم وبالتالي أزمة على مستوى الفاعلين والأفكار. الشيء الذي يستوجب نشأة براديغم جديد (التحول على مستوى البراديغم) وبالتالي صعود فاعلين جدد وظهور أفكار جديدة.

غير أن الانتقال من براديغم قائم إلى براديغم جديد ليس بالمسألة البسيطة أو بالأمر الهين إذ يتم بناء على تصادم وتنافس فاعلين حاملين أو منضويين تحت لواء براديغم محدد ولهم قيم وأفكار محددة. كما أن تغيير البراديغم لا يعني بالضرورة تحول بنيوي للسياسات العمومية.



### Page from 311 to 328

وفي هذا الاتجاه، أكد Hall أن تحليل هذا المسلسل يتطلب ملاحظة أن براديغم السياسات العمومية، من حيث المبدأ، لا يقاس من الناحية التقنية أو العلمية. حيث يشتمل دائما على درجة من عدم اليقين وانعدام الأمن، كما يترك مجالا للتأويل وحتى على مستوى الأفكار فغالبا ما يكون من المستحيل على المدافعين عن براديغمات مختلفة أن يتفقوا على معايير للحكم على أفضليتهم لاختيار واحد على أساس موضوعي. وبعبارة أخرى، فإن العملية التي يتم فيها استبدال براديغم واحد للسياسات العمومية بآخر لا يستند على قواعد النقاش التقني أو العلمي، بل تستند على قواعد المطالب السياسية والإيديولوجية. وبالتالي فاختيار براديغم السياسات العمومية ينطوي على قرار ذي طبيعة سياسية، وهذا القرار لا يعتمد فقط على الحجج المؤيدة أو المعارضة لبراديغم معين، ولكن يستند لتوازنات القوى بين أولئك الذين طرحوا هذه الحجج. وبالتالي، يجب أن يركز التحليل على العوامل التي تقوم على بناء علاقات القوة هذه، وكذلك على العناصر الأخرى التي تشكل فرص قيام بعض الجهات الفاعلة بفرض براديغم الذي يناسبها في المساسى معين (163-162 Maillard & Kübler, 2015, pp.162-163).

وقد تعرض Hall لجموعة من الانتقادات لاعتماده على البراديغم العلمي ل Kuhn في العلوم الاجتماعية، من قبيل أن براديغم السياسات العمومية ليس متماسكا وشاملا أبدا مثل البراديغم العلمي، كما أن الطبيعة المهيمنة والفريدة لبراديغم السياسات العمومية في أي وقت ولا سيما في ظل استمرار المؤسسات والجهات الفاعلة المتنافسة ذات الأفكار والقيم والتمثيلات المختلفة. ورغم تلك الانتقادات إلا أن مجموعة من الباحثين عملوا على الاستمرار في الأفكار والقيم والتمثيلات المختلفة ورغم الله الانتقادات العمومية وفي مقدمتهم الباحثين M. Howlett و مكانيزمات التحول على مستوى براديغم السياسات العمومية وفي مقدمتهم الباحثين M. Ramesh اللذان قاما بصياغة نموذج لتفسير وتحليل تحول البراديغم وذلك وفق ستة مراحل تبتدأ من المرحلة العادية حيث تتم تعديلات بسيطة بشكل تدريجي مرورا بمرحلة الحالات الشاذة التي لا يمكن معالجتها بواسطة

### Page from 311 to 328

البراديغم القائم تليها المرحلة التجريبية والتي تهدف لتعديله ثم المرحلة الرابعة والتي تسعى إلى إضعاف مؤيدي البراديغم المراديغم الفائم داخل المنظومة الفرعية المستهدفة ثم فترة الطعن وصولا للمرحلة النهائية والتي يتم خلالها إضفاء الطابع المؤسساتي على البراديغم الجديد(Palier, Surel, & al, 2010, pp.35-36) .

## المطلب الثانى: الاطار المرجعي للسياسات العمومية

اعتمد مجموعة من الباحثين في مجال تحليل السياسات العمومية، و في مقدمتهم Pierre Muller على مفهوم آخر ويتعلق الأمر بالإطار المرجعي للسياسات العمومية (Faure, Pollet, & Warin, 1995, p.43). هذا المفهوم الذي يعبر عن أربعة مستويات مترابطة تتمثل في القيم والمعايير واللوغاريتميات والصور (Muller, 2015, p.55):

- ✓ فالقيم هي بمثابة تمثلات الفاعل الأساسية لما هو جيد أو سيئ، مرغوب فيه أو مرفوض. فهي تحدد إطارا شموليا للفعل العمومي، عبر التمييز ما بين يجب للفعل العمومي وبعبارة أدق القيم يتمثل دورها في رسم الإطار العام للفعل العمومي، عبر التمييز ما بين يجب عمله وما يجب اجتنابه وتفاذيه. فالنقاش حول الإنصاف مقابل المساواة هو عادة نقاش مرتبط بالقيم، شأنه في ذلك شأن الحفاظ على الترابط الأسري؛
- ✓ أما القواعد المتعلقة بمبادئ العمل العمومي فهي التي تحدد الفوارق بين الواقع المعاش والواقع المأمول، باعتبارها
  تحدد مبادئ الفعل بدلاً من القيم: "يجب تحديث القطاع الفلاحي" ؛ "يجب تعميم التغطية الصحية" ؛
- ✓ في حين تحيل اللوغاريتميات على العلاقات السببية التي تعبر عن نظرية الفعل، وتحدد شكل الصيغة المنطقية
  "إذا كان ... فإن": "إذا عملت الحكومة على تبسيط المساطر الادارية، فإنما ستشجع عملية الاستثمار" ؟ "إذا تم تشجيع تدريس اللغات فإن الآفاق المستقبلية للطلبة ستكون واعدة" ؟



### Page from 311 to 328

✓ أما الصور فتشكل تصورات رمزية للقيم، أو القواعد أو حتى اللوغاريتميات، وبعبارة أدق تعد الصور بمثابة التمثل العام الذي يتم تكوينه انطلاقا من سياسة عمومية ما.

والإطار المرجعي للسياسات العمومية باعتباره يضم مجموعة من التعليمات والتوجيهات التي تعطي معنى للبرنامج السياسي، من خلال ضبط شروط الاختيار وطرق تحديد الأهداف والمؤشرات في هذا البرنامج. يتحدد انطلاقا من مستويين متباينين: ويتعلق الأمر بالإطار المرجعي العام والإطار المرجعي القطاعي (57-56.70 pp.56). فالإطار المرجعي العام هو بمثابة تمثيل شامل تنتظم حوله مختلف التصورات أو التصورات الخاصة بكل قطاع من قطاعات المجتمع الشامل، ويتضمن مجموع القيم الكبرى والأساسية التي يحملها المجتمع، والقواعد المحددة لدور الدولة ودور السياسات العمومية.غير أن القيم المكونة لهذه الإطار المرجعي كثيرا ما تكون محطة صراعات، بحيث أن الإطار لا يمثل اتفاقا بقدر ما يمثل سياجا للحقل الفكري الذي يؤطر هذه الصراعات، ويحول دون خروجها عن النطاق.

أما الإطار المرجعي القطاعي فهو بمثابة الإطار المرجعي لقطاع ما أو للمهنة محددة. ويتجلى أثره في تسييج حدود القطاع المعني أو المهنة المعنية. لذا يرتبط شكل هذا القطاع حتما بما يمثله ضمن المجتمع الكلي. وإذا كانت أزمة الإطار المرجعي قد تعجل بالبحث عن بديل، إلا أن ايجاد إيطار مرجعي جديد يعتبر عملية معقدة ومركبة تتوقف على وجود فاعلين يتبنونه ويسهرون على تطويره والدفاع عنه، حتى يتمكن من كسب مكانته كبديل بمقدوره تجاوز العيوب التي اعترت الإطار المرجعي السايق. وهؤولاء الفاعلين هم الوسطاء الذين لهم القدرة على التموقع بين عالمين من المعاني والذي يمثل وجودهم شرطا أساسيا لتفسير التحول الذي يهم السياسات العمومية، فالوسطاء لهم القدرة على (Jobert B., 1992,

### Page from 311 to 328

(p.225. والوسيط عادة ما يتشكل من مجموعة صغيرة من النخب السياسية تعمل لدى وكالات إدارية أو مجموعات مصالح أو تعاضديات مهنية. كما أن التحول الجذري في السياسات العمومية في قطاع معين ما في لحظة معينة، ما هو إلا تعبير عن تكييف هذه السياسات مع الإطار المرجعي العام. وهذا التكييف يتم بواسطة الوسطاء، حيث يشغلون دورا مركزيا في ميكانيزمات هذا التحول.

ولتحديد مجال سياسة عمومية من خلال تحديد نطاقها الجغرافي والاجتماعي واختيار أولويات أهدافها بلوركل (Jobert (RGS) مفهوما يوضح العلاقة بين الإطار المرجعي العام والإطار المرجعي القطاعي P.Muller ومن ثمة فإن التحول & Muller, 1987, p.70). هذه العلاقة التي تساهم أيضا في تفسير تحول السياسات العمومية. ومن ثمة فإن التحول في الإطار المرجعي يشكل قيدا، لأنه يعيق الأسس المعرفية والأطر التنظيمية للفاعلين القطاعيين، باعتبار أن الأمر يتطلب تكييف السياسات القطاعية القائمة مع الإطار المرجعي العام الجديد. وبعبارة أدق عند تغيير الإطار المرجعي العام، فإن الأمر يقتضي انخراط الإطار المرجعي القطاعي في هذا التحول ومواكبته، على أساس أن هذا الأخير لا ينبغي أن يخالف المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها الإطار المرجعي العام.

عموما، يمكن القول بأن التحول على مستوى الإطار المرجعي القطاعي والذي يتم تفسيره من خلال الدور المحوري للوسطاء، لا يهم سوى التحول على مستوى السياسة القطاعية المعنية بهذا الإطار وبالتالي لا يمكن الحديث عن تحول السياسات العمومية. أما التحول على مستوى الإطار المرجعي العام والذي غالبا ما تحكمه عوامل خارجية لارتباطه بتحول السياق العام للسياسات العمومية فإنه لا يؤدي دائما إلى تحول بنيوي للسياسات العمومية.

#### Page from 311 to 328

خاتمة:

ختاما، تعد دراسة وتحليل السياسات العمومية مسألة معقدة باعتبارها نوعا من سوسيولوجية المشاكل العمومية كما أنها تنطلق من هذه الأخيرة لدراسة كيفية التعامل معها من طرف الفاعلين. الشيء الذي شجع مجموعة من الباحثين لبلورة مجموعة من المقاربات النظرية الكفيلة بتبسيط عملية تحليل السياسات العمومية وتفسير تحولها. وفي مقدمة هذه المقاربات النظرية تطرقنا للمقاربة المؤسساتية الحديثة متمثلة في المقاربة المؤسساتية التاريخية الحديثة بنموذجيها الخصوصية الوطنية لمسارات السياسات العمومية والتأثير العكسي إضافة للبراديغم والإطار المرجعي للمقاربة الفكرية.

وبالرغم من اختلاف آليات هاتين المقاربتين وكيفية تفسيرهما للتحول الذي يهم السياسات العمومية، إلا أنه في المجمل يتسمان بالتقارب على مستوى التحليل لدرجة أن مسألة علاقة البنية بالفاعل يمكن صياغتها صراحة من خلال تحديد طبيعة العلاقة بين المؤسسات والأطر المعرفية والفكرية وبين الجهات الفاعلة في عملية صنع وصياغة السياسات العمومية.

#### **REFERENCES:**

- Béland, D. (2002). 'Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales: une perspective'. *Politique et Sociétés sociologique*, 21(3), 21-39.
- Palier, B., & Surel, Y. (2005, February). 'Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action'. *Revue* française de science politique, 55(1), 7–32.
- Palier, B., Surel, Y., & al. (2010). Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique. L'Harmattan, Logiques Politiques, Paris.
- Faure, A., Pollet, G., & Warin, P. (1995). La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, L'Harmattan, Paris.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigm, Social Learning and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.



#### Page from 311 to 328

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes.
  Revue française descience politique, 469-496.
- Immergut, E. (1992). The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. Dans Steinmo S, Thelen K, & Lonstreth F, *Structuring Politics*: *Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (57-89). **Cambridge University Press**. Cambridge
- Jobert, B. (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*(2), 219-234.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *l'État en action, politiques publiques et corporatisme*.**Presses universitaires de France**, Paris.
- Kuhn, T. (1962). La Structure des révolutions scientifiques. Flammarion, Paris.
- Maillard, J., & Kübler, D. (2015). *Analyser les politiques publiques*. **Presses Universitaires** de Grenoble, Grenoble cedex 1.
- Merrien, F. (2000). La restructuration des États-providence: "dépendance de sentier", ou tournant néo-libéral ? une interprétation néo-institutionaliste. *Recherche sociologique*(2), 29-44.
- Muller, P. (2015). Les politiques publiques, "Que sais-je?" (éd. 11), **Presses Universitaires** de France, Paris.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. Annual Review of Political Science, 369-404.

