

L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : contribution à un premier bilan

(Réflexions à partir de l'exemple de la lutte contre la pollution de l'air)

C.A. Vlassopoulou

Yves Deloye (1997 :24) écrit que si la sociologie historique est prometteuse « c'est parce qu'elle oblige le chercheur à constamment historiciser ses raisonnements et à tenir compte de la main morte du passé ». Même si cette affirmation semble être une évidence, force est de constater que l'analyse des politiques publiques a pendant longtemps ignoré (et ignore souvent encore aujourd'hui) la dimension historique de son objet : l'action publique. W.A. Achenbaum (1989 :208) explique cela par l'orientation positiviste et synchronique de l'analyse des politiques publiques. Pendant longtemps en effet, les policy analysts se sont préoccupés essentiellement de réaliser des études synchroniques tournées vers le conseil aux décideurs et la question de l'efficacité dans l'action publique.

L'histoire des politiques publiques s'inscrit aux antipodes de cette orientation pratique de l'analyse. Constituée en courant d'analyse autour de la revue « *Journal of policy history* »¹ à l'initiative d'un groupe d'historiens américains dans les années quatre-vingt, elle se démarque aussi des approches historiques traditionnelles. Selon la définition donnée par W.A. Achenbaum (1989 :207) « la policy history ambitionne de rompre avec les principes historiographiques pour développer des généralisations basées sur l'analyse exhaustive de cas strictement définis ». En ce sens, la rencontre de l'analyse historique et de l'analyse des politiques publiques peut constituer un moyen efficace pour aller au-delà des micro-enjeux de l'action publique. Il s'agit, en quelque sorte, d'un saut qualitatif qui permet d'étudier non seulement la gestion d'un problème public donnée mais aussi le processus de sa constitution en tant que problème, non seulement le rôle éphémère joué par certains acteurs dans l'espace public mais aussi leur position institutionnelle historiquement constituée, non seulement un programme d'action mais une politique publique en évolution².

¹ Derrière cet intitulé que l'on traduirait en français par « analyse historique des politiques publiques » se cache deux types d'études, celles qui s'intéressent au développement d'une politique publique dans une période déterminée dans le passé et celle qui adoptent une démarche diachronique liant le passé au présent. Pour notre part nous nous situons dans le deuxième cas de figure.

² On se réfère ici à la définition d'une politique publique donnée par J.C. Thoenig (1985 : 6).

L'analyse historique de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, qui sert ici d'exemple pour réfléchir sur le lien entre action publique et histoire, permet de mettre en évidence, probablement sans exhaustivité, deux apports, de l'analyse historique des politiques publiques. Dans un premier temps, elle permet une meilleure compréhension des éléments constitutifs d'une politique publique en faisant apparaître leur historicité inhérente. Ainsi, l'étude de la façon dont un problème public est débattu sur l'arène publique dans le long terme amène à reconstituer le processus de sa définition et redéfinition et à montrer son caractère socialement construit. De même, l'analyse diachronique du rôle joué par les différents acteurs concernés par un problème public, amène à mieux saisir la position qu'ils détiennent au sein de la sphère publique et le pouvoir qu'ils peuvent mobiliser pour défendre leur position (A/ Une meilleure appréciation des composantes d'une politique publique). Dans un deuxième temps, l'analyse historique des politiques publiques permet de mesurer le poids du passé dans l'état présent d'une politique publique. Autrement dit, elle fait apparaître le caractère diachronique de l'action publique qui, malgré des ruptures plus ou moins importantes, forme un parcours évolutif que le chercheur ne peut reconstituer qu'en portant son regard sur le passé (B/ Une meilleure compréhension du processus d'évolution de l'action publique).

A/ Une meilleure appréciation des composantes d'une politique publique

Nombre d'études en politique publique dissimulent complètement la dimension historique des éléments constitutifs de ces politiques. Comme le disait Lasswell (1970 : 5) dans le premier numéro de la revue *Policy science*, la spécificité de l'analyse des politiques publiques réside dans le fait qu'elle est orientée vers des problèmes. Plus que des faits objectifs dépendants de conjonctures particulières, ces problèmes sont des constructions historiques dont on ne peut comprendre la composition que par un retour au passé (1). Ce n'est que par une approche historique des problèmes publics que nous pouvons, dans un deuxième temps, évaluer le poids des différents acteurs de politique publique dont le rapport de force reflète une interaction qui se poursuit dans le long terme et donne à chacun d'eux une position spécifique dans l'enjeu qui les unit (2). En s'appuyant sur le cas de la lutte contre la pollution de l'air, il s'agit de partir de la situation présente, concernant la définition du problème et la configuration des acteurs, pour s'interroger sur ses origines, sur le processus dont elle est l'aboutissement³.

³ Bien évidemment, l'historicité des problèmes publics et celle des acteurs des politiques publiques renvoient à un seul et même processus : les acteurs définissent et redéfinissent les problèmes tout en étant influencés les définitions retenues. Nous proposons, cependant, ici de les étudier séparément afin de mieux mettre en évidence leur spécificité.

1. De l'historicité des problèmes publics...

Dans le cadre d'une perception positiviste de l'action publique, les *policy analysts* considèrent les problèmes auxquels répondent les politiques publiques comme des problèmes nouveaux liés à une série de conditions présentes et non reproductibles. Cette vision simpliste de la réalité sociale empêche de se rendre compte du poids du passé dans les situations présentes. Les cas des politiques dites « de l'environnement » se prêtent bien à une telle réflexion puisqu'elles sont censées constituer des politiques nouvelles répondant à des problèmes nouveaux.

Etudier la politique de lutte contre la pollution atmosphérique en la considérant comme un problème d'environnement signifie, en effet, la cantonner à la vision politico-administrative que l'on en a actuellement. Le terme environnement est introduit dans le langage politique français à la fin des années soixante. Le premier ministre de l'époque J. Chaban-Delmas demande, en octobre 1969, l'élaboration d'un programme d'action pour l'environnement qui sera publié en 1970⁴. C'est à travers ce programme que sera déterminé le contenu de cette nouvelle catégorie d'interventions publiques. La lutte contre la pollution atmosphérique en fera partie et, à cette occasion, la presse fera à plusieurs reprises état du « nouveau » fléau urbain qui pollue les poumons des citadins.

Ce n'est que par un retour dans le passé et par l'examen de la période antérieure à l'ère environnementale que l'on se rend compte que la qualification de la pollution de l'air comme problème d'environnement n'est qu'une définition que celle-ci a emprunté lors de son long parcours en tant que problème public. En effet, ce parcours commence bien avant les années soixante-dix puisque dans les décennies antérieures la pollution de l'air faisait déjà l'objet d'une intervention publique. Révéler l'historicité de ce problème public constitue une condition *sine qua non* pour arriver à comprendre la composition du réseau des acteurs mobilisés autour de lui mais aussi l'action mise en place pour y faire face (voir seconde partie)⁵.

Il est en réalité impossible d'identifier une date précise pour l'émergence d'une préoccupation relative à la qualité de l'air car elle semble avoir été toujours présente

⁴ Pour l'histoire de l'émergence au sein la sphère publique française de la préoccupation environnementale, voir SPANOU C. (1991) et CHARVOLIN F. (1993).

⁵ L'étude de Charvolin constitue le contre exemple d'une telle démarche. L'auteur explique l'émergence de la politique et de l'administration de l'environnement comme l'aboutissement d'une conjoncture particulière propre à la fin des années 60. Ce travail non seulement sur-valorise le rôle joué par certains acteurs présents sur le terrain à cette période, en dissimulant l'implication d'autres présents dans l'action publique menée en la matière depuis fort longtemps, mais aussi il laisse croire à la cohérence et l'unicité de cette nouvelle catégorie d'intervention publique qui n'est pourtant constituée que de la réunion d'une série de problèmes distincts déjà pris en charge par les autorités publiques. Voir aussi les remarques formulées dans C.A. Vlassopoulou (1999 : 234-235).

dans la vie des cités, définie et traitée selon les moyens disponibles à chaque époque. Par exemple, Hippocrate au cinquième et au quatrième siècles av. J.-C. avait déjà souligné l'influence des airs et des lieux sur l'élaboration des tempéraments, les formes du langage et le génie des nations (Corbin A. 1986 : 13). A. Corbin voit aussi dans un livre daté de 1742 la revendication d'un droit naturel à la respiration d'un air pur; son auteur annonce que chaque animal est naturellement fait pour l'usage de l'air pur, naturel et libre et qualifie d'artificiel l'air que respirent les citadins⁶. Plusieurs ordonnances du Prévôt de Paris ont interdit depuis 1348 des activités polluantes dans la capitale française (Gousset P. & Magistry G. 1968 : 2-3 et Thibaut B. 1975 : 11-22). Surtout avec l'ère industrielle et l'augmentation rapide des populations urbaines, une étape importante est marquée dans cette évolution avec l'apparition de la première réglementation nationale en la matière.

En suivant le processus de lutte antipollution depuis le premier décret impérial de 1810 sur les établissements insalubres et incommodes, il devient apparent que le problème de la pollution de l'air passe par des définitions différentes liées aux préoccupations de chaque époque et aux acteurs mobilisés autour d'elle. Ainsi, avant que la justification environnementale soit utilisée (la pollution atmosphérique constitue un problème car elle nuit à la qualité de l'environnement), d'autres justifications l'ont été pour l'inscrire comme problème public sur l'agenda politique : celle de la dégradation de la propriété et celle du dommage porté à la santé publique (Lascoumes P. et Vlassopoulou C.A. 1998 : 32).

A l'occasion de l'industrialisation durant la seconde moitié du XVIII^e siècle, les odeurs "incommodes et insalubres" diffusées par les manufactures n'ont pas tardé à être définies comme une atteinte aux intérêts des propriétaires fonciers voisins des établissements de production. Troublant la pleine jouissance de la propriété, la question des nuisances atmosphériques se transforme en préoccupation publique résultant du conflit entre l'intérêt des manufacturiers et celui des propriétaires terriens. Afin de limiter les procès menés par le voisinage et les fermetures imposées par les municipalités, les industriels ont obtenu en 1810 une législation garantissant leur sécurité grâce à une procédure d'autorisation administrative (Lascoumes P. 1994 :115).

Dans la seconde partie du XIX^e siècle le problème des nuisances industrielles est reformulé par les médecins hygiénistes comme un risque pour la santé publique : aussi bien celle des ouvriers que celle des personnes vivant aux alentours. Leur mobilisation et leurs pressions politiques, surtout par leur présence au sein de

⁶ Corbin A. 1986 : 14.

l'enceinte parlementaire, sont à l'origine de la révision du texte de 1810 en 1917. Il en résulte un renforcement du contrôle des émissions industrielles dans l'air (odeurs et fumées) et dans l'eau. Mais c'est en 1932 que la force des analyses hygiénistes atteint son apogée avec la promulgation d'un texte législatif qui, au nom de la protection de la santé publique, interdit "toute diffusion de fumées" dans l'atmosphère.

Problème de propriété, problème de santé, problème d'environnement. Tour à tour, l'ensemble de ces perceptions correspond chaque fois à une configuration historique particulière qui donne sens au long processus de lutte contre la pollution atmosphérique. Il en va d'ailleurs de même pour la définition de la pollution atmosphérique comme problème industriel ou comme problème automobile. Il serait erroné de croire que sa récente perception, en France, en tant que problème automobile est lié exclusivement à l'augmentation des véhicules en circulation. La question des émissions automobiles est connue et reconnue depuis l'apparition de ce nouveau moyen de transport au début du siècle précédent. Dès 1903, dans un rapport du ministère de l'intérieur, il est question du besoin de définir des « moyens propres à réduire le plus possible le bruit, la fumée et les odeurs incommodes dont se plaint fréquemment le public »⁷. Aux Etats-Unis, l'automobile a été mise en cause comme source majeure de pollution par les campagnes sur le « *smog* » de Los Angeles dans les années cinquante et, dès les années soixante, les constructeurs américains adoptent la technologie du pot catalytique. En Grèce, où le nombre des véhicules par habitant a toujours été plus faible qu'en France, une réglementation de la lutte contre les nuisances automobiles commence dans les années trente et une politique très rigoureuse se met en place dans les années cinquante (Vlassopoulou C.A. 1999 : 174 et s).

Un retour en arrière est indispensable pour relativiser le rapport entre conditions objectives et définition de ces conditions comme problèmes. Comme nous le verrons dans le paragraphe suivant, plus que des problèmes nouveaux liés à une série de conditions présentes et non reproductibles, les problèmes auxquels répondent les politiques publiques sont, ne serait-ce qu'en partie, hérités des situations antérieures qui conditionnent les perceptions que l'on en a dans le présent. La situation française en témoigne : malgré une prise de conscience précoce de la dangerosité des émissions automobiles, il a fallu attendre près d'un siècle pour reconnaître officiellement en France l'automobile comme « nouvelle » source de pollution et élaborer une politique

⁷ Rapport du ministère de l'intérieur et des cultes *J.O.de la R.F.* du 14 juin 1903, p.3710. Cependant, aucune autre information ne permet d'affirmer que le public s'est mobilisé en la matière. La thèse selon laquelle l'opinion perçoit l'automobile plus comme un instrument de confort que comme une source de nuisances, peut servir également pour expliquer, du moins partiellement, l'absence en France de mobilisation contre la pollution automobile.

ad hoc dans le cadre de la loi sur l'air de 1996. Loin d'être liée à une augmentation exceptionnelle de ce type de pollution, cette évolution reflète la modification du rapport de force entre acteurs concernés qui a permis de briser l'emprise qu'a exercé pendant longtemps le lobby automobile français sur ce domaine⁸. Il s'agit là, selon les termes de R.W. Cobb et M.H. Ross (1997), de la fin d'une longue période de déni d'agenda aboutissant à la mise sur agenda du problème de pollution automobile.

2. ...à l'historicité des acteurs de politique publique

Par l'intermédiaire du recul historique on se rend compte du caractère construit des problèmes publics ce qui nous éclaire aussi sur les acteurs et le rôle qu'ils jouent dans le processus de leur définition et de leur gestion. Eux aussi sont des produits de l'histoire dans le sens où ils se positionnent face aux problèmes dont ils suivent l'évolution de façon à préserver leurs intérêts et positions lors de différentes étapes de redéfinition. Pourquoi aujourd'hui n'y a-t-il pas une loi traitant de l'ensemble des sources de pollution atmosphérique (industrie, automobile, chauffage) ? Pourquoi le ministère de l'environnement n'a-t-il pris l'initiative d'une nouvelle loi sur l'air que vingt-cinq ans après son institutionnalisation ? Ces questions ne peuvent être traitées qu'en référence aux pratiques et aux accords entre acteurs enchâssés dans le mode de gestion de ce problème.

Depuis le début de l'industrialisation, et surtout à partir du milieu du dix-neuvième siècle, les nuisances industrielles sont gérées par les manufacturiers en collaboration directe avec les ingénieurs de l'Etat chargés du développement industriel. Tendues au départ, les relations entre ces acteurs se consolident progressivement pour donner naissance à un espace relativement fermé où le problème est traité loin des regards extérieurs sous la responsabilité des ingénieurs des mines.

En l'espace d'un siècle, entre 1783 et 1883, l'activité d'ingénieur devient progressivement une profession à part entière. Créés en 1783, mais organisés concrètement à partir d'un décret du 10 novembre 1810, les ingénieurs du corps des mines forment les premiers experts administratifs en matière de développement industriel. Initialement, la décision d'instituer un corps d'État compétent en matière de progrès industriel, n'est pas accueilli avec grand enthousiasme par les industriels qui cherchent à échapper aux intentions interventionnistes de l'Etat. Considérés comme éloignés des problèmes concrets que rencontrent les industriels, les ingénieurs des

⁸ Avec le terme "lobby automobile" nous entendons en général l'ensemble des groupes dont les intérêts sont liés à la promotion de la technologie automobile (constructeurs, associations d'automobilistes, etc.).

mines ne gagneront leur confiance que très lentement⁹. Sachant que leur réussite dépend de cette confiance, le corps des mines utilise sa position de médiateur entre les industriels et les pouvoirs publics pour y parvenir et cela en employant différentes stratégies. Un premier exemple de rapprochement est l'ouverture de l'école des Mines à un recrutement externe : à partir de 1816, cette école recrute neuf élèves en privilégiant les fils des directeurs ou propriétaires d'usines métallurgiques et minières qui constituent les principaux secteurs confiés aux ingénieurs des mines (Thepot A. 1984 :57). Ceci resserre les liens entre producteurs et ingénieurs. Ainsi, alors que l'attention des médecins-hygiénistes s'oriente, dans les années 1840, vers les nuisances produites par les mines et les usines métallurgiques, la réglementation imposée à ces branches sera allégée : si, en 1815, ces activités fortement polluantes sont inscrites dans la première classe des établissements insalubres et incommodes devant s'éloigner des habitations, elles passent en 1898 dans la deuxième qui ne rend plus leur délocalisation nécessaire (Baud J-P 1981 : 217).

Un autre exemple de la nouvelle alliance que tissent les ingénieurs des mines avec les industriels est celui de la surveillance des machines à vapeur. Pendant que les hygiénistes reconnaissent explicitement en 1848 le caractère nuisible de cette technologie, les ingénieurs des mines ne peuvent pas résister à la poussée des intérêts privés et se servent de ce domaine d'activité pour asseoir leur réputation. Ils sont ainsi à la base du décret du 25 janvier 1865 qui allège considérablement la réglementation des machines à vapeur : non seulement le contrôle, dont ils ont la charge, ne s'exerce plus *a priori*, mais aussi, la présence d'une machine à vapeur dans un établissement n'entraîne plus automatiquement le classement de celui-ci (Thepot A. 1984 : 58-59. L'imposition, pour la première fois, aux industriels de l'obligation de s'équiper d'une technologie antipollution, les appareils fumivores, n'est qu'un écran de fumée, car ces appareils n'ont jamais été installés et l'administration n'a pas cherché à les imposer. Le décret du 30 avril 1880 retirera cette obligation sous prétexte que la question des fumées n'est pas propre aux machines à vapeur et qu'elle doit être traitée par un autre texte plus général¹⁰. Pendant cette même période, les associations de propriétaires d'appareils à vapeur sont reconnues d'utilité publique et chargées de la surveillance du fonctionnement des usines. C'est à ce moment là que le principe de l'auto-surveillance se met en place et que les industriels commencent à prendre eux-mêmes en charge la question des nuisances industrielles en développant leur propre expertise. Les ingénieurs des mines sont plutôt favorisés par cette évolution car non seulement ils se

⁹ T. Shinn situe les premiers exemples de "pantouflage" dans le secteur privé entre 1890 et 1914. SHINN T. (1978 : 69).

¹⁰ " les inconvénients de la fumée ne sont pas particuliers à l'emploi d'un appareil à vapeur, et ne touchent en rien la sécurité, objet essentiel du décret dont il s'agit". Rapport du ministre des travaux publics, *J.O. de la République française*, du 2 mai 1880 : 4738.

déchargent du rôle de contrôleur qui les rendait hostiles aux yeux des industriels, mais aussi ils trouvent une première forme possible de pantouflage en se faisant confier la direction de ces associations (Thepot A. 1984 : 59).

En ce qui concerne les nuisances industrielles, les ingénieurs des mines ne prennent pas position si ce n'est pour alléger la réglementation imposée aux fabricants. Ayant déjà du mal à s'imposer dans le domaine des procédés techniques, vouloir traiter la question des émanations industrielles aurait signifié la rupture du climat de confiance qu'ils essayaient d'instaurer avec les industriels. Cette recherche de reconnaissance de la part du milieu industriel les prive pourtant d'une autonomie de décision et d'action comme celle qu'ont connue d'autres ingénieurs d'Etat. Leur stratégie consistant à jouer sur le double tableau de la complicité et de la contrainte n'est pas facile à établir au départ. Ainsi, ils limitent leurs ambitions hégémoniques : de par leur formation ils sont censés aider le développement industriel du pays, et c'est sur quoi ils s'appuient en développant une expertise technico-économique de haut niveau qui s'adapte bien aux besoins à la fois des industriels et du gouvernement soucieux de promouvoir l'industrialisation. Ce n'est que progressivement qu'ils arrivent à étendre leur champ d'activité pour affirmer, ne serait ce que partiellement, leur autorité vis-à-vis des industriels.

L'avènement de l'ère environnementale dans les années 1970, et la redistribution des compétences qu'elle produira au sein de l'appareil d'Etat, profitera au corps des mines : d'une intervention indirecte à travers sa présence au sein de différents comités et commissions, ce corps se verra confier la question de la pollution atmosphérique jusque-là attribuée à la responsabilité du ministère de la Santé. En effet, à l'occasion de la création du ministère de l'environnement, le *Service de l'Environnement Industriel* - toujours dirigé par un ingénieur des mines - sera transféré du ministère de l'Industrie au nouveau ministère et garde depuis la compétence en matière de pollution de l'air. Le cadre de collaboration-négociation avec les industriels, depuis le dix-neuvième siècle, a permis la mise en place d'un « isolat » , pour reprendre l'expression de P. Grémion, au sein duquel les questions de pollution industrielle ont pu être gérées dans des sphères confinées. En ce sens, le transfert du SEI au ministère de l'environnement garantit la continuité dans le mode de gestion du problème et rassure le milieu industriel¹¹.

¹¹ La position du corps des mines vis-à-vis des industriels a pourtant évolué au fil des années. Comme le remarque à juste titre P. Lascoumes, ayant consolidé leur position au sein de l'appareil d'État, les ingénieurs des mines ne cherchent plus l'appui des industriels pour consolider leur légitimité. Ils négocient d'ores et déjà avec eux d'égal à égal. LASCOURMES P. (1994 : 143).

L'élargissement du domaine de compétence des ingénieurs des mines ne signifie pourtant pas un nouvel investissement en matière de pollution automobile. Un autre isolat est constitué depuis le début du vingtième siècle réunissant les constructeurs d'automobiles et les fonctionnaires chargés des transports, afin de gérer les questions de fonctionnement et de circulation du nouveau moyen de transport loin de tout débat public. Le rapport du ministère de l'intérieur et des cultes, paru en 1903, est explicite : « les intérêts en cause sont tels, que le Gouvernement n'a pas hésité à déclarer que le soin de les discuter devait être confié à une commission extraparlamentaire, composée en grande majorité de personnes connaissant à fond la construction et la conduite des véhicules automobiles, d'ingénieurs de toutes catégories, en un mot de membres les mieux désignés par leur haute compétence pour examiner à tous les points de vue les intéressants et difficiles problèmes que soulève la circulation des automobiles »¹².

Lors de la création du ministère de l'environnement, les ingénieurs des mines se sont vus chargés de l'ensemble des sources de pollution atmosphérique mais leur comportement ne brisera pas les équilibres institués antérieurement. Comme le remarque C. Grémion (1974 : 62), les grands corps ne conservent leur pouvoir que dans la mesure où ils respectent la base institutionnelle du pouvoir de leurs partenaires. En effet, la présence du corps des mines au sein du nouveau ministère remplit une double fonction respectueuse de la gestion fragmentée du problème instaurée depuis fort longtemps : d'une part, elle assure la continuité de la politique de lutte contre la pollution industrielle suivie, jusque-là, par le ministère de l'Industrie ; d'autre part, elle garantit la non interférence du ministère de l'Environnement dans le domaine de la pollution automobile monopolisé par les constructeurs automobiles en collaboration avec le ministère des Transports.

Voilà quelques réponses aux questions posées plus haut et qui ne peuvent pas trouver de réponse sans un recours au passé permettant de reconstituer le rapport des forces tissé progressivement entre acteurs en présence. Si aucun texte législatif ne traite de la pollution atmosphérique comme un problème global, ceci est lié au fait que les deux principales sources de pollution, industrielle et automobile, sont depuis toujours prises en charge par deux isolats distincts qui entendent conserver leur autonomie. L'institution du ministère de l'environnement dans les années soixante-dix ne permet pas de rompre avec les pratiques antérieures. Au contraire, la présence en son sein du corps des mines sert de garantie au *statu quo*. Dans un tel contexte il n'est

¹² Rapport du ministère de l'intérieur, *op.cit.*, : 3710.

pas étonnant de constater qu'aucune initiative n'est prise pendant longtemps par ce nouveau ministère pour réorganiser la lutte contre la pollution de l'air¹³.

Ni le caractère construit des problèmes publics, qui fait apparaître la lutte antipollution comme un processus historique au cours duquel la question de la pollution emprunte différentes définitions, ni le poids du passé dans le positionnement des acteurs impliqués dans la gestion de ces problèmes ne devient tangible sans une approche historique qui situe les politiques publiques dans le temps. Dans la partie qui suit il s'agit justement d'insister sur l'historicité des politiques publiques qui, plus que des programmes d'action immuables, prennent la forme de processus évolutifs. Le rapport qui lie le présent au passé devient apparent lorsqu'on aborde la question du changement dans l'action publique

B/ Une meilleure compréhension du processus d'évolution de l'action publique

Comme l'écrit C.S. Fischer (1995 :6), « la sociologie est en soi une science historique puisque tout phénomène social - et j'ajouterais tout phénomène politique - est le produit de l'évolution de contextes historiques ». Une manière privilégiée pour faire apparaître l'historicité de l'action publique est de s'interroger sur les rythmes de son évolution. Cette question fait depuis longtemps l'objet de débats multiples. Certaines thèses promeuvent la dépendance du présent au passé alors que d'autres attribuent à l'action publique contemporaine une relative autonomie lui permettant de briser les équilibres institués.

En quoi consiste le changement dans l'action publique ? L'innovation est-elle possible ? Dans quelle mesure le passé freine les tentatives de rupture ? En s'appuyant toujours sur l'analyse historique de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, on tentera de se positionner par rapport aux principales thèses portant sur la question du changement dans l'action publique que nous présenterons brièvement dans un premier paragraphe.

1. Le changement dans l'action publique : une débat ouvert

S'interroger sur le changement de politique publique, c'est poser la question du poids plus ou moins important du passé sur le présent. Plusieurs thèses sont présentes au sein la bibliographie sur cette question. Celles postulant l'impossible rupture par

¹³ Il faudra attendre près de 25 ans pour qu'une nouvelle loi remplace la loi de 1961 sur les pollutions atmosphériques et les odeurs. Comme l'indique un ingénieur des mines du ministère de l'environnement actuellement à la retraite : « au ministère de l'environnement ils s'en fichaient de l'air parce que c'était les ingénieurs des mines qui s'en occupaient ».

rapport au passé sont contredites par celles qui voient la possibilité d'innovation et de changement radical.

« Incrémentalisme » (C. Lindblom, 1959), « path dependance » (P. Pierson, 1997) ou « héritage » (R. Rose et P.L. Davies, 1994) sont les termes les plus utilisés en en politiques publiques pour désigner le rapport au passé. A quelques différences près, tous les trois postulent la dépendance de l'action publique par rapport à sa propre histoire.

Lindblom élabore la notion d'incrémentalisme pour expliciter les faibles marges d'innovation dont dispose le décideur. Il constate que celui-ci à des capacités cognitives limitées qui ne lui permettent pas de saisir l'ensemble des paramètres susceptibles d'influer sur l'impact suscité par son action. Il agit ainsi dans un contexte dont il se sent incapable de saisir la complexité. Pour palier cette limite, il préfère prendre des décisions qui font avancer l'action à petits pas et qui ne s'éloignent que marginalement du *statu quo*. Ses marges d'innovation et de rupture sont donc particulièrement limitées et le passé pèse fortement sur l'action présente.

Dans le même courant de pensée, le travail de R. Rose et P.L. Davies insiste sur l'héritage qui pèse sur l'action publique. Gouverner c'est hériter, disent-ils : chaque gouvernement, une fois au pouvoir, a des marges de manœuvre très limitées car il hérite un nombre important de programmes en cours, adoptés par les gouvernements précédents, dont il est difficile de se soustraire. Ils attribuent ce phénomène à ce qu'ils appellent l'inertie politique, c'est-à-dire aux routines administratives, à la pression exercée par certains groupes d'intérêts militant pour le maintien du *statu quo*, ainsi qu'au temps limité d'une législature qui oblige le gouvernement à faire des choix sur les objectifs à poursuivre faute de pouvoir tout réformer.

Avec la notion de "path dependance" P. Pierson revient sur la même constatation. Pour cet auteur, l'action publique est *path dependent* au sens où elle est constituée des mouvements cumulatifs qui déterminent les formes d'action poursuivies et les configurations institutionnelles au sein d'un sous-système donné ainsi que le cheminement que suivent les politiques publiques mises en place par ce sous-système. Plus particulièrement, certains facteurs favorisent l'apparition d'un processus cumulatif : la présence de procédures routinières qui établissent des cadres et de manières de faire stabilisés, la présence de matrices cognitives spécifiques qui amènent les acteurs à se focaliser sur une certaine vision de la réalité et des enjeux dont ils ont la charge et à exclure constamment les visions alternatives, ou encore, ce que l'auteur appelle des « anticipations adaptatives » qui sont liées au fait que les acteurs exclus des processus de décision cherchent à adapter leur comportement aux

pratiques et perceptions en place afin d'arriver à se faire reconnaître comme des interlocuteurs légitimes.

Aux antipodes de ces approches selon lesquelles l'amont devient précurseur de l'aval, d'autres thèses comme celle du « punctuated equilibrium » (Baumgartner et Jones, 1994) ou de « policy stream » (Kingdon, 1984) considèrent que le passé ne constitue pas toujours une contrainte. Des conditions peuvent se réunir pour permettre au présent de rompre avec ce qui précède.

Dans leur travail novateur, F. Baumgartner et G.D. Jones s'emploient à démontrer que les politiques publiques évoluent par une succession de longues périodes d'incrémentalisme et de courtes périodes de changements radicaux et rapides. Le point de départ de leur travail consiste à considérer que chaque configuration d'acteurs constitué autour d'un problème représente une certaine perception de ce problème. Or, l'irruption d'un nouvel acteur au sein de cette configuration devient un élément majeur d'instabilité : en s'imposant, le nouvel acteur non seulement brisera les équilibres institués entre acteurs en présence mais aussi la perception dominante du problème. L'institutionnalisation d'un nouveau rapport de forces et d'une nouvelle définition du problème aboutit, selon ces auteurs, à la mise en place d'une nouvelle forme d'action publique.

Influencé par le modèle des anarchies organisées de M. Cohen et al., J. Kingdon considère également que le changement radical est possible. L'action publique n'est pas issue des structures cohérentes et rationnelles. Au contraire, elle naît de la rencontre fortuite entre trois facteurs : les problèmes, les acteurs et les solutions. Pendant une période donnée, certains problèmes attirent l'attention des autorités publiques. Des entrepreneurs politiques défendent des idées qui cherchent à imposer au sein de différentes communautés de politiques comme des guides à la définition des problèmes et des politiques les concernant. Si le contexte politique, qui renvoie à la fois à l'opinion publique, aux forces politiques et au gouvernement en présence, apparaît réceptif à ce couplage entre problème et son mode de gestion, il est fort probable de voir émerger une nouvelle politique publique marquant un changement au sein de l'action publique¹⁴.

Contrairement à la première série de thèses présentées plus haut, ces travaux mettent en cause le poids du passé dans l'action présente, l'historicité de l'action publique n'étant pas reconnue comme un fait incontournable. Quoi qu'il en soit, dans

¹⁴ Dans ce cadre d'analyse on pourrait inclure également, les travaux utilisant la métaphore du « paradigme », empruntée à Kuhn, qui soutiennent la possibilité d'un changement radical lors des périodes de remplacement d'un paradigme par un autre. Voir Y. SUREL (1997).

les deux cas de figure, la réflexion développée autour du changement de politique publique considère celui-ci de manière très restrictive : il y a changement lorsqu'une nouvelle loi apparaît modifiant le programme d'action en place. Cela conduit aussi à définir une politique publique de manière restrictive comme un simple programme d'action. Or, les politiques publiques renvoient davantage à une évolution des rapports de forces entre divers acteurs publics et privés, eux-mêmes conditionnés par et conditionnant la façon de percevoir une réalité donnée, qu'à des programmes précisément conçus et mis en oeuvre. C'est à travers cette conceptualisation large de la notion de politique publique qu'il faut penser la question du changement.

Nous proposons, ensuite, de concevoir le changement comme un processus complexe qui renvoie à la corrélation entre trois variables : la façon dont un problème est perçu, la configuration des acteurs mobilisés autour de lui et le contenu de la politique publique le concernant¹⁵. Définir un problème c'est identifier ses origines et donc dénoncer les "coupables" qui devront subir le coût de sa résolution (Rocheffort D. A. et Cobb R. W. 1994 : 4). E.E. Schattschneider (1975: 102) remarque sur ce point que la définition d'un problème est un enjeu de pouvoir et ceux qui arrivent à décider de son contenu, décident par-là de ceux qui y seront impliqués. Ensuite, chaque définition met en évidence certaines causes en en dissimulant d'autres, ce qui réduit le débat à une perspective particulière, et légitime une ligne d'action au détriment des autres (Edelman M. 1991 :46).). Dès lors, le changement de définition du problème doit correspondre à une modification des rapports de force et une transformation des mesures envisagées pour le résoudre. C'est donc à travers ce mécanisme de corrélation triadique que nous suggérons d'analyser le changement de politique dans la lutte contre la pollution de l'air.

2. Le processus complexe du changement dans l'action publique

Pour établir un lien entre les différentes variables dont l'interaction semble concrétiser le changement de politique, nous proposons, tout d'abord, de procéder en identifiant, dans le temps, les différents changements dans la perception d'un problème public¹⁶. Nous avons vu plus haut que l'histoire de la lutte contre la pollution atmosphérique constitue aussi une histoire définitionnelle au sens où la

¹⁵ Nous ne ferons pas ici une présentation complète du modèle d'analyse que nous proposons pour analyser le changement de politique publique (voir, VLASSOPOULOU C.A., 1999 et 2000). En résumant, nous suggérons d'établir une distinction entre type de changement définitionnel et type d'acteurs concernés : une modification de la définition des conséquences du problème semble affecter prioritairement les acteurs publics chargés de le résoudre alors qu'un changement dans la définition causale du problème affecte surtout les acteurs accusés d'être à son origine.

¹⁶ Ce travail consiste à dépouiller tout type de document disponible dans le long terme afin de repérer des modifications discursives présentant le problème en termes nouveaux. Les débats parlementaires et la presse constituent des sources précieuses en raison de leur continuité et disponibilité sur des périodes longues.

perception du problème change au fil du temps. D'un problème de protection de la propriété au début du dix-neuvième siècle en France, il se transforme progressivement en problème de santé publique au début du vingtième siècle, pour apparaître comme un problème d'environnement dans les années 1970. Parallèlement, pendant près de deux siècles il est défini comme un problème industriel et ce n'est que depuis le milieu des années quatre-vingt-dix qu'il se redéfinit comme problème automobile. Il en va de même en Grèce où, d'un problème d'urbanisme, la pollution de l'air sera redéfinie dans les années soixante-dix en problème d'environnement. Toujours considérée comme une cause majeure de pollution, l'automobile s'imposera dans les années quatre-vingt comme unique source de nuisance.

A chacune de ces modifications conceptuelles correspond, dans les deux pays étudiés, une transformation de la configuration des acteurs en présence. L'imposition d'une perception sanitaire-hygiéniste des risques liés à la pollution marquera le renforcement du rôle joué par les instances hygiénistes. Depuis le milieu du dix-neuvième siècle, les médecins-hygiénistes tentent d'imposer sur l'agenda politique la question des risques sanitaire liés à la pollution de l'air¹⁷. Ce long effort aboutira à la promulgation de la loi de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes qui, dans son article premier, définira les nuisances industrielles, entre autres, comme un risque pour la santé publique. C'est n'est qu'à partir de cette date que le rôle des instances hygiénistes dans le domaine des établissements classés se verra renforcé ; en particulier avec la définition des compétences conjointes entre le Comité consultatif des établissements classés et le Conseil supérieur d'hygiène publique. Cette dynamique de « médicalisation » du problème aboutira, en 1960, à l'attribution de la responsabilité en matière de pollution atmosphérique au ministère de la Santé.

Les mêmes constatations sont faites lors de la redéfinition de la pollution comme problème d'environnement qui est accompagnée de l'apparition d'un nouvel acteur : le ministère de l'Environnement en 1971. Le nouveau ministère modifiera encore le rapport de forces entre acteurs en présence, notamment par la prise en charge de la gestion de la pollution atmosphérique dont le ministère de la Santé sera dessaisi. Quant au recul de la considération du problèmes comme « problème industriel » et sa définition comme « problème automobile », il perturbera également les équilibres antérieurs : alors que les industriels et le ministère de l'Industrie se marginalisent au

¹⁷ Dans une note parue aux *Annales d'hygiène publique* en 1848, ils concluent que " les usines chimiques exercent sur la végétation et sur les propriétés bâties une influence fâcheuse et destructive...il serait logique d'en tirer une conclusion semblable pour les hommes et les animaux ". BRACONNOT et SIMONIN, "Note sur les émanations des fabriques de produits chimiques", *Annales d'hygiène publique*, XL, 1848, p.128-136, cité par BAUD J.-P. (1981 : 217-218).

sein de la configuration d'acteurs, les constructeurs d'automobiles et le ministère des Transports participent de plus en plus activement à l'élaboration de la politique antipollution.

En Grèce, la définition de la pollution de l'air comme problème d'urbanisme va de pair avec sa prise en charge par une élite d'ingénieurs-urbanistes notamment au sein du ministère des transports¹⁸. Lors du rétablissement du régime démocratique, en 1974, la protection de l'environnement est déjà mise sur l'agenda par les dictateurs. Ainsi, le nouveau gouvernement ne tardera pas à mettre en place un nouvel acteur chargé de l'environnement et en particulier de la pollution de l'air qui devient dans ce pays l'enjeu environnemental majeur. En 1976, c'est le Conseil National de l'Urbanisme, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement qui sera instauré, donnant naissance, quatre ans plus tard, au Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Lorsque la pollution atmosphérique se redéfinira de manière exclusive comme un problème automobile, une nouvelle modification deviendra perceptible : les industriels sont de moins en moins impliqués dans l'élaboration de la politique antipollution alors que les importateurs d'automobiles et les conducteurs de taxis deviennent des acteurs omniprésents.

Quel est l'impact du changement de perception du problème et du rapport de force entre acteurs sur l'action mise en place ? Une modification est également observable sur l'action entreprise mais elle ne se confirme pas dans tous les cas. La mobilisation active et les pressions exercées par les hygiénistes surtout à travers leur présence au sein de l'enceinte parlementaire a abouti à l'abrogation du décret impérial de 1810, et à l'adoption de la loi de 1917, mieux adaptée à l'évolution des technologies industrielles. Au moment de la définition de la pollution de l'air comme problème automobile, une nouvelle loi est également apparue en 1996, abrogeant la loi de 1961 et indiquant des nouvelles mesures pour lutter contre les sources mobiles de pollution. Seulement la définition de la pollution comme problème d'environnement n'a pas été accompagnée de la mise en place d'un nouveau programme d'action ; ce qu'on tentera d'expliquer plus loin en s'interrogeant sur la capacité d'innovation du nouveau ministère de l'environnement.

Dans le contexte grec, un rapport entre ces modifications et l'action mise en place est également décelable. La définition de la pollution comme un problème d'urbanisme se traduira par une série des mesures orientées vers la répartition des activités humaines au sein de l'espace urbain et l'organisation harmonieuse de la ville.

¹⁸ Seule exception à cette convergence, la période 1951-1971 pendant laquelle le nouveau ministère de l'industrie prend en charge la politique de développement industriel et, à travers celle-ci, la question des nuisances qui ne constituent pas encore un domaine d'intervention publique autonome.

La loi de 1912 porte ainsi, prioritairement, sur la question de la localisation industrielle et les mesures concernant l'automobile s'intéressent beaucoup moins à la question de la motorisation qu'aux conditions de circulation. Par ailleurs, ces mêmes mesures ne concernent que l'aménagement des grandes villes et en particulier Athènes. La redéfinition de la pollution comme problème d'environnement va susciter un débat important, juste après la chute de la dictature, qui débouchera sur une deuxième modification dans la perception du problème : celui-ci sera alors défini comme un problème exclusivement lié à la circulation automobile. Un nouveau programme d'action sera ainsi mis en place en 1980 pour lutter contre les sources mobiles de pollution. Ce programme sera ensuite modifié à plusieurs reprises à l'occasion des différentes alternances politiques que connaîtra le pays ces vingt dernières années.

Alors que le mécanisme de changement global semble similaire dans chaque contexte, l'intensité du changement de chacune de ces variables est différente. Ceci empêche l'apparition d'une rupture et montre que le passé pèse toujours dans le processus d'évolution de la politique. En examinant la lutte antipollution dans le long terme en France et en Grèce, nous pouvons affirmer que la seule variable qui change chaque fois radicalement, c'est la façon dont le problème est défini. A chaque étape de redéfinition une nouvelle perception du problème est consacrée : le problème change en effet de nature puisqu'il est discuté en de termes nouveaux. Cependant, ni la configuration des acteurs, ni le contenu de l'action publique ne marque une rupture par rapport au passé.

A titre d'exemple, la définition de la pollution de l'air comme problème d'environnement implique, dans les deux pays, l'apparition d'un nouvel acteur : le ministère de l'environnement. Or, une analyse de la place qu'occupe cet acteur dans la gestion du problème permet de constater que les acteurs déjà présents dans le domaine se mobilisent afin de préserver leur emprise sur l'enjeu et d'éviter que le nouvel acteur perturbe les équilibres institués. Ainsi, en France, ce ministère a été constitué par transfert de services administratifs préexistants qui ont colonisé le nouveau ministère. Cela a permis au corps des mines de s'emparer de la lutte antipollution au sein de la nouvelle structure ministérielle en perpétuant le mode de gestion qui lui était consacré auparavant. Quant à la Grèce, la question de l'environnement et de la pollution de l'air a été confié au ministère des travaux publics transformé en ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Néanmoins, plus qu'un nouvel acteur, ce ministère était déjà responsable en matière de nuisances depuis le début du XXème siècle.

Si la redéfinition du problème s'accompagne de nouveaux programmes d'action, le contenu de cette action ne produit pas non plus de véritable rupture par rapport à l'état précédent. L'analyse de la nouvelle loi de 1996 relative à la pollution atmosphérique permet de constater rapidement que ces dispositifs ne sont pas libérés du poids du passé. En ce qui concerne son champ d'application, il confirme la gestion fragmentée du problème en ne traitant que des émissions dues à la circulation automobile et en ignorant les sources fixes de pollution. Comme le fait savoir le CNPF et l'ingénieur des mines représentant le ministère de l'environnement aux travaux préparatoires : « les installations classées ne devraient pas être touchées par la future loi...l'aspect transports paraît prépondérant...aucune modification ne sera apportée à la loi relative aux installations classées ». En ce qui concerne son contenu, il fait apparaître l'emprise que continuent d'avoir sur cette question, les constructeurs automobiles en collaboration avec le ministère des transports : par ajustements successifs, le texte initial proposé par le ministre de l'environnement est progressivement dépouillé de son contenu pour prendre la forme d'un droit mou qui, faute de pouvoir contraindre, se limite à proposer une politique incitative. En s'interrogeant sur les conditions d'émergence de cette loi, l'analyste se rend rapidement compte que la promulgation, pour la première fois, d'un texte réglementant en France les sources mobiles de pollution est moins lié à la perte du contrôle qu'exerçait jusque là sur cette question le lobby automobile qu'à une conjoncture européenne qui oriente le débat au sein de l'Union Européenne vers les émissions automobiles.

Les mêmes remarques peuvent être faites au sujet des programmes d'action parus en Grèce après l'avènement de l'ère environnementale. Cinq programmes d'action contre la pollution de l'air se sont succédés entre 1982 et aujourd'hui. Or, à une seule exception, aucun d'entre eux n'a été investi de valeur normative. Ainsi, la concrétisation de leur contenu ne s'est faite qu'au fur et à mesure des ajustements entre les acteurs concernés. Par ailleurs, la volonté des industriels, qui depuis le début du XXème siècle cherchent à se faire exclure de cette politique, est respectée puisque aucune des mesures proposées ne concerne les sources fixes de pollution.

En aucun cas les lignes qui précèdent n'ont pour ambition d'établir un bilan exhaustif de l'apport que peut avoir l'adoption d'une démarche historique dans l'analyse des politiques publiques. L'objectif était de s'appuyer sur une étude précise, celle de la politique de lutte contre la pollution de l'air, pour faire apparaître différentes dimensions de l'historicité de l'action publique.

On a insisté sur l'importance du retour dans le passé pour comprendre que la définition des problèmes publics constitue un processus diachronique qui, plus qu'à des conditions objectives temporellement délimitées, est liée au rapport de force entre acteurs en présence, lui même construit historiquement. On a insisté par ailleurs sur la question du changement de politique publique par excellence révélatrice de l'historicité de l'action publique. En se situant entre les thèses de l'évolution incrémentale qui exacerbent le poids du passé et les thèse promouvant la possibilité d'une rupture par rapport à ce passé, on a tenté de montrer que le changement dans l'action publique constitue un phénomène complexe lié au rythme d'évolution de différentes variables. Dans les deux contextes étudiés, il apparaît que chacune de ces variables évolue à un rythme différent faisant du changement un processus à plusieurs vitesses.

Ceci étant dit, et malgré les forts contrastes qui caractérisent les deux systèmes politiques étudiés, on constate aussi que les mêmes corrélations entre variables s'établissent pour produire le changement de politique. Cette affirmation concernant la présence d'un mécanisme de changement identique de part et d'autre des frontières n'est bien évidemment pas transposable automatiquement à d'autres cas de politique publique. Mais sa mise à l'épreuve dans d'autres démarches à la fois historiques et comparatives, peut prendre la forme d'une proposition de généralisation ou - pour reprendre les termes de R. Boudon (1991 : 215) - d'une théorie formelle, c'est-à-dire un cadre conceptuel, à partir duquel il est suggéré d'observer, dans d'autre cas, le changement de politique publique.

BIBLIOGRAPHIE :

- Achenbaum, W.A (1989) Politics, Power and problems: perspectives on writing policy history, *Journal of Policy History* vol.1, n° 2: 206-231
- Baud, J.-P. (1981) Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIXe siècle, *Revue Juridique de l'Environnement* n°3 205-220
- Boudon, R. (1991) *La place du désordre*, Paris, PUF, Quadrige (1^{ère} éd :1984).
- Charvolin, F. (1993) *L'invention de l'environnement. Les pratiques d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France de Grenoble et Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, juin.
- Cobb R.W. et Ross M.H. (ed.), (1997) *Cultural strategies of agenda denial. Avoidance, Attack and Redefinition*, The University Press of Kansas.
- Corbin, A. (1986) *Le miasme et la jonquille*, Paris, Champs, Flammarion.
- Deloye, Y (1997) *Sociologie historique du politique*, Paris, Repères, La Découverte.
- Edelman, M. (1991) *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.

- Fischer, C.S. (1995) Historical sociology and sociological history: Theory and practice, EUI, *Working Papers*, SPS n° 4 : 1-22.
- Gousset, P. & Magistry, G. (1968) *Le droit des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes*, Paris, Dunot.
- Grémion, C. (1974) Le système de décision, in Crozier, M. (dir) *Où va l'administration française ?*, Paris, Les éditions des organisations.
- Lascombes, P. (1994), *L'Ecopouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascombes, P. et Vlassopolou, C.A. (1998) Protéger l'air ou réguler les sources de pollution atmosphériques ?, *Regards sur l'actualité*, La documentation française, n° 239, mars.
- Lasswell, H.D. (1970) The emerging concept of policy sciences, *Policy sciences*, 1 : 3-14
- Lindblom, C. (1959) The science of muddling through, *Public Administration Review*, 19 : 78-88.
- Pierson, P. (1997) Increasing returns, path dependence and the study of politics, ”, EUI, *Working Papers*, SPS n° 44 : 1-46.
- Rocheftort, D.A. & Cobb, R.W. (1994) The problem definition an emerging perspective, in Rocheftort, D.A. & Cobb, R.W. (éd.) *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*, University Press of Kansas.
- Rose, R. (1994) Inheritance before choice in public policy, *Journal of theoretical Politics*, 2 (3) :263-291.
- Schattschneider, E. E. (1975) *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*, Hisdale, Illinois, The Dryden Press.
- Shinn, T. (1978) Des corps d'Etat au secteur industriel : genèse de la profession d'ingénieur, 1750-1920, *Revue Française de Sociologie*, XIX : 39-71.
- Spanou, C. (1991) *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques.
- Surel, Y. (1997) *L'Etat et le livre*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques.
- Thepot, A. (1984) Les ingénieurs du corps des mines, *Culture Technique*, n° 12, mars : 55-62.
- Thibaut, B. (1975) *Le droit des nuisances au XIXeme siècle*, Thèse de doctorat en droit soutenue à l'Université Panthéon-ASSAS, Paris II.
- Thoenig, J-C. (1985) L'analyse des politiques publiques, in Grawitz M. et Leca J. *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985 :1-60.
- Vlassopoulou, C.A.(1999) *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, Thèse de Doctorat, Université Panthéon ASSAS, janvier.
- Vlassopoulou, C.A. (2000) 'Ideas matter too' : éléments d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 7, 1 : 113-133.