

**"Ideas matter too": éléments d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce\***

Chloé Anne Vlassopoulou

*Centre Robert Schuman, Institut Universitaire Européen de Florence*

Dans leur diversité, les approches néo-institutionnalistes ont comme point commun de soutenir la relative autonomie de l'État vis-à-vis de la société et la capacité des institutions à structurer le comportement et les préférences des individus. Elles encourrent cependant le risque de surestimer la variable institutionnelle en la faisant apparaître comme le seul facteur explicatif du processus de politique publique. Le présent article cherche à examiner le rôle que jouent les idées dans ce processus et leur capacité à modifier les équilibres institutionnels.

En matière de politiques économiques, P. Hall remarque que le défi actuel des comparatistes consiste à construire des modèles capables de capter une partie de la complexité du monde politique (HALL P., 1997: 189 - traduit dans ce numéro). Pour cela, il propose la mise en relation des approches en termes d'institutions, d'intérêts et d'idées et la construction de modèles d'analyse plus dynamiques. Dans le même sens, K. Thelen et S. Steinmo insistent sur la faible attention portée par les néo-institutionnalistes à l'interaction entre idées, intérêts et institutions dans la trajectoire des politiques publiques (THELEN K. et STEINMO S., 1992:14). Ils reconnaissent ainsi la difficulté de cette approche à expliquer le changement : si, de par leur nature, les institutions imposent des contraintes, cela ne doit pas amener à postuler automatiquement la présence d'un déterminisme institutionnel. Notre intention ici n'est pas de chercher à échapper au déterminisme institutionnel en lui substituant un déterminisme "idéationnel". Il s'agit, plutôt, de tenter d'évaluer l'éventuelle interdépendance entre ces deux facteurs à travers l'analyse du changement dans la politique de lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce.

Le modèle d'analyse du changement que nous proposons ici s'inscrit dans le cadre des démarches "post-positivistes" en ce sens qu'il invite à étudier les politiques

---

\* Je tiens à remercier Claude Gautier, Patrick Hassenteufel et Andy Smith pour leurs remarques sur les versions antérieures de cet article.

publiques non seulement comme des réponses à des problèmes publics, mais aussi comme des processus de construction de ces problèmes<sup>1</sup>. Il s'agit ainsi d'identifier l'émergence de nouvelles idées au sein d'un cadre institutionnel donné et d'étudier leur impact sur les équilibres institués autour d'une politique publique<sup>2</sup>. Pour cela nous adoptons une perspective historique qui prend la forme d'une comparaison des processus de définition/redéfinition du problème de la pollution atmosphérique dans deux contextes différents<sup>3</sup>.

La construction de cette démarche est influencée à la fois par la spécificité de l'objet étudié et la particularité des pays pris en considération. L'histoire de la lutte contre la pollution de l'air apparaît en effet comme un long processus de définition et redéfinition du problème de la pollution atmosphérique : d'un problème lié à l'industrialisation elle se transforme en problème de circulation automobile, d'un problème de santé publique ou d'urbanisme, elle se redéfinit comme problème de protection de l'environnement. Notre point de départ consiste à soutenir qu'en partant des différentes représentations du problème et en s'interrogeant sur leur processus de formulation et reformulation nous sommes en mesure de nous interroger sur la continuité et le changement dans les politiques publiques. Par ailleurs, la comparaison entre la France et la Grèce comporte l'avantage de mettre en perspective deux cas caractérisés par des différences importantes (État fort, État faible ; relations corporatistes, mécanismes d'échange clientéliste ; administration publique forte, quasi-absence d'administration publique, etc.). Sans prétendre à l'universalité, les différences qui séparent les deux cas étudiés permettent de renforcer la validité des constatations auxquelles aboutit l'analyse.

Cette comparaison permet de mettre en évidence la capacité des idées à traverser les frontières et à s'imposer dans des cadres institutionnels différents en transformant leur configuration ; il paraît dès lors peu pertinent d'affirmer la présence d'une causalité

---

<sup>1</sup> La considération des problèmes comme constructions sociales est également à la base de l'approche constructiviste. Nous préférons néanmoins situer cette démarche dans le cadre du paradigme post-positiviste car, contrairement aux constructivistes, notre intention n'est pas de nier l'existence d'une réalité objective mais de considérer que ce qui importe dans la structuration de l'action publique c'est la conceptualisation de cette réalité par les acteurs concernés et non pas la réalité elle-même. Voir la juxtaposition de ces paradigmes dans E.G. GUBA (ed), 1990 ainsi que le dossier consacré à l'approche post-positiviste dans *Policy Studies Journal*, vol. 26, n° 1, 1998 p. 109 et s.

<sup>2</sup> En ce sens nous pensons échapper aux critiques de M.M. BLYTH (1997) qui reproche aux néo-institutionnalistes de ne pas examiner les idées comme des variables indépendantes en posant la question de savoir quelle est concrètement leur fonction dans le processus de changement.

<sup>3</sup> L'étude de l'apparition de nouvelles idées, et de la redéfinition du problème s'appuie principalement, mais non exclusivement, sur l'analyse diachronique des textes normatifs, dont la parution institutionnalise chaque nouvelle perception du problème, et des débats parlementaires et médiatiques qui accompagnent la publication de ces textes et permettent de repérer l'identité et les repositionnements des acteurs concernés.

unilatérale faisant des institutions la seule variable déterminant le rôle que jouent les idées dans le processus de politique publique. Mais elle permet aussi de constater la capacité des institutions à résister au changement induit par l'apparition des nouvelles idées ; chaque cadre institutionnel réagit de manière différente à l'innovation en cherchant à contrôler son ampleur. Cette interaction entre idées et institutions donne l'apparence d'un changement à deux vitesses qui nous amène à soutenir que si "*institutions matter*", elles ne constituent pas le seul paramètre explicatif du processus d'une politique publique.

Dans un premier temps, on présentera le modèle d'analyse du changement de politique qui place le processus de définition des problèmes au coeur de l'étude. La deuxième partie s'appuie sur ce modèle pour examiner l'impact d'un changement de définition sur les institutions mobilisées autour de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce<sup>4</sup>.

### **I. Le processus controversé de la définition des problèmes publics**

Les études de politique publique qui se donnent comme objectif principal la comparaison des configurations d'intérêts ou des systèmes institutionnels négligent souvent une question importante : en quoi consiste le problème auquel entend répondre la politique publique et autour duquel se mobilisent une série d'acteurs publics et privés? Postuler que derrière le même intitulé chaque politique cherche à répondre à la même situation problématique peut aboutir à des considérations trompeuses. La définition de ce qui constitue un problème n'est pas une donnée universelle mais un objet de controverse contextuellement situé (STONE D., 1997:197). C'est en raison de cette liaison avec le contexte au sein duquel elle prend forme que la définition d'un problème amène à s'interroger à la fois sur les intérêts et les institutions impliqués dans la politique mise en place pour le résoudre.

S'intéresser à la façon dont est perçu un problème dans différents contextes c'est introduire dans la comparaison la question des idées. M. Weir propose une double signification du mot "idée" : comme un concept qui renvoie à des valeurs et des principes moraux représentés dans le débat politique par des symboles et la rhétorique et comme un ensemble programmatique d'arguments portant sur des relations de causalité et susceptibles d'influencer ces relations (WEIR M., 1995: 207). Même s'il est difficile d'établir une nette distinction entre les deux significations, nous nous référerons

---

<sup>4</sup> Cette démarche nous semble aller dans le sens de la suggestion formulée, dans un texte récent, par P. Hall qui invite à la construction d'une approche donnant plus d'importance au processus de délibération et de définition des problèmes. P. HALL, 1998: 926.

principalement ici aux idées en tant qu'arguments programmatiques énoncés par les acteurs mobilisés autour d'un problème en vu d'influencer sa définition et, par là, le contenu de la politique mise en place<sup>5</sup>.

Dans les deux paragraphes qui suivent il s'agit d'examiner les relations d'interdépendance entre idées, institutions et intérêts, qui font que si les idées représentent un équilibre institutionnel elles sont aussi une source de mise en cause de ces équilibres.

#### a) Les idées comme reflet du cadre institutionnel

En 1969 E.E. Schattschneider écrivait que la définition d'un problème est un enjeu de pouvoir car ceux qui arrivent à décider de son contenu déterminent aussi ceux qui seront impliqués dans sa gestion (SCHATTSCHEIDER E.E., 1969,1975: 102). Cet enjeu prend la forme d'un rapport de force entre intérêts concurrents où chacun tente d'imposer une perception du problème qui minimise les coûts qui lui sont imputés ou augmente ses bénéfices. Dans le cas des problèmes publics, à savoir des problèmes pris en charge par des autorités publiques, cet enjeu prend aussi, selon les termes de M. Edelman, la forme d'une "constitution des autorités" car, comme il le remarque, "leur définition invite à reconnaître l'autorité de ceux qui prétendent posséder tel ou tel type de compétence" (EDELMAN M., 1991: 50).

Dans le cadre de la théorie des problèmes sociaux (*social problem theory*), le courant constructiviste propose d'étudier les problèmes sociaux comme des processus de définition des liens de causalité entre les "coupables" qui sont à l'origine des problèmes et les "victimes" qui subissent leur présence (SPECTOR M.& KITSUSE, J.I., 1987: 87). L'importance accordée à la définition des causes est évidente puisque celles-ci répartissent entre les acteurs la responsabilité de la création du problème et, donc, le coût de sa résolution. Évoquer une origine du problème c'est enfermer le débat dans une perspective particulière, légitimer une idéologie et rationaliser une ligne d'action (EDELMAN M., 1991: 46). C'est en ce sens que N. Zahariadis et C.S. Allen représentent le processus de politique publique comme un débat d'idées à travers lequel les idées dominantes donnent du contenu à l'action publique, en définissant l'objet à régler, et construisent des alliances d'intérêts ("*packages of interests*"), (ZAHARIADIS N. & ALLEN C.S., 1995:92).

---

<sup>5</sup> Nous utiliserons indifféremment les termes "idée", "définition" et "perception" pour se rapporter aux différentes conceptualisations dont fait l'objet le problème de la pollution de l'air à travers les frontières et dans le temps. Ces perceptions ne correspondent pas à un "référentiel sectoriel", selon le sens donné à cette notion par B. JOBERT et P. MULLER. Elles sont plutôt le résultat d'une confrontation continue entre acteurs appartenant à des secteurs différents .

Une différence majeure existe néanmoins entre le processus de définition d'un problème social et celui suivi dans le cas d'un problème public. La référence aux conséquences du problème n'a qu'un impact symbolique dans le cas des problèmes sociaux : justifier aux yeux des autres participants le bien fondé de la perception qu'un acteur a d'une situation donnée ; quelles que soient les justifications apportées, il appartient aux acteurs eux-mêmes de résoudre leur problème en se mettant d'accord sur ses causes et sur les solutions à appliquer. Au contraire, dans le cas des problèmes publics, l'évocation des conséquences a un impact à la fois symbolique et concret : d'une part, elle constitue une justification légitimant à des degrés divers l'intervention des dirigeants politiques ("nous agissons pour protéger...pour garantir", etc.) ; d'autre part, elle construit des pôles d'autorité au sein de l'appareil d'État car selon qu'on agit, par exemple, au nom de la protection de la santé publique ou de l'environnement, la répartition des compétences entre administrations change. Cette différence est liée au fait que ceux qui sont concernés par le problème (une fraction de la société ou la société dans son ensemble) ne coïncident pas avec ceux qui sont chargés de le résoudre, à savoir une autorité publique. En prolongeant la réflexion de N. Zahariadis et de C.S. Allen on pourrait ainsi dire que les idées dominant l'élaboration d'une politique construisent également des "*packages of institutions*".

Considérer que ce double processus de définition des problèmes publics donne naissance à deux sphères de négociation distinctes (l'une réunissant les groupes sociaux affectés par la présence du problème et l'autre rassemblant les institutions qui revendiquent sa prise en charge) serait illusoire. Les acteurs publics et privés n'agissent pas isolément. Les travaux en science administrative ont démontré que toute institution entretient nécessairement des relations d'échange avec le reste de la société qui prennent selon les termes de J. Chevallier la forme d'une osmose entre les deux milieux. L'interpénétration entre les sphères publique et privée et les rapports intimes noués entre certains segments administratifs et des groupes d'intérêts organisés fait que la mobilisation d'un acteur social dans un enjeu entraîne l'implication de son administration de tutelle et vice versa.

Ces considérations ont une implication sur la façon de percevoir la notion d'institution. Il devient en effet plus difficile de concevoir les institutions au sens formel du terme comme des structures cohérentes et stables restant identiques à elles mêmes car indépendantes de leur environnement (CHEVALLIER J., 1994: 85). Alors que les travaux néo-institutionnalistes ont été critiqués pour avoir maintenu une certaine ambiguïté quant au contenu donné à cette notion (voir JORDAN G., 1990: 478-482), P.

Hall tranche cette question en définissant les institutions comme un espace d'interactions formalisées entre l'État et la société civile<sup>6</sup>. C'est dans ce sens que nous percevons ici le terme "institution" même si nous préférons parler de "cadre institutionnel" pour éviter une confusion avec sa signification traditionnelle<sup>7</sup>.

Ces rapports d'interdépendance socio-étatiques créent des mécanismes de fonctionnement relativement stables qui amènent les néo-institutionnalistes à postuler la primauté des institutions dans le processus de politique publique (*institutions matter*). Notre intention, dans le paragraphe suivant, est de soutenir qu'un cadre institutionnel se caractérise par une plus ou moins grande perméabilité qui permet à de nouvelles idées d'émerger et de mettre en cause les équilibres institués.

#### b) Les idées comme facteur de changement institutionnel

Nous avons présenté ci-dessus le processus de politique comme un débat d'idées impliquant des groupes d'intérêts et des institutions concurrentes. Dès qu'une définition de l'objet régulé est arrêtée, celle-ci institutionnalise un rapport de force entre acteurs publics et privés et rationalise une ligne d'action. On peut donc supposer que des accords et des pratiques se cristallisent formant, ainsi, un cadre institutionnel au sein duquel sera géré le problème en question. Or, dans ces conditions, il est difficile de concevoir comment le débat définitionnel peut se poursuivre en amenant des idées nouvelles sur le devant de la scène qui défieront les perceptions dominantes et produiront la redéfinition du problème et la modification des équilibres institués. L'analyse diachronique des politiques publiques permet pourtant de constater que le processus de politique se caractérise par la redéfinition continue des problèmes pris en charge par les autorités publiques. Cela amène à soutenir l'autonomie, ne serait ce que relative, des idées vis-à-vis du cadre institutionnel au sein duquel elles apparaissent. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées sur les conditions permettant à de nouvelles idées d'émerger et de perturber les équilibres antérieurs.

Dans leur travail sur le changement des politiques américaines, F.R. Baumgartner et B.D. Jones partent de l'idée que ceux qui font partie du système d'action mobilisé autour d'une politique sont hostiles à tout changement de peur de perdre le contrôle de la politique. Ils postulent ainsi que le changement ne peut venir que de la mobilisation des acteurs précédemment exclus qui proposent une nouvelle interprétation des faits de

---

<sup>6</sup> Il parle ainsi du "caractère relationnel" des institutions. HALL Peter, 1986: 19,

<sup>7</sup> S'agissant d'une analyse portant sur l'étude comparée d'une politique publique et non pas sur les macro-structures institutionnelles des deux pays, nous nous limitons ici aux interactions formalisées entre acteurs publics et privés autour de la lutte contre la pollution de l'air.

façon à imposer leur présence et à conditionner l'action entreprise (BAUMGARTNER F. & JONES B.D., 1993: 6-9). A travers une analyse diachronique de différents domaines d'intervention publique, ils montrent comment de nouveaux acteurs arrivent effectivement à imposer leur perception du problème brisant les arrangements institutionnels précédents. Outre ce cas de figure, il faut également tenir compte de phénomènes de diffusion, où une idée peut se répandre au niveau international, et s'imposer en traversant les frontières sans faire l'objet d'un choix explicite de la part des pays concernés<sup>8</sup>. Dans ce cas, la fragilisation des cadres institutionnels en place dépend de leur capacité à intérioriser la nouveauté et à résorber son impact.

Cependant, la thèse consistant à distinguer entre acteurs inclus, soutenant le *statu quo*, et acteurs exclus revendiquant le changement paraît simplificatrice. D'abord, certains acteurs sociaux peuvent ne pas souhaiter s'impliquer dans la gestion d'un problème public mais y être obligés, dès lors que la définition dominante les désigne comme responsables du problème ; dans ce cas, ils participent à l'élaboration de la politique dans l'intention de minimiser les coûts qui leur sont imputés, ou même de redéfinir le problème de façon à se décharger de la responsabilité qui leur incombe. En fait, le processus définitionnel est toujours plus ou moins controversé car il implique des gagnants et des perdants : selon l'expression de D. Stone, "les différents participants agissent comme s'ils cherchaient à identifier la "vraie" cause du problème, mais en réalité ils luttent pour le contrôle de l'enjeu et pour la répartition des responsabilités" (STONE D., 1997: 197). C'est justement parce qu'une politique ne reflète qu'une perception du problème et ne satisfait qu'une fraction des acteurs concernés que la possibilité d'une modification du rapport de force entre acteurs, d'une redéfinition du problème et, par là, d'un changement du contenu de la politique par l'adoption d'une nouvelle ligne d'action paraît toujours envisageable.

Il en va de même des institutions impliquées dans la gestion d'un problème public, qui sont loin d'agir dans un contexte de net partage de compétences ; ceci d'autant plus qu'une politique publique incombe rarement au ressort d'une seule administration. Des conflits plus ou moins explicites peuvent ainsi émerger pour le contrôle d'un domaine d'activité. En outre, le poids d'une institution dépend largement de la place qu'occupent les intérêts qu'elle contrôle dans la hiérarchie sociale (CHEVALLIER J., 1994:376) ; un changement sur le plan social peut alors générer une reconfiguration de la structuration institutionnelle. Enfin, les acteurs politiques disposent d'une certaine autonomie d'action

---

<sup>8</sup> Voir la distinction qu'effectue C. Bennett entre phénomènes de diffusion et phénomènes d'imitation qui correspondent au choix explicite de la part d'un pays d'adopter des idées et des politiques déjà expérimentées ailleurs. BENNET Colin, J., 1991 et MÉNY Yves, 1993.

leur permettant de diffuser de nouvelles idées, profitables, par exemple, au parti au pouvoir durant une période électorale ou pendant un moment de perte de légitimité, qui peuvent troubler les modes d'action préétablis.

Bref, si les institutions recèlent des éléments de durée, de continuité et de tradition, ce qui amène, selon la critique de K. Thelen et de S. Steinmo, les approches néo-institutionnalistes vers des comparaisons statiques basées sur l'hypothèse du "déterminisme institutionnel" (THELEN K. & STEINMO S., 1995: 14), il n'en demeure pas moins que le changement fait partie intégrante du processus de politique publique. L'élaboration d'un modèle d'analyse dynamique cherchant à identifier le passage de la stabilité au changement devrait permettre d'évaluer la capacité de résistance institutionnelle. L'approche définitionnelle semble en ce sens une démarche pertinente : à partir du moment où la perception dominante d'un problème public reflète un cadre institutionnel donné, un changement dans la définition de ce problème, suite à l'imposition de nouvelles idées, devrait aller de pair avec la transformation des équilibres institués<sup>9</sup> : la redéfinition des conséquences du problème doit refléter une nouvelle répartition des compétences au sein de l'appareil d'État et la redéfinition des causes une nouvelle répartition des responsabilités entre groupes sociaux concernés. C'est à la recherche des moments de redéfinition du problème de la pollution atmosphérique et de l'impact de cette redéfinition sur deux cadres institutionnels différents qu'est consacrée la partie suivante. L'interaction entre nouvelles idées et institutions existantes aboutit, dans le cas de la lutte antipollution, à des transformations limitées ressemblant à un changement à deux vitesses.

## **II. Changement et continuité dans la lutte antipollution**

La première réglementation nationale sur les émanations atmosphériques apparaît, dans les deux pays étudiés, au début de l'industrialisation<sup>10</sup>. A travers cette réglementation et les débats qui l'ont accompagnée une perception particulière du problème de la pollution de l'air s'impose dans chaque cas, reflétant un équilibre institutionnel spécifique : d'un enjeu de santé publique portant essentiellement sur la question des rejets industriels, on passe, en Grèce, à un enjeu d'urbanisme axé sur les risques liés aux émissions des véhicules à moteur. Cette différence commence à s'estomper avec la diffusion transnationale, durant les années soixante-dix, de la

---

<sup>9</sup> Nous considérons que le changement d'une politique publique implique la modification de trois paramètres : la cadre institutionnel, la perception du problème et le contenu de la politique. Dans le cadre de cet article nous mettons l'accent sur le rapport entre idées et institutions en excluant le troisième paramètre.

<sup>10</sup> En 1810 en France et en 1912 en Grèce.

nouvelle valeur sociale de protection de l'environnement ainsi qu'avec la réorientation, à partir des années quatre-vingt, de la politique antipollution européenne vers la pollution automobile.

Selon le modèle d'analyse du changement proposé ci-dessus, la redéfinition de la pollution de l'air comme problème d'environnement implique une nouvelle perception des conséquences générées par la présence du problème : l'action ne se justifie plus au nom de la protection de la santé ou du développement équilibré de l'espace urbain mais au nom de la protection des équilibres écologiques. Ceci a pour principal effet la restructuration des pôles d'autorité au sein de l'appareil d'État. La définition de la pollution de l'air comme problème automobile modifie, en revanche, le rapport des forces entre pollueurs par une nouvelle répartition des responsabilités dans la création du problème.

À première vue, ces changements semblent créer une rupture, non seulement dans la perception du problème, mais aussi dans la configuration institutionnelle structurée autour de lui. Néanmoins, à la lumière d'une approche historique, qui va jusqu'aux années soixante (premier paragraphe), la capacité des nouvelles idées à modifier les équilibres institutionnels n'est que relative (deuxième paragraphe). Pour préserver sa stabilité, chaque cadre institutionnel réagit à l'innovation en fonction de ses pratiques antérieures<sup>11</sup>.

#### a) Constitution d'héritages dans la gestion du problème<sup>12</sup>

Pour tenter de mesurer l'ampleur du changement institutionnel induit par une redéfinition du problème, il est nécessaire d'adopter une démarche historique qui apporte des informations sur les équilibres et pratiques gestionnaires de la période précédant la nouvelle définition. Dans le cadre d'un article, nous ne pouvons donner qu'un simple aperçu historique de la perception dominante du problème et des principaux acteurs impliqués dans sa gestion en insistant sur les différences entre les deux pays étudiés.

##### *1. En France, un problème de santé axé sur la pollution industrielle...*

La préoccupation "aériste" était au centre de la réflexion hygiéniste en France depuis le XVIIe siècle : l'air était considéré comme le principal moyen de diffusion des

---

<sup>11</sup> L'analyse qui suit reprend des éléments développés dans le cadre d'une thèse de doctorat. Pour une analyse plus complète voir VLASSOPOULOU Chloé Anne, (1999).

<sup>12</sup> Le terme "héritage", emprunté aux travaux de R. ROSE et P. DAVIES, (1994) est proche de celui de "path dependence" (P. PIERSON, 1997) et renvoie à la thèse selon laquelle les étapes antérieures de gestion d'un problème conditionnent le mode d'action qui lui est consacré actuellement empêchant l'apparition d'une action innovante.

miasmes nuisibles pour l'organisme humain<sup>13</sup>. Il n'est donc pas étonnant qu'avec le début de l'industrialisation le voisinage des usines se soit mobilisé au nom de la protection de la santé pour demander une réglementation des émanations industrielles, même si le souci principal était au départ celui de la dévalorisation des propriétés environnantes. Une collaboration intime se met progressivement en place entre les pouvoirs publics et les hygiénistes. Les derniers sont sollicités pour apporter des réponses aux contradictions qui traversent l'espace urbain transformé en lieu d'accumulation de populations et d'activités de production.

Jusqu'au milieu du dix-neuvième siècle, les hygiénistes jouent un double rôle de médecins et d'experts en chimie. Cela leur permet d'entretenir des rapports de proximité avec les industriels qui les invitent à utiliser leur savoir de chimistes pour appuyer le développement économique (BAUD J.P., 1981: 207). Avec la spécialisation progressive de l'appareil d'État, l'apparition de nouveaux milieux d'expertise et la maturation du milieu industriel, qui s'affirme comme un groupe d'intérêts puissant, la collaboration entre les deux milieux se fragilise. Les hygiénistes se concentrent essentiellement sur les questions de salubrité, tandis que les industriels, à la recherche d'un appui au sein de l'administration, établissent les premiers contacts avec le ministère du Commerce et de l'Industrie et, par là, avec les nouveaux ingénieurs de l'industrie et, surtout, le corps des mines.

Tout au long du vingtième siècle et jusqu'aux années soixante-dix la configuration institutionnelle structurée autour du problème de la pollution industrielle se caractérise par la confrontation de deux pôles d'expertise : le milieu hygiéniste multiplie les conseils et les comités chargés de lutter contre l'insalubrité alors que le milieu industriel s'appuie sur de nouvelles instances techniques et administratives censées promouvoir le développement industriel. L'interaction entre ceux qui agissent au nom de l'hygiène et ceux qui défendent les intérêts industriels fera évoluer la réglementation tout en définissant la pollution de l'air comme un problème de santé publique.

Durant cette même période le débat est exclusivement centré sur les nuisances industrielles. La question des gaz produits par la circulation automobile, en augmentation constante depuis le début du siècle, n'est nullement discutée. Enjeu économique majeur, la construction d'automobiles sera placée, en France, au premier plan et les problèmes liés à la circulation seront quasiment exclus de l'agenda

---

<sup>13</sup> Sur ce sujet voir CORBIN Alain, 1986 et VIGARELLO George, 1993.

politique<sup>14</sup>. En 1903, le rapport du ministère de l'Intérieur et des Cultes consacre la mise en place d'un cadre décisionnel souple et surtout opaque, dominé par les constructeurs eux mêmes : « *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* »<sup>15</sup>. Capturant l'administration chargée des transports, les constructeurs définissent, depuis, les mesures concernant le développement du nouveau moyen de transport tout en contrôlant celles qui vont à l'encontre de cet objectif et cela pendant près d'un siècle<sup>16</sup>.

A la suite d'une brève montée en puissance internationale du problème de pollution atmosphérique, à la fin des années cinquante, les industriels et les constructeurs automobiles ainsi que leurs administrations de tutelle font pour la première fois front commun ; leur objectif étant de consolider leur position dans la gestion du problème et de minimiser celle du ministère chargé de la santé publique qui cherche à s'imposer comme responsable de la politique antipollution. Ceci se réalise par la promulgation de la loi de 1961 sur les pollution atmosphériques et les odeurs qui tout en reconnaissant le ministère de la Santé comme coordinateur de cette politique attribue la gestion de la pollution industrielle au ministère de l'Industrie et la gestion de la pollution automobile au ministère des Transports. La collaboration intime entre ces administrations et leur milieu d'intervention crée des quasi-monopoles de politique publique<sup>17</sup> qui partagent le contrôle de l'enjeu en évitant sa transformation en objet de controverse politique.

## 2. En Grèce, un problème d'urbanisme et de circulation automobile

Les conditions dans lesquelles émerge la question des nuisances atmosphériques en Grèce sont très différentes. La formation d'un État clientéliste prioritairement basé sur l'échange individuel de faveurs fait que la préoccupation hygiéniste est absente aussi bien au sein de la sphère publique que dans la société civile. Le processus

---

<sup>14</sup> L'éloignement de la question des nuisances automobiles de l'agenda politique constitue un exemple typique du cas de "refus de l'agenda" (*agenda denial*), tel qu'il est présenté par Roger W. COBB et Marc H. ROSS, (1997).

<sup>15</sup> Rapport publié dans le J.O. de la R.F. du 14 juin 1903, p.3710.

<sup>16</sup> Les relations tissées entre constructeur et ministère des Transports prennent, en effet, la forme d'une capture de clientèle en ce sens que l'administration qui est censée contrôler et réglementer le comportement d'un milieu socio-professionnel se transforme en défenseur des intérêts de ce milieu. Voir SABATIER Paul, (1975): 301 et s.

<sup>17</sup> Selon le terme utilisé par F. Baumgartner et B. Jones (1993) pour décrire des systèmes d'acteurs particulièrement fermés monopolisés par certains groupes qui imposent leur perception et leur mode de gestion du problème.

d'industrialisation est initialement très lent et se développe essentiellement loin des espaces bâtis. Si une loi est votée dès 1912 pour contrôler l'emplacement et les conditions de fonctionnement des usines, cela est lié à un vaste projet de modernisation urbaine et non pas à un souci de protection de la santé contre les émanations polluantes. L'investissement de l'appareil d'État par les hygiénistes français correspond en Grèce à la pénétration de la sphère politique mais aussi de l'administration par une élite technicienne composée essentiellement des ingénieurs-urbanistes.

La position des ingénieurs-urbanistes vis-à-vis du problème des nuisances est très différente de celle des hygiénistes : pour ceux-ci, la qualité de l'air constitue une préoccupation centrale au sein leur profession, alors que pour les urbanistes c'est le mode de répartition des activités humaines dans l'espace qui importe le plus ; la pollution ne les intéresse que comme signe de dysfonctionnement de cet espace. Dans ce cas, il paraît improbable que les ingénieurs-urbanistes fassent preuve d'une mobilisation soutenue en la matière. Tout d'abord, dénoncer le problème de la pollution serait reconnaître leur propre échec dans la planification du fonctionnement de la ville. Ensuite, prôner la limitation des activités polluantes serait se positionner contre le développement économique qui constitue la condition *sine qua non* pour garantir les activités de construction.

L'attitude des urbanistes vis-à-vis des nuisances industrielles reste ainsi nuancée et ne suscite aucune controverse. Après la création du ministère de l'Industrie, en 1951, cette question sera prise directement en charge par le nouveau ministère qui l'écartera de l'agenda. En revanche, le problème de la pollution automobile fait, depuis le début du siècle, l'objet de débats soutenus et cela malgré la très lente évolution du parc automobile grec<sup>18</sup>. Deux explications de ce phénomène peuvent être avancées. Tout d'abord, en l'absence d'industrie automobile, la réglementation des conditions de circulation ne constitue pas en Grèce un enjeu économique, ce qui donne une grande autonomie d'action aux autorités publiques. Ensuite, l'automobile en tant qu'objet d'intervention publique est compatible avec le "référentiel" de l'élite technicienne qui mène la politique d'organisation de l'espace urbain : aménager les villes c'est aussi agir sur les moyens de transport.

Jusqu'aux années soixante-dix, aussi bien les règles relatives au fonctionnement des établissements industriels que celles portant sur les conditions de la circulation

---

<sup>18</sup> Dès 1911, toutes les tendances politiques au Parlement sont d'accord pour reconnaître la nuisibilité du nouveau moyen de transport : "*l'état de la chaussée, la poussière, les odeurs constituent des dommages sociaux causés par l'automobile*", "*les automobiles sont des sources de bruit et de nuisances graves*". J.O. de l'A.N., du 18 novembre 1911, p.837.

automobile sont élaborées à la seule initiative du pouvoir politique et confiée au premier ministère technique grec, celui des Transports, mis en place par l'élite technique pour appuyer la politique de la modernisation urbaine. Donnant naissance, par détachement de certains de ses services, au ministère des Travaux Publics, il devient avec ce dernier le lieu d'éclosion de la politique antipollution en Grèce et fait de la pollution de l'air un problème d'organisation rationnelle de l'espace urbain.

Cette brève comparaison historique du processus de transformation de la question des nuisances atmosphériques en objet d'intervention publique permet d'identifier deux cadres institutionnels différents qui s'approprient chacun le problème de manière différente en lui attribuant un contenu différent : problème de santé lié à l'industrialisation, problème d'urbanisme lié à la circulation automobile. Ces écarts semblent se réduire à partir des années soixante-dix où une perception commune de la pollution atmosphérique s'impose progressivement de part et d'autre des frontières. L'irruption de nouvelles idées dans ces deux cadres institutionnels n'a pourtant qu'un impact relatif sur leur équilibre.

#### b) Changement à deux vitesses ?

Le mécanisme de changement qui se met en place lors des périodes où une nouvelle définition du problème de la pollution est consacrée prend la forme d'une juxtaposition entre deux forces antithétiques. Les nouvelles idées poussent vers une modification des rapports de force instaurés autour de l'enjeu, soit à travers le repositionnement des acteurs existants, soit par l'apparition de nouveaux acteurs. Simultanément, ceux qui ont précédemment réussi à imposer leur perception du problème et à influencer le contenu des mesures prises exercent des pressions afin de limiter la portée du changement. L'interaction entre nouvelles idées et "héritage" institutionnel fait du changement un processus à deux vitesses.

##### *1. Nouvelles idées et rupture institutionnelle*

Nouvelle valeur sociale, la protection de l'environnement se répand avec force dans le monde occidental à la fin des années soixante. Cette diffusion internationale génère des effets, non seulement au niveau des perceptions, par la redéfinition des problèmes antérieurement gérés dans le cadre d'autres catégories cognitives, mais aussi sur le plan institutionnel. La lutte contre la pollution de l'air justifiée, jusque-là, en référence à la protection de la santé publique ou à la rationalisation de l'organisation urbaine, se voit enveloppée dans un nouveau discours : il faut dépolluer l'air pour préserver les équilibres écologiques. Le problème de la pollution atmosphérique, quant à lui, se voit redéfini comme un problème environnemental, c'est à dire comme un

problème dont la conséquence principale à combattre est la dégradation de la qualité de l'environnement.

Selon J.P. Olsen, les idées et les intérêts sont façonnés par les institutions au sein desquelles ils apparaissent (OLSEN J.P. , 1988: 35, cité PARSONS W., 1995: 224). En ce sens, les idées qui sont incompatibles avec l'ordre institutionnel sont marginalisées car menaçant son équilibre. Pour comprendre la façon dont un problème est construit, March et Olsen proposent, ainsi, d'analyser le cadre institutionnel au sein duquel ce problème se situe (MARCH J.G. & OLSEN J.P., 1984). Néanmoins, dans les cas étudiés ici, la préoccupation environnementale et la définition de la pollution de l'air comme un problème d'environnement ne constituent pas des choix propres aux cadres institutionnels français et grec, correspondant aux matrices cognitives dominantes. Pour reprendre l'expression de M. Dogan et D. Pelassy, l'avènement de l'ère environnementale constitue un phénomène de "contagion" qui se diffuse et s'impose simultanément à travers les frontières perturbant les équilibres institutionnels et suscitant leur changement (DOGAN M. & PELASSY D., 1982: 10).

Dans les deux pays, cette nouvelle définition de la pollution de l'air engendre une reconstitution des pôles d'autorité au sein de l'appareil d'État. Cela se concrétise par la mise en place de nouvelles institutions chargées de la protection de l'environnement et par le transfert de la compétence en matière de lutte contre la pollution de l'air d'un secteur administratif à un autre. Après deux ans de débats, qui marquent une période de familiarisation avec la nouvelle valeur sociale, est mis en place, en 1971, le premier ministère français de l'Environnement. Par décrets successifs le nouveau ministère s'attribue les compétences précédemment dévolues au ministère de l'Industrie en ce qui concerne les établissements insalubres et incommodes et celles du ministère de la Santé en matière de coordination de la lutte contre la pollution atmosphérique. Il en va de même de la pollution automobile qui figure parmi les domaines d'intervention du jeune service de l'atmosphère. En Grèce, une première structure *ad hoc* apparaît également pendant la même période et un nouveau ministère est créé en 1980. Une fois les compétences de ce ministère concrétisées en 1988, la lutte contre la pollution de l'air est prise en charge par une grande direction qui comporte des services spécialisés en matière de pollution industrielle, de pollution automobile et de qualité des combustibles et de la combustion.

Alors que la définition de la pollution atmosphérique comme problème d'environnement provoque des restructurations importantes au sein de l'appareil d'État avec l'apparition de nouvelles institutions et le transfert de compétences attribuées antérieurement aux administrations traditionnelles, un autre processus de redéfinition se

dessine à partir des années quatre-vingt. Le débat européen sur la voiture propre et l'application de la nouvelle technologie catalytique ainsi que la multiplication des directives européennes portant sur les émissions automobiles a un impact direct, dans les deux pays, sur la perception des origines du problème.

N'ayant jamais, jusque-là, fait l'objet d'un débat, la pollution liée à la circulation automobile attire l'attention des parlementaires français qui interrogent le gouvernement. A la demande du ministre de l'Environnement, A. Roussel rédige en 1983 un premier rapport alarmiste sur ce sujet. Simultanément, la France est obligée d'inscrire en droit interne une série de directives dont celle relative à l'utilisation du pot catalytique longtemps refusée par les constructeurs français. Ce processus, malgré la résistance des représentants des intérêts automobiles, aboutit en 1996 à la promulgation d'une nouvelle loi faisant de l'automobile le principal responsable de la pollution de l'air<sup>19</sup>. Pendant près d'un siècle, les constructeurs automobiles, en collaboration directe avec le ministère des Transports, avaient réussi à gérer cette question à huis clos en évitant sa transformation en objet de controverse. Cet équilibre est d'ores et déjà brisé, plus en raison de la montée en puissance du débat sur la "voiture propre" au niveau européen qu'à la suite d'une initiative interne au cadre institutionnel au sein duquel est géré la problème de la pollution<sup>20</sup>. La redéfinition des causes du problème suscite la modification des rapports de force entre acteurs en présence : les industriels et le ministère de l'Industrie se marginalisent au sein de la configuration d'acteurs structurée autour du problème alors que le lobby automobile<sup>21</sup> et le ministère des Transports participent de plus en plus activement à l'élaboration de la politique antipollution.

En Grèce, les effets externes liés à la pollution automobile étaient déjà mis en évidence depuis le début siècle. Cependant, durant les années soixante-dix le débat a principalement porté sur la question industrielle. D'abord, les colonels en quête de légitimité évitent le déploiement d'un discours impopulaire désignant les citoyens-

---

<sup>19</sup> Comme le remarque P. Hall, l'impact de nouvelles idées ne se réalise concrètement qu'après leur institutionnalisation (HALL P., 1997: 184). En effet, la redéfinition du problème de la pollution de l'air et son impact sur les équilibres institutionnels se cristallise chaque fois à travers l'apparition d'un nouveau texte normatif. Cette constatation nous amène à penser que la définition d'un problème public ne constitue pas une étape antérieure aux négociations qui accompagnent l'adoption d'une nouvelle ligne d'action. Le processus délibératif à travers lequel sont définis les moyens à appliquer pour traiter un problème définit aussi le contenu de ce problème.

<sup>20</sup> Ceci étant dit, les industriels mais aussi les ingénieurs des mines, profitant de cette conjoncture, ont insisté à plusieurs reprises sur le fait que l'industrie ne constitue plus le principal responsable de la pollution de l'atmosphère.

<sup>21</sup> Par le terme "lobby automobile" nous entendons l'ensemble des groupes dont les intérêts sont liés à la promotion de la technologie automobile. Selon P. Fridenson (1977), les plus ardents promoteurs de l'automobile sont les constructeurs et les associations d'automobilistes. À ceux-là on ajouterait également l'ensemble des branches industrielles liées à la construction d'automobiles (sidérurgie, pneumatique, etc.).

automobilistes comme les principaux pollueurs de l'air. Au contraire, ils cherchent à créer des "ennemis" du peuple et l'industrie remplit bien cette fonction. Après la démocratisation de la vie politique, la pollution de l'air devient un enjeu politique majeur et les partis de l'opposition de gauche orientent de nouveau le débat sur la pollution industrielle et critiquent l'inaction du gouvernement accusé d'être soumis aux grands intérêts capitalistes. En arrivant au pouvoir en 1981 et après une campagne électorale axée sur la pollution atmosphérique à Athènes, le parti socialiste cherche à mettre en place un programme antipollution et à donner par là une preuve tangible de "l'alternance". Le débat européen sur les nuisances automobiles lui permettra de modifier son discours anti-industriel et de déplacer l'attention vers l'automobile qui, faute d'enjeu économique majeur, offre aux dirigeants grecs des marges d'action considérables. Dans le cas présent, l'orientation de la politique européenne vers les sources mobiles de pollution facilite le retour aux équilibres antérieurs perturbés, durant les années soixante-dix, par des repositionnements stratégiques, survenus à l'intérieur du cadre institutionnel, qui modifient momentanément la perception dominante du problème.

Dans les deux pays, la redéfinition des conséquences et des causes du problème génère des modifications non négligeables sur le plan institutionnel. Ceci étant dit, les institutions ne subissent pas passivement l'imposition des nouvelles idées qui fragilisent leurs équilibres. Elles réagissent de manière plus ou moins efficace au changement en cherchant à limiter son importance.

## *2. Nouvelles idées et résistances au changement*

Poser la question de savoir en quoi consiste exactement le changement produit par l'émergence d'une nouvelle perception du problème, c'est aller au delà des constatations immédiatement repérables pour analyser les dynamiques qui se mettent en place lors des périodes de modifications.

Si la mise en place d'une nouvelle institution, qui structure son champ d'intervention en extrayant des attributions antérieurement confiées à d'autres administrations, brise les équilibres institués, cette rupture ne se produit pas sans résistance. Plus qu'une administration nouvelle, le ministère français de l'Environnement est constitué par déplacement de services et de personnel des administrations préexistantes. Les ministères concernés par ces reconfigurations se mobilisent afin de contrôler l'autonomie d'action de la structure émergente et de préserver leurs acquis.

L'attribution au corps des mines, au sein du ministère de l'Environnement, de la lutte contre la pollution de l'air est le résultat de la "colonisation" de cette structure par

les représentants administratifs des intérêts industriels. Avant même la mise en place d'une administration de l'Environnement, le ministère de l'Industrie crée un service de l'environnement industriel (SEI) pour gérer la question des pollutions industrielles. Dès l'institution du nouveau ministère, le SEI est transféré en son sein afin d'assurer la continuité de la politique suivie en matière d'installations classées. Étant donné qu'à l'époque l'industrie est perçue comme le principal responsable de la pollution de l'air, ce problème sera également confié au SEI et ensuite au service de l'atmosphère dirigé aussi par les ingénieurs des mines. La pollution automobile sera inscrite dans le cadre des attributions de ces mêmes services mais les ingénieurs des mines adoptent dans ce domaine une position de non-ingérence qui permet à la coalition entre constructeurs et ministère des Transports de continuer à gérer cette question dans des cercles fermés. Bref, en colonisant la nouvelle administration, le corps des mines s'empare de la lutte antipollution et garantit la perpétuation du mode de gestion qui lui était consacré auparavant tout en limitant considérablement le rôle qu'est censé jouer le nouveau ministère dans ce domaine.

En Grèce, la création d'un nouveau ministère chargé de l'environnement consolidera le rôle joué par les ingénieurs-urbanistes dans la lutte antipollution depuis le début du siècle. Sa mise en place est effectuée par détachement provisoire de la direction de l'urbanisme du ministère des Travaux Publics, qui regagnera, en 1986, son ministère d'origine pour constituer une super-structure chargée de l'environnement, de l'urbanisme et des travaux publics. Quant à la pollution atmosphérique, les administrations concernées par le problème préservent leur mainmise sur les domaines qui les intéressent. En transférant sa direction de l'environnement industriel au sein du nouveau ministère, le ministère de l'Industrie entretient des rapports intimes avec le service chargé de la pollution industrielle avec lequel il partage d'ailleurs certaines compétences. Le ministère des Transports renforce ses services environnementaux et ne transfère au service des automobiles du ministère de l'Environnement qu'une faible partie de ses compétences. Malgré l'apparition d'une nouvelle institution, le mode de gestion de la pollution de l'air ne change que marginalement par rapport à la période précédente.

L'influence qu'exerce la nouvelle définition causale du problème sur la configuration institutionnelle en place est tout aussi relative. En Grèce elle ne fait que rétablir les équilibres antérieurs : comme par le passé, la question de la pollution industrielle est écartée et seules les nuisances automobiles sont prises en considération. En France, une rupture par rapport aux pratiques antérieures est constatée car c'est la première fois que la question de la pollution automobile occupe le devant de la scène. Ceci met un terme à la gestion à huis clos imposée par les constructeurs automobiles et

leur ministère de tutelle. Ceux-là se voient d'ores et déjà obligés de négocier au sein d'un cadre institutionnel beaucoup plus étendu où le ministère de l'Environnement trouve, pour la première fois depuis sa création, le droit à la parole. Néanmoins, ce changement ne signifie pas que les constructeurs perdent tout leur pouvoir d'intervention et d'imposition. Les durs marchandages qui ont accompagné l'élaboration de la nouvelle loi de 1996 sur la pollution de l'air en constituent la preuve : les mesures imposant des restrictions de la circulation ou de coûts supplémentaires aux industriels sont finalement remplacées par des mesures essentiellement incitatives qui ne semblent pas pouvoir contrarier la stratégie du "tout-automobile" dominant depuis fort longtemps la politique française des transports et soutenue par le lobby automobile.

La coexistence des éléments de rupture et de continuité dans la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce prend la forme d'un "changement à deux vitesses". A chaque étape de redéfinition une nouvelle perception du problème est consacrée. Il s'agit de la modification la plus radicale car le problème "change" de nature étant discuté en des termes nouveaux. Chaque redéfinition perturbe les équilibres institutionnels mais leur changement paraît beaucoup plus limité. Ceci est lié aux accords et aux pratiques enchâssés dans le mode de gestion du problème qui freinent la concrétisation de la rupture introduite par le changement de définition. Lorsque la bataille au niveau des représentations est perdue, les acteurs présents au sein de la configuration institutionnelle disposent toujours de moyens pour préserver, ne serait ce que partiellement, les équilibres préétablis.

\*\*\*\*\*

Selon P. Hall, un nombre important de travaux en politique économique comparée partagent la même caractéristique qui consiste à identifier a priori un certain type de variable et à montrer ensuite son importance dans la structuration des situations étudiées. Une telle démarche encourt le risque de préconditionner les résultats auxquels aboutit la recherche. Les travaux situés au confluent des approches en termes d'intérêts, d'institutions ou d'idées, apparaissent ainsi parmi les plus prometteurs car, au lieu de postuler la prédominance d'une seule variable, ils insistent sur l'interaction et l'interdépendance entre différentes variables (HALL P. 1997: 191, 196).

Dans le présent article, nous avons utilisé la thèse "*institutions matter*" comme point de départ pour essayer justement de montrer que d'autres variables sont aussi à prendre en considération dans l'étude des politiques publiques. Cela nous a amené à adopter une approche dynamique qui, à travers la comparaison des processus de définition et de redéfinition du problème de la pollution de l'air en France et en Grèce,

nous a conduit à établir une corrélation entre idées et institutions. L'hypothèse soutenue ici était que si les idées reflètent un équilibre institutionnel, elles peuvent aussi susciter la modification de cet équilibre. L'analyse de la lutte contre la pollution de l'air aboutit à une confirmation partielle de cette hypothèse : de nouvelles idées peuvent s'imposer au sein d'un cadre institutionnel donné en déstabilisant sa configuration mais ce dernier réagit activement à l'innovation en limitant sa portée.

Ces constatations, issues de la comparaison de deux cas précis, n'ont bien évidemment pas de valeur universelle. Le choix consistant à comparer deux cas fortement contrastés offre cependant une capacité de généralisation dont la validation est soumise à confirmation dans le cadre d'autres études. Ceci étant dit, et pour reprendre le propos de P. Hall, la réalisation d'une comparaison qui perçoit les politiques publiques comme un processus dynamique et donc changeant, constitue une démarche plus adaptée pour appréhender la complexité des objets étudiés.

#### RÉFÉRENCES :

BAUD Jean Pierre, 1981, "Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIXe siècle", *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 3, p. 205 et s.

BAUMGARTNER Frank & R. JONES Bryan D., 1993, *Agendas and instability in american politics*, Chicago and London, The University of Chicago Press

BENNET Colin, J., 1991, "Review article: What is policy convergence and what causes it?", *British Journal of Political Science*, vol.21, n° 2, avril, p.215 et s.

BLYTH Mark M., 1997, "Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy", *Comparative Politics*, janvier, p.229 et s.

CHEVALLIER Jacques, 1994, *Science Administrative*, Paris, PUF

COBB Roger W. et ROSS Marc H., 1997, *Cultural strategies of agenda denial. Avoidance, attack and redefinition*, U.S., University Press of Kansas.

CORBIN Alain, 1986, *Le miasme et la jonquille*, Paris, Champ Flammarion

DOGAN Mattei & PELASSY Dominique, 1982, *Sociologie politique comparative.. Problèmes et perspectives*, Paris, Economica

EDELMAN Murray, 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil

FRIDENSON Patrick, 1977, "Diffusion de la révolution", in BARDOU Jean-Pierre et al., *La révolution automobile*, Paris, Albin Michel.

GUBA E.G. (ed), 1990, *The paradigm dialog*, London, Sage

HALL Peter A., 1986, *Governing the economy: the politics of State intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press

- 1997, "The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", in LICHBACH Mark Irving & ZUCKERMAN

Alan S., *Comparative politics. Rationality, culture, and structure*, Cambridge University Press, p174 et s.

- 1998, "The potential of historical institutionalism: a response to Hay and Wincott", *Political Studies*, XLVI, p.958 et s.

JOBERT Bruno & MULLER Pierre, 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF

JORDAN G., 1990, "Policy community realism versus 'new' institutionalist ambiguity", *Political Studies*, XXXVIII, p. 470 et s.

MARCH J.G. & OLSEN J.P., 1984

MÉNY Yves, 1993, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan

PARSONS Wayne, 1995, *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot UK, Brookfield US, Edward Elgar

PIERSON Paul, 1997, *Increasing returns, path dependence and the study of politics*, Jean Monnet Chair Paper n°44, Institut Universitaire Européen (RSC)

ROSE Richard & DAVIES Phillip L, 1994, *Inheritance in public policy: Change without choice in Britain*, New Haven and London, Yale University Press

SABATIER Paul, 1975, "Social movements and regulatory agencies: toward a more adequate - and less pessimistic - theory of «client capture»", *Policy Sciences*, n° 6, p.301 et s.

SCHATTSCHEIDER Elmer Eric, 1975, *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*, (2<sup>ème</sup> éd.), Hinsdale, Illinois, The Dryden Press

SPECTOR Malcom & KITSUSE John I., 1987, *Constructing social problems*, (2<sup>ème</sup> éd.), US, Aldine de Gruyer

STEINMO Sven, THELEN Kathleen, LONGSTRETH Frank (dir), 1995, *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press

STONE Deborah, 1997, *Policy paradox. The art of political decision making*, (2<sup>ème</sup> éd.), N.Y., London, W.W. Norton & Company

VIGARELLO George, 1993, *Le sain et le malsain*, Paris, Seuil

VLASSOPOULOU Chloé, Anne, 1999, *La lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, Thèse en science politique, Université Panthéon-ASSAS Paris II, janvier

WEIR Margaret, 1995, "Ideas and the politics of bounded innovation", in STEINMO Sven, THELEN Kathleen, LONGSTRETH Frank (dir), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press

ZAHARIADIS N. & ALLEN C.S., 1995, "Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany", *Policy Studies Review*, 14:1/2, p.71 et s.