POLITIQUES PUBLIQUES COMPARÉES
POUR UNE APPROCHE DÉFINITIONNELLE ET DIACHRONIQUE

PAR

Chloé Anne VLASSOPOULOU

Docteur en science politique

La grande difficulté de l'analyse comparative, selon E.-W. Kelley, consiste à savoir quelle comparaison faire et pour quelle raison[1]. Il y a effectivement différentes façons de faire de la comparaison qui dépendent de la perception qu'a le chercheur de l'objet comparé et qui déterminent les questions auxquelles il entend répondre. S'agissant de la comparaison de politiques publiques, la construction d'un cadre d'analyse passe ainsi, avant tout, par la façon de percevoir les politiques publiques en tant qu'"*unité d'analyse*"[2].

L'étude de la bibliographie disponible en la matière permet de distinguer deux grands courants qui ont marqué l'analyse des politiques publiques et qui partent de questions différentes pour déboucher sur des constatations elles-mêmes hétérogènes. Développés dans les années soixante-dix et quatre-vingt, ces courants ont donné naissance à différents modèles d'analyse qui, de manière plus ou moins explicite, comportent une dimension comparative. Le débat déployé autour de ces courants peut se résumer par une double affirmation qui renvoie justement à deux conceptions différentes des politiques
1 publiques. La première, postulant que "*politics determine policy / politics matter*", perçoit la politique publique comme une variable dépendante, à

1. Kelley (E.-W.) "Universal needs : An inductive framework for comparative policy analysis", *in* Ashford (D.-E.) (éd.), *Comparing public policies. New concepts and methods*, Beverly Hills, London, Sage Publications, 1978, p. 131.

2. Nioche (J.-P.), "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *in FFSP*, n° 1, 1982, p. 33.

savoir comme le produit des institutions politiques, des pratiques administratives de traditions légales et des cultures politico-administratives propres à chaque pays. En revanche, la deuxième affirmation partant de l'acceptation que "*policy determines politics / policy matters*" conçoit la politique publique comme une variable indépendante qui génère différents types de comportements et d'activités politiques, indépendamment du contexte dans lequel elle se déploie. Ces deux courants connus sous les intitulés de "*policy styles approach*" et de "*policy approach*" seront appelés ici "approche de styles de politique" et "approche de types de politique".

C'est en adoptant un regard critique vis-à-vis de ces courants d'analyse que nous tenterons de proposer ici une troisième voie de comparaison des politiques publiques[3]. Notre réflexion est fondée sur une forme de comparaison qui semble la plus courante dans l'analyse comparée des politiques publiques : la comparaison d'une politique publique spécifique à travers les frontières. L'étude de cas utilisée ici comme outil de démonstration porte sur la politique de lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce.

I - LES LIMITES D'UNE EXPLICATION UNIVERSELLE[4]

Si l'analyse comparative a pour principal objectif "*d'éviter l'enfermement ethnocentrique et d'atteindre un certain degré de généralité*"[5], la complexité des objets étudiés rend cette tâche difficile. Les pages suivantes sont consacrées à une critique des généralisations proposées par les approches de types de politique publique et de styles de politique. Considérant qu'il est possible d'identifier des variables explicatives universellement valides, ces approches semblent produire un glissement méthodologiquement fragile : de la recherche d'un certain degré de généralisation elles passent à la recherche d'une explication universelle[6].

---

3. La comparaison est perçue ici comme un outil méthodologique au service de l'analyse des politiques publiques plus que comme un objet en soi. En ce sens, les réflexions contenues dans ce texte renvoient aussi, de manière plus générale, à l'analyse des politiques publiques en tant que démarche analytique.

4. Voir à ce sujet l'analyse pertinente de B. Badie et G. Hermet sur "La crise de l'universalisme" et "La crise de l'explication". Badie (B.), Hermet (G.), *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990, pp. 22-36.

5. Dogan (M.), Pelassy (D.), *Sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1982, p. 7 et s. et Antal (A.-B.), Drierkes (M.), Weiler (H.-N.), "Cross national policy research : traditions, achievements and challenges", *in* Drierkes (M.) *et al.*, *Comparative policy research. Learning from experience*, WZS Publications, 1987, p. 18.

6. Il ne s'agit pas, ici, d'effectuer une analyse exhaustive des deux démarches précédemment citées (des éléments bibliographiques sont proposés à ce titre). Nous nous limiterons à leur présentation succincte en mettant l'accent sur certains aspects susceptibles de faire évoluer la réflexion au sujet l'analyse comparée des politiques publiques.

Plus la complexité de l'objet étudié est respectée et plus la pertinence des généralisations auxquelles aboutit l'analyse est grande. Ceci dit, l'analyste ne peut pas se passer de la simplification : la construction de l'objet étudié est déjà en soi une forme de simplification[7] puisque il s'agit d'extraire certains éléments de ce que l'on pourrait appeler globalement le "réel", afin de construire une unité d'analyse. Ce qui importe dès lors c'est de chercher à adapter les ambitions en matière de généralisation aux contraintes imposées par le nombre toujours limité des éléments retenus. Dans ce cas, la volonté d'aboutir à des explications universelles, valables pour tous les temps et les espaces paraît irréaliste.

En retenant un nombre de variables à la fois limitées et suffisamment abstraites il est possible de construire des modèles d'analyse opératoires indépendamment de la spécificité des objets étudiés. L'universalité d'un modèle d'analyse garantit-elle pourtant une validité universelle aux explications auxquelles il aboutit ? Aussi bien l'approche de types de politiques que l'approche des styles de politique semblent en effet passer par la construction de modèles universalistes en proposant des explications de validité universelle. Une double réflexion peut être apportée sur cette démarche qu'il convient d'expliciter dans les pages suivantes : il s'agit d'abord de constater que si l'objectif recherché est l'universalité, celui-ci ne peut être atteint que par une simplification analytique extrême qui appauvrit considérablement les modèles mis en place ; il s'agit ensuite d'examiner la résistance de ces modèles une fois confrontés à la complexité des objets étudiés en s'appuyant sur l'exemple de la politique antipollution. Ce qui ressort à travers cette analyse c'est que si la recherche d'une explication universelle doit passer par la simplification analytique, cette simplification analytique aboutit, à son tour, à une perception simplifiée de la réalité qui donne aux résultats obtenus un caractère artificiel.

A) Des modèles d'analyse simplifiés...

Gary Freedman résume les deux courants d'analyse des politiques publiques en formulant deux questions de départ opposées : est-ce que les spécificités d'un type particulier de problèmes publics produisent des réponses plus ou moins identiques à travers les frontières ou est-ce que des systèmes politiques différents répondent de manière différente à des problèmes similaires ?[8] Selon que l'on adopte l'une ou l'autre de ces interrogations les éléments mis en évidence divergent considérablement. Dans le premier cas l'accent est plutôt mis sur les similitudes qui caractérisent le mode de traitement d'un problème public dans différents pays tandis que le deuxième cas

7. Boudon (R.), *La place du désordre*, Paris, PUF, 1991, p. 123.

8. Freeman (G.), "Do policy issues determine politics ? State pension policy in Britain and America", communication présentée au colloque annuel de l'Association Américaine de Science Politique, Washington D.C., 1984, pp. 2-3.

insiste surtout sur les différences. Dans le premier cas le point de départ de l'analyse est la politique publique alors que dans le deuxième c'est l'environnement de cette politique. Deux degrés de simplification semblent caractériser les approches qui cherchent à répondre à ces interrogations. Tout d'abord, elles impliquent une vision *de facto* dichotomique de l'objet étudié en ce sens qu'il devient impossible de concevoir une quelconque interrelation entre la politique publique et le contexte dans lequel elle est censée agir. Ensuite, elles déterminent *a priori* des variables explicatives susceptibles de s'appliquer à n'importe quelle politique publique dans la première hypothèse et à n'importe quel contexte dans la seconde.

Inaugurée par T. Lowi en 1964, l'approche de types de politiques cherche à établir une typologie exhaustive des politiques publiques en postulant que chaque type de politique correspond à une forme d'action spécifique et renvoie à une "arène de pouvoir" différente[9]. En fait cette démarche suppose que chaque type de politique publique produit un type d'activité politique spécifique indépendamment du contexte de son appartenance. Le modèle de Lowi distingue ainsi quatre types des politiques publiques — distributives, redistributives, réglementaires et constitutives — en établissant une typologie à deux entrées selon que la coercition produite par la politique sur son environnement est plus ou moins immédiate et qu'elle affecte directement ou indirectement le comportement des individus. Construite à partir du cas américain, cette typologie sera présentée ultérieurement par Lowi comme un instrument de comparaison transfrontière[10].

La contribution principale de cette approche consiste en ce qu'elle reconnaît, pour la première fois, la politique publique comme un paramètre essentiel à prendre en considération pour la compréhension de l'action publique. Or, de là à prétendre pouvoir établir une typologie universelle incluant l'ensemble des politiques publiques et prédéterminant la forme d'action publique à laquelle chaque type renvoie c'est prendre le risque, selon l'expression de W. Parsons, d'une hyper-simplification méthodologiquement fâcheuse[11]. En effet, la surdétermination qui caractérise les phénomènes sociaux, à savoir le nombre limité des variables retenues par l'analyste par rapport à la multitude des facteurs susceptibles d'influencer l'objet étudié[12], ne met pas la démarche de Lowi à l'abri des critiques. Les partisans de cette approche sont

9. Chaque arène étant caractérisée par une structuration particulière comportant des acteurs, des processus et des réseaux de relations différents. Lowi (T.), "American business, public policy, case studies and political theory", *World Politics*, vol. XIV, juillet 1964, p. 689.

10. Lowi (T.), "Public policy and bureaucracy in the United States and France" *in* Ashford (D.-A.) (éd), *Comparing public policies*, *op. cit.*, pp. 177-197.

11. Parsons (W.), *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, UK, Brookfield, US, Edward Elgar 1995, p. 132.

12. Przeworski (A.), "Methods of cross-national research 1970-83 : an overview" *in* Drierkes (M.), Weiler (H.-N.), Antal (A.-B.) (éd), *Comparative policy research. Lerning from experience*, WZB Publications, 1986, pp. 38-39.

loin d'aboutir à un accord sur les variables qu'il convient de retenir afin de construire une typologie généralisable de l'activité publique. Ainsi, J. Wilson, modifie la typologie de Lowi en proposant comme critère de classification le caractère concentré ou diffus des coûts et des avantages induits par les politiques publiques[13]. F. Kjellberg propose également une troisième typologie basée sur l'allocation directe ou indirecte des biens publics et le type de bénéfices, individuels ou collectifs, produits par cette allocation[14].

Vu la complexité de la réalité sociale, le débat autour des typologies possibles des politiques publiques est sans fin. Selon les variables retenues, chaque fois, une nouvelle typologie se met en place faisant émerger un aspect de cette réalité et en dissimulant d'autres. Dès lors, comment peut-on définir par avance que telle ou telle variable est plus pertinente pour la comparaison qu'on s'engage à conduire ? Comme l'observe à juste titre R. Boudon, *"il n'est pas facile de déterminer a priori si un élément est pertinent ou non par rapport au problème étudié ; la pertinence d'un caractère ne peut être définie qu'a posteriori, une fois le cas en question analysé"*[15]. Autrement dit, il paraît impossible, par exemple, de prédire si la distribution des coûts et ses avantages ou le mode de coercition constituent les critères principaux pour pouvoir comparer la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce. Dans ce cas, comment peut-on présupposer que l'importance de certaines variables est la même pour tous les pays pris en considération par l'analyste ? *"Rien ne permet au comparatiste d'établir la pertinence d'une même variable"*[16]. Il nous semble qu'on atteint là les limites de toute approche typologique qui cherche à modéliser l'infinie diversité et la complexité du réel à partir de critères trop étroits pour pouvoir s'affirmer comme universels.

Si l'approche de types de politiques ne semble établir aucune limite contextuelle de validité, il n'en va pas de même pour l'approche des styles de politiques publiques. Par définition, ce courant d'analyse vise à montrer la spécificité des contextes nationaux en identifiant pour chaque pays un style particulier (*policy style*) d'élaboration et de mise en œuvre de ses politiques. Or, le niveau de généralisation proposé par cette approche n'échappe pas non plus aux remarques précédentes.

Tout en intégrant les politiques dans leur contexte d'appartenance, ce qui constitue l'apport majeur de cette approche, les chercheurs attachés à cette démarche refusent de considérer que, selon les problèmes en question, le style de politique peut varier. Ils nient ainsi l'éventuelle diversité des modes d'action publique au sein du même contexte national. La démarche demeure encore, ici, dichotomique en ce sens que la prise en considération du facteur

13. Wilson James (Q.), *Political organizations*, N.Y., Basic Books, 1973.

14. Kjellberg (F.), "Do policies (really) determine politics ? And eventually how ?", *Policy Studies Journal*, vol. 5, été 1977, p. 562.

15. Boudon (R.), *La place du désordre...*, *op. cit.*, p. 106.

16. Badie (B.), Hermet (G.), *Politique comparée...*, *op. cit.*, p. 19.

contextuel exclut toute réflexion sur la spécificité des politiques publiques. En outre, afin de pouvoir démontrer la présence d'un style commun à l'ensemble des politiques publiques, les variables retenues comme constitutives de ce style doivent être à la fois d'un nombre limité et d'une généralité élevée pour pouvoir se confirmer, quelles que soient les politiques étudiées ; ce qui ne peut aboutir qu'à des constatations éminemment simplificatrices.

L'étude réalisée en 1982 sous la direction de J. Richardson cherche à identifier différents *policy styles* à travers l'Europe. Afin de contrôler l'étendue et la complexité de cette mission, les auteurs procèdent, eux aussi, à la construction d'une typologie basée sur deux variables de généralité élevée tout en excluant volontairement d'autres facteurs reconnus, cependant, d'une importance égale[17]. Ils aboutissent ainsi à une classification des pays européens à partir de deux axes croisés selon que les gouvernements adoptent une attitude plutôt d'anticipation ou d'adaptation face aux problèmes à résoudre et que les relations qu'ils nouent avec leur environnement sont plus ou moins consensuelles. Partant de la généralité de ces facteurs, une étude de cas est effectuée dans chaque contexte national aboutissant à une matrice qui situe les différents pays entre les quatre cases de la typologie préétablie. Même si les auteurs se présentent nuancés quant à la capacité de la notion de "style national" à tout dire, la validité du modèle d'analyse n'est pas mis en cause[18].

Comment peut-on généraliser à partir d'une étude de cas ? La prise en considération de deux variables constitue-t-elle un critère suffisant pour découvrir un style national ? Est-ce que leur valeur explicative est la même, indépendamment des contextes étudiés ? Et même, après avoir situé les pays sur cette matrice peut-on préconditionner l'analyse de la politique antipollution en considérant qu'elle est plus ou moins consensuelle et plus ou moins anticipatrice ? Autant de questions qui ne trouvent pas de réponse à travers une approche qui, au nom de la simplicité, refuse de prendre en considération la complexité des phénomènes étudiés.

D'autres études qui cherchent à identifier un style national des politiques publiques présentent également le même type de difficultés, tout en limitant pourtant le nombre de pays pris en considération. En généralisant à partir des

17. L'absence de rigueur dans le choix des variables explicatives est ici apparente : "*Our hope is that these two factors will at least be generally accepted as central aspects of the policy system in any one country, even if readers would see other factors of equal importance... Our one preference remains for simplicity*", *in* Richardson (J.) (ed), *Policy styles in western Europe*, Boston, Sydney, George Allen & Unwin, 1982, p. 13.

18. "*Our own position is that authors such as Lowi and Wilson are absolutely correct in pointing out that all policies are not handled in the same way ? We would argue, however, that it is equally true to say that policies are not so distinctive as to prevent them being accomodated in a basic simple typology of policy styles*" ; Richardson (J.) (ed), *Policy styles...*, *op. cit.*, p. 5.

politiques de l'environnement en Grande Bretagne et aux États-Unis, D. Vogel conclut que chaque pays dispose d'un style de régulation spécifique[19]. Partant du principe que ces pays se caractérisent par un niveau de développement économique similaire, il attribue cette différence à la culture politique présente dans chaque cas étudié. Quant à L. Lundqvist, il aboutit à la même conclusion en choisissant comme variable explicative du style national les structures institutionnelles[20]. Pourquoi considérer *a priori* que l'économique est un facteur déterminant dans la compréhension de l'action publique ? Comment rendre opérationnelles des variables aussi générales que la "culture politique" ou les "structures institutionnelles" ? La fragmentation du système administratif en plusieurs secteurs, chacun ayant ses propres pratiques et même son propre référentiel[21], empêche de le considérer comme une unité homogène. Y. Mény a ainsi montré la coexistence en France d'un style national et d'un style sectoriel qui peuvent à la fois s'opposer et partager des éléments communs[22].

Bref, aussi bien l'approche de types de politiques que l'approche des styles de politiques publiques souffrent de la même incohérence, à savoir la recherche d'une explication universelle à partir d'instruments analytiques partiels. La rupture établie entre "*policy*" et "*politics*", empêche de mettre en évidence l'interdépendance qui existe entre les politiques publiques et le système politique dans lequel elles agissent. La construction des modèles analytiques universels oblige à limiter considérablement le nombre de variables explicatives tout en élargissant leur généralité pour les rendre adaptables à n'importe quel cas étudié.

Si la quête d'une explication universelle aboutit à la simplification des modèles analytiques utilisés, ces derniers ne peuvent qu'aboutir à une conceptualisation simplifiée des réalités étudiées ; ce qui sera examiné par la suite.

B) ... à la simplification de l'objet étudié

Parler en termes de "politiques publiques" constitue une simplification inévitable, car il s'agit d'isoler certains éléments de l'infinie complexité du réel

---

19. Selon ses termes : "*environmental regulation does not constitute a unique case of government regulation in either country... the two nations regulate the impact of business decision on the environment as they regulate a wide variety of other dimensions...*", Vogel (D.), *National styles of regulation : environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1986, p. 195.

20. Lundqvist (L.-J.), "Do political structures matter in environmental politics ? The case of air pollution control in Canada, Sweden, and the United States", *in Canadian Public Administration*, printemps 1974, pp. 118-141.

21. Jobert (B.), Muller (P.), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1986.

22. Mény (Y.), "L'application des règlements sociaux au secteur transports", *in* Siedentopf (H.), Ziller (J.), *Making european policies work/L'Europe des administrations ?*, IEAP, Bruxelles, Bruylant, 1988.

afin de construire une unité d'analyse "autonome". En ce sens, tout cadre d'analyse est simplificateur. Cependant, une démarche en termes de politiques publiques implique différents degrés de simplification qui dépendent de la perception que l'on a des objets étudiés[23]. Considérer que ces objets ne sont pas simples en soi, mais qu'ils incluent le même degré de complexité que la réalité dont ils sont extraits, constitue, nous semble-t-il, une démarche permettant de limiter autant que possible la simplification analytique. Dans ce cas, l'analyse des politiques publiques doit reconnaître et respecter la diversité des différents éléments constitutifs des objets qu'elle cherche à étudier ; ce que les approches présentées antérieurement ne semblent pas garantir.

Lorsque l'objectif de la comparaison consiste à situer une politique publique par rapport à une typologie, le résultat obtenu est forcément unidimensionnel : une politique ne peut pas être caractérisée en même temps comme réglementaire et distributive ou comme ayant simultanément des coûts diffus et concentrés car cela rend les modèles analytiques précédents caducs. C'est pourtant le résultat auquel semble aboutir l'étude d'une politique publique lorsqu'elle rompt avec les limites imposées par les approches précédentes.

Un regard attentif sur le contenu de toute politique permet de constater que celle-ci est loin de constituer un programme d'action cohérent avec des objectifs clairement hiérarchisés et des moyens bien déterminés. Une politique publique prend plutôt la forme d'une nébuleuse où différents éléments s'entrecroisent sans qu'il y ait nécessairement une corrélation rationnelle entre eux. Dès lors, considérer une politique comme une unité cohérente que l'on pourrait placer dans la case d'une typologie paraît illusoire. En revanche, considérer une politique publique comme une unité composite, et donc complexe, est la seule démarche permettant de lutter contre la tendance à une simplification extrême.

Pour reprendre l'exemple de la politique de lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce, force est de constater que derrière l'intitulé "politique de lutte contre la pollution atmosphérique" il y a plusieurs "sous-politiques" chacune formant sa propre arène de pouvoir : la lutte contre les nuisances industrielles ; la lutte contre les nuisances automobiles ; la lutte contre la pollution due aux installations de chauffage. À travers un premier regard sur ces "sous-politiques" on pourrait dire que, selon les critères de J. Wilson, la première s'adapte mieux au type : coûts concentrés-bénéfices diffus (les industriels doivent limiter leurs pollutions pour permettre aux citoyens de respirer un air plus pur), tandis que les deux autres conviennent au type : coûts diffus-bénéfices diffus (les citoyens circulent un jour sur deux en voiture individuelle pour contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air). Dans quelle case devrions nous situer la politique de lutte contre la pollution atmosphérique ?[24]

---

23. À savoir un ensemble d'activités et comportements portant sur un domaine d'intervention publique, comme la pollution, le sida, les transports..., et formant une politique spécifique.

24. Comme le remarque S. Gustavsson, "*in any policy, inducements are to a varying*

Mais la complexité ne s'arrête pas là. En regardant de plus près le problème actuel de la pollution automobile, nous pouvons affirmer que, selon les mesures envisagées, le partage entre coûts et bénéfices se modifie : le contrôle antipollution des véhicules est directement à la charge de l'automobiliste (coûts diffus) ; or, le développement et l'installation d'une technologie antipollution, dans l'hypothèse où le prix d'achat d'un véhicule ne se fixe pas de manière arbitraire, est à la charge de l'industriel (coûts concentrés). S'agit-il d'une politique caractérisée par des coûts concentrés ou diffus ?

Ceci devient encore plus compliqué lorsqu'on prend en considération le facteur contextuel. Étant donné que la Grèce ne dispose pas d'industrie automobile, la lutte contre la pollution automobile dans ce pays apparaît comme relativement consensuelle et correspond au type : coûts diffus-avantages diffus. Ce qui n'est pas le cas de la France qui est un des premiers constructeurs d'automobiles au monde et où les mesures antipollution suscitent l'opposition des industriels de l'automobile. Par ailleurs, dans les deux cas, la lutte contre la pollution industrielle rencontre beaucoup plus d'oppositions. À partir de la politique antipollution, comment peut-on caractériser le style de politique dans chacun de ces pays plutôt conflictuel ou consensuel ?

À cela il importe d'ajouter un autre aspect de la complexité qui caractérise les objets étudiés : leur caractère évolutif. En effet, les deux courants d'analyse étudiés ici sont a-temporels et donc statiques. Le fait de situer l'objet analysé par rapport à un continuum et/ou une typologie indique un état de fait à un moment donné. Comme le remarquent F. Baumgartner et B. Jones, l'adoption d'une démarche diachronique permet de constater que les politiques publiques constituent des phénomènes dynamiques et donc évolutifs. Ainsi, une politique essentiellement réglementaire peut, par exemple, devenir distributive, ou bien elle peut demeurer réglementaire mais devenir plus ou moins conflictuelle ; un style de politique en "t" ne se vérifie pas forcément en "t+1"[25].

En matière d'environnement, A. Downs montre comment différents enjeux montent en puissance pendant une période en générant un conflit intense et déclinent par la suite avec la perte de l'attention portée sur eux par les acteurs socio-politiques[26]. L'étude diachronique de la lutte contre la pollution atmosphérique en France et en Grèce conduit aux mêmes résultats. Pour ne donner que quelques exemples, en France, ce problème a connu différents degrés de

---

(suite note 24) *degree distributive, constituent, regulatory and redistributive... The problem of political implications of public policy could then be restated as a matter of description and analysis of a variate*", Gustavsson (S.), "Types of policy and types of politics" *in Scandinavian Political Studies*, vol. 3, n° 2, 1980, p. 138. Ce que constate également P. Sabatier en signalant que "*a law can contain different policy types*", Sabatier (P.), "Toward better theories of the policy process", *Political Science & Politics*, XXIV, n° 2, 1991, p. 149.

25. Baumgartner (F.-R.), Jones (B.), *Agendas and instability in american politics*, Chicago and London, The University of Chicago Press 1993, pp. 40-47.

26. Downs (A.), "Up and down with ecology : the issue attention cycle", *Public Interest*, n° 28, 1972, pp. 38-50.

montée en puissance et de conflit alternés avec de longues périodes d'accalmie. En schématisant, trois phases paraissent plus visibles, celle du début du XIXe siècle, lorsque la première réglementation en matière de lutte contre les nuisances industrielles a vu le jour, celle des années soixante où est votée la première loi cadre sur la pollution atmosphérique et, surtout, celle des années 1990 mettant en avant le problème de pollution automobile. Globalement, durant cette longue période de deux siècles la politique mise en place se caractérise plutôt comme adaptative : une mise en cause de différentes source de pollution précède la mise en place d'une réglementation. Or l'élaboration de la première loi sur les pollutions atmosphériques et les odeurs en 1961, est le résultat d'une stratégie anticipatrice de la part des pollueurs qui ont cherché à contrôler cet enjeu avant qu'il n'émerge sur l'agenda politique par d'autres biais. En Grèce, cette politique est éminemment consensuelle et plutôt anticipatrice tout au long du vingtième siècle. Mais depuis les années 1980 le problème de la pollution de l'air connaît pour la première fois une période de forte politisation suivie d'une conflictualité élevée qui sera pourtant apaisée durant les années 1990. Des phénomènes d'anticipation sont visibles surtout en matière de pollution automobile qui offre des marges importantes de faisabilité. Comment peut-on donc trancher sur le caractère conflictuel ou consensuel, anticipateur ou adaptateur du style de politique ?

Bref, force est de constater qu'une politique publique peut à la fois être consensuelle et conflictuelle, anticipatrice et adaptative, réglementaire et distributive, etc. Et tous ces paramètres fluctuent selon les contextes et les périodes considérés. Est-ce que dans ces conditions la comparaison des politiques publiques est encore possible ? La recherche d'un modèle de comparaison à prétention universaliste ne peut se faire qu'au prix d'un cadre d'analyse éminemment simplifié qui aboutit forcément à une conceptualisation très simplifiée des objets étudiés. Le mécanisme consiste à construire des modèles analytiques qui permettent de simplifier la réalité étudiée de façon à pouvoir faire de la comparaison un moyen de généralisation portant sur cette même réalité[27]. Une démarche basée sur le respect de la complexité des politiques publiques ne permet pas une telle opération car chaque cas étudié dévoile sa propre spécificité.

Dans ces conditions, il importe de savoir dans quelle mesure il est possible de comparer des phénomènes complexes. Il nous semble que la comparaison demeure malgré tout le seul outil analytique permettant, non pas d'expliquer la complexité toujours inconnaissable, mais de répondre à des questions précises sur cette complexité[28].

---

27. Ce qui semble par ailleurs préconditionner les résultats de l'analyse : la prise en considération exclusive du facteur "politique publique" aboutit forcément à la thèse "*policy matters*" ; en revanche, la seule prise en compte du contexte de ces politiques conduit à la thèse "*politics matter*".

28. Boudon (R.), *La place du désordre...*, *op. cit.*, p. 201.

II - FACE À LA COMPLEXITÉ : DES OBJECTIFS MOINS AMBITIEUX, DES RÉSULTATS PLUS RIGOUREUX ?

Chercher à comparer des phénomènes complexes nécessite une démarche différente de celle constatée précédemment. Il ne s'agit pas de simplifier les objets étudiés pour les rendre comparables mais de chercher à garantir autant que possible la prise en considération de leur complexité. Leur comparabilité doit être assurée par la mise en place d'un cadre analytique qui, tout en respectant la diversité du réel, permet de tester la validité d'une série d'hypothèses communes.

Deux propositions peuvent être avancées en vue de garantir le respect de cette complexité. Il s'agit d'abord, de rompre avec l'approche dichotomique "*policy*" versus "*politics*" pour considérer ces deux paramètres dans leur interaction[29]. Il s'agit ensuite d'éviter l'analyse statique en faisant de la comparaison une approche dynamique. La diversité des situations auxquelles risque d'aboutir, dans ce cas, la comparaison transnationale d'une politique publique exclut la recherche d'universalité ainsi que la détermination a priori des variables explicatives. Elle donne, néanmoins, plus de rigueur à l'analyse et permet d'aboutir à des constatations, certes partielles, mais d'une plus grande validité.

A) Entre "policy" et "politics" : les problèmes publics

Aussi bien l'approche de types de politiques que celle de styles de politique évacuent de leur interrogation la question des problèmes auxquels sont censées répondre les différentes politiques publiques. Pour reprendre la formulation de G. Freedman, les deux approches cherchent à savoir si des problème similaires sont traités de la même façon à travers les frontières, ou de manière différente selon le style de politique propre à chaque pays. Dans le cadre de cette interrogation, les problèmes publics sont en effet considérés comme des données objectives, extérieures à l'activité publique et donc sans intérêt pour l'analyse des politiques. Peut-on, cependant, postuler qu'un problème public, à savoir un problème faisant l'objet d'une intervention publique, renvoie à la même situation problématique que celle identifiée dans un autre pays ? Est-ce que dans deux contextes différents, un problème énoncé de la même manière signifie forcement la "même" chose ? La réponse à ces questions semble plutôt négative.

Les approches en termes de réseaux d'action publique de communautés des politiques publiques ou de réseaux thématiques semblent également porter une faible attention à cette question en privilégiant les relations qui se tissent

29. Comme le signale T. Skocpol, "as politics create policies, policies also remake politics", Skocpol (T.), *Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992, p. 58.

entre acteurs[30]. Bien sûr, il ne s'agit plus de chercher à établir des règles universelles : ces approches reconnaissent le niveau "meso" de l'analyse de politiques publiques qui ne peut aboutir qu'à des constatations limitées aux cas étudiés[31]. Cependant, pour reprendre l'expression de A. Smith, elles tendent *"à négliger la dimension cognitive des rapports interacteurs"* et semblent *"plus intéressés par l'identification des dépendances en termes d'intérêt qu'en termes de sens partagé"*[32]. Cette limite paraît compromettante dans le cadre d'une étude comparative car elle ne permet d'expliquer que partiellement les différences qui apparaissent entre les configurations d'acteurs mobilisés dans chaque pays autour d'une politique donnée. Comment évaluer, en effet, l'importance du milieu médical français, *versus* son absence totale en Grèce, dans la lutte contre la pollution de l'air, si ce n'est en mettant en évidence le fait que la pollution atmosphérique est perçue en France comme un problème de santé publique ?

Il ne s'agit pas ici de soutenir qu'un problème public est le produit pur de l'imaginaire social, ou politique. La considération d'une situation comme problématique trouve toujours son origine dans un phénomène perceptible, soit par sa propre visibilité, soit par sa mise en visibilité par des spécialistes. Or, ce qui est indispensable pour qu'un problème "existe" effectivement, c'est sa mise en discours par la présentation d'un rapport de cause à effet de la part d'un acteur donné. Autrement dit, la considération d'une situation comme problématique au sein d'une société passe forcement par un processus définitionnel à travers lequel les membres de cette société construisent le problème en lui attribuant un contenu[33].

La définition d'un problème n'est pourtant pas un processus neutre. Tout problème, pour être défini comme tel, nécessite l'identification d'une série de causes et donc, par là, la désignation des responsables qui devront assumer le coût de sa résolution. Dès lors, la définition implique toujours des gagnants et des perdants qui se mobilisent soit pour chercher à augmenter leurs avantages soit pour limiter les coûts qui leur incombent. Pour reprendre l'expression de M. Edelman, *"un problème social et/ou public n'est pas une entité vérifiable, mais une construction servant des intérêts idéologiques différents. L'affirma-*

30. La principale différence entre ce notions se situe au nombre de participants et à la stabilité des liens qui les unissent. Ce que P. Hassenteufel présente comme un continuum allant du néo-corporatisme au pluralisme. Hassenteufel (P.), "Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction", *in* Le Galès (P.) et Thatcher (M.) (éd.), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan 1995, p. 92.

31. Sur la considération des politiques publiques comme un "meso niveau d'analyse", situé entre le "micro" (basé sur l'individu) et le "macro" (basé sur la société dans son ensemble) niveaux, voir Parsons (W.), *Public Policy... op. cit.*, p. 85 et s.

32. Smith (A.), "Réintroduire la notion du sens dans les réseaux d'action publique", *in* Le Galès (P.) et Thatcher (M.)(éd.), *Les réseaux de politiques publiques...*, *op. cit.*, p. 110.

33. Spector (M.), Kitsuse (J.-I.), *Constructing social problems*, New York, Aldine de Gruyter, 1987, p. 43.

tion de son origine réduit le débat à une perspective particulière et minimise ou élimine les autres ; chacune reflète une idéologie et rationalise une ligne d'action"[34]. Bref, définir un problème est un processus de construction qui met en opposition différentes perceptions, valeurs et intérêts.

Un regard attentif sur la définition du problème de la pollution atmosphérique permet de constater que celle-ci diverge considérablement entre la France et la Grèce. Pour schématiser à partir d'une réalité sûrement plus complexe, nous pouvons affirmer que durant le XIXe et la moitié du XXe siècles, la pollution atmosphérique en France est perçue comme un problème de santé publique, tandis qu'en Grèce elle se définit comme un problème d'organisation rationnelle de l'espace urbain. Parallèlement, depuis les années quatre-vingt, la pollution de l'air est définie, en Grèce, comme un problème essentiellement lié à la circulation automobile. Ce qui ne se produit en France qu'à partir des années quatre-vingt-dix. Ces différences sont intimement liées aux acteurs qui sont mobilisés autour de la définition du problème et qui ne sont pas forcément les mêmes dans chaque contexte étudié. La Grèce, par exemple, n'a pas connu de courant hygiéniste qui a influencé, en France, la réflexion sur les nuisances atmosphériques. De même, l'absence d'industrie automobile permet plus facilement qu'en France, la mise en cause de la nuisibilité de cette source de pollution[35].

À partir du moment où on accepte l'idée qu'un problème public n'est pas une donnée objective, puisqu'il passe par un processus de construction, il importe de l'intégrer comme un troisième élément de comparaison au même titre que la politique publique ou le système politique. Cette démarche a l'avantage de se démarquer d'une vision fragmentée entre "*policy*" et "*politics*" car la définition d'un problème public sert d'intermédiaire entre l'acteur et l'action : d'abord, la définition d'un problème invite à s'interroger sur les acteurs qui sont à son origine et le rapport de force qui s'instaure entre eux lors de la négociation des perceptions concurrentes ; ensuite, la définition accordée au problème public influe directement sur la ligne d'action choisie pour le résoudre et donc sur le contenu de la politique publique. À titre d'exemple, si la pollution de l'air est définie comme un problème de circulation automobile, les mesures envisagées porteront essentiellement sur les sources mobiles de pollution, ce qui peut signifier, entre autres hypothèses, que les industriels ont réussi à minimiser leur responsabilité en tant que pollueurs.

---

34. Edelman (M.), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991, p. 46.

35. Le lien entre acteurs et définition du problème ne semble pas pourtant unilatéral. Si les exemples précédents montrent que la définition du problème est liée aux acteurs présents dans chaque contexte étudié, cette définition peut aussi être imposée de l'extérieur et influencer ces acteurs. C'est le cas de la définition de la pollution atmosphérique comme un problème de protection de l'environnement, impulsée par la diffusion simultanée dans le monde occidental, autour des années 1970, d'une problématique environnementale.

Dans ces conditions, il est possible de considérer une politique publique comme l'aboutissement de la définition attribuée à un problème public par une série d'acteurs dans un contexte donné. Cette configuration n'est pourtant jamais immuable. Une modification des équilibres institués entre ces acteurs, la mobilisation d'un nouvel acteur, l'apparition d'une définition alternative du problème peuvent susciter la redéfinition du problème, une nouvelle configuration d'acteurs et le changement de la politique publique. D'où l'importance qu'il y a à introduire dans la comparaison une perpective diachronique.

B) Vers une comparaison dynamique

Si la comparaison n'intègre pas le caractère évolutif des politiques publiques les constatations auxquelles elle parvient ne peuvent avoir qu'une validité limitée. L'étude d'une politique publique dans la contemporéanité n'apporte des informations que pour la période actuelle qui ne sont aucunement généralisables ni dans le passé ni dans le futur. Autrement dit, la comparaison n'est jamais a-temporelle ; les informations qu'elle apporte ne concernent que la période prise en considération par l'analyste. Plus la période étudiée est étendue et plus la validité des constatations est renforcée.

L'adoption d'une approche diachronique comporte un double avantage pour la comparaison des politiques publiques. Dans un premier temps, elle introduit l'histoire dans l'analyse, ce qui permet au chercheur de comprendre la spécificité des différents contextes d'appartenance des politiques et, par là, de renforcer la portée de ses explications. Dans un deuxième temps, elle invite à rompre avec la conceptualisation statique des politiques publiques en faisant apparaître leur caractère évolutif, ce qui offre une plus grande rigueur en matière de généralisation.

À partir du moment où l'on accepte l'idée qu'une politique publique est un phénomène évolutif qui se développe au sein d'un contexte spécifique, lui aussi en évolution, il ne s'agit plus de comparer des politiques publiques mais des "processus de politiques publiques". Ici, la détermination *a priori* des variables explicatives n'est pas possible car une variable opérationnelle en un temps "t" peut ne plus l'être en un temps "t+1". Dès lors, il importe d'entamer une analyse flexible en laissant "parler" le terrain. Autrement dit, il ne faut pas hésiter à passer par la description de ces processus en intégrant chaque fois les variables qui paraissent pertinentes pour la compréhension des politiques étudiées[36].

36. À titre d'exemple, ce serait une erreur de ne pas prendre en compte le rôle que joue l'Union Européenne dans la politique antipollution, à partir des années soixante-dix, et l'impact qu'elle exerce sur le processus de lutte contre la pollution de l'air au sein des pays membres.

Pour reprendre l'exemple de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, son contenu change considérablement aussi bien dans le temps que dans l'espace. En résumant, il est possible de tracer deux trajectoires d'évolution très différentes entre la France et la Grèce. En France, cette politique porte exclusivement, au départ, sur la question des odeurs diffusées par les manufactures. Au milieu du XIXe siècle, elle inclut le problème des fumées industrielles. Dans les années cinquante du XXe siècle une première réglementation apparaît en matière de gaz d'échappements, et durant les années soixante l'attention est portée sur le problème des installations de chauffage. Enfin, dans les années quatre vingt-dix, cette politique se réoriente de manière quasi exclusive vers la pollution automobile. En Grèce, la politique menée jusqu'aux années trente porte exclusivement sur la question de la localisation industrielle. Ensuite, la question des gaz d'échappement attire l'attention des décideurs en suscitant une réglementation beaucoup plus dynamique qu'en matière industrielle. La pollution industrielle sera réintroduite dans la politique antipollution à la fin des années soixante dix, pour laisser ensuite la place à la lutte contre la pollution automobile. Enfin, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la lutte contre la pollution de l'air s'oriente de plus en plus vers la réalisation des grands travaux d'aménagement urbain.

L'analyse de ces processus permet de constater que la politique n'évolue pas dans un vacuum. Dans chaque contexte socio-politique se présentent différentes opportunités d'action (ou de non-action) conduisant à la politisation/dépolitisation du problème, à la mobilisation de nouveaux acteurs, à l'imposition de nouvelles perceptions du problème. Tous ces éléments doivent être intégrés dans la démarche du comparatiste soucieux de la validité de ses constats, aussi bien en matière d'explication que de généralisation.

La comparaison synchronique des politiques publiques permet d'identifier des différences et des similitudes qui caractérisent une politique publique dans des contextes différents, mais elle reste très limitée dans sa capacité explicative. L'état présent d'une politique est conditionné par un long processus d'évolution dont il est l'émanation[37]. Chercher à comprendre cet état sans se référer au passé risque d'aboutir à des explications erronées. Par l'introduction de la dimension historique, la comparaison des processus de politiques publiques renforce la validité des énoncés explicatifs. Ainsi, l'orientation du débat actuel sur la pollution de l'air en France vers les risques que ce problème implique pour la santé publique peut être liée à la tradition hygiéniste de cet État. En Grèce, en revanche, le problème est plutôt présenté sous un angle urbanistique, ce qui n'est pas sans rapport avec le rôle joué par les ingénieurs urbanistes dans ce domaine depuis le début du siècle. De même, la considération de la pollution atmosphérique comme un problème d'environnement ne constitue pas une évidence. Avant les années soixante-dix, ce problème était déjà pré-

37. Knoepfel (P.), Lundqvist (L.), Prud'homme (R.), Wagner (P.), "Comparing environmental policies : different styles, similar content", *in* Drierkes (M.), Weiler (H.-N.), Antal (A.-B.) (éd), *Comparative policy...*, *op. cit.*, p. 181.

sent sur l'agenda public mais formulé en des termes différents. Faute d'une approche historique, l'impact de "l'environnementalisation" de la pollution de l'air sur la politique antipollution risque de passer inaperçu.

Faire de la comparaison une approche dynamique signifie étudier une politique publique à la fois dans le temps et dans des contextes différents ; cela permet d'obtenir une plus grande rigueur dans la généralisation. Généralisation ne signifie par pour autant universalité. Celle-ci ne peut que prendre la forme d'une proposition suggérant sa mise en essai dans le cadre d'autres études comparées. Ainsi, son éventuelle confirmation dans un cas précis ne doit pas être perçue comme garantissant sa validité universelle. Il s'agit plutôt d'une hypothèse de départ qui peut être validée, invalidée ou corrigée par des analyses ultérieures. La formulation d'une hypothèse de généralisation est, néanmoins, une étape essentielle de la comparaison car de ce que le comparatiste envisage de démontrer, dépend l'homogénéité des données collectées qui garantit la comparabilité des différents cas étudiés.

Ainsi, si l'on considère une politique comme le résultat de la définition attribuée à un problème public par une série d'acteurs dans un contexte donné, il est possible de supposer que le changement d'une politique publique résulte de l'interaction qui s'établit entre la perception du problème qu'elle est censée traiter et les acteurs mobilisés autour de ce problème[38]. En tant qu'hypothèse de généralisation, cette proposition invite l'analyste à suivre, dans chaque contexte étudié, la façon dont le problème est défini et de chercher à établir une corrélation avec la configuration des acteurs en présence. Pour reprendre l'exemple de la pollution atmosphérique, sa définition comme un problème essentiellement lié à la circulation automobile semble avoir produit la mobilisation de différents groupes d'intérêts liés à l'automobile (constructeurs, concessionnaires, garagistes) antérieurement marginaux ou indifférents par rapport au débat antipollution. En revanche, les industriels, se voyant progressivement déresponsabilisés, sont de moins en moins présents dans ce débat[39]. Dans ce contexte, le contenu de la politique antipollution change également, en se réorientant vers des mesures visant la pollution automobile ; il est ainsi intéressant de constater que la dernière loi sur la pollution atmosphérique en France ne prévoit aucune mesure en matière de lutte contre la pollution industrielle. Des nouvelles pistes d'interrogation surgissent également à partir de cette proposition qui peuvent faire l'objet de nouvelles hypothèses : est-ce que le changement d'une politique peut venir de l'intérieur, par

38. Cette thèse est soutenue par F. Baumgartner et B. Jones qui expliquent le changement de politique par l'interaction entre *"policy image"* et *"policy venue"* ; *in* Baumgartner (F.) et Jones (B.), *Agendas and instability...*, *op. cit.*

39. La définition de la pollution atmosphérique comme un problème automobile est, dans chaque pays, l'aboutissement de processus très différents qui ne seront pas examinés ici. En résumant, la mise en cause de l'automobile comme principale source de pollution est liée, en Grèce, à des paramètres propres à ce pays, tandis qu'en France elle est fortement influencée par l'action antipollution déployée au niveau européen.

les acteurs mobilisés autour d'elle, ou est-ce que la mobilisation d'un nouvel acteur est nécessaire ? est-ce que ce changement peut être rapide, comme tentent de le démontrer F. Baumgartner et B. Jones, ou est-ce que seuls des changements incrémentaux sont possibles ?

***

Vouloir aboutir à des constatations universelles c'est affirmer être en mesure de prendre en considération toutes les variables qui influent sur la forme et le contenu de l'objet analysé ; aventure dans laquelle aucun analyste averti ne serait prêt à se lancer. L'analyse comparée des politiques publiques ne peut prétendre découvrir des règles universelles qu'au prix d'une extrême simplification analytique aboutissant forcement à une perception artificielle, sinon illusoire, du réel. Pour faire de la comparaison une démarche pertinente d'analyse des politiques publiques, il convient de respecter la complexité face à laquelle elle situe l'analyste tout en restant modeste quant aux objectifs à atteindre. Dans ce cas, la comparaison peut devenir un vecteur d'explication des phénomènes étudiés, et un moyen de généralisation, somme toute partielle.