

L'HISTOIRE DANS L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES : RÉFLEXIONS A PARTIR DE LA LUTTE ANTIPOLLUTION

PAR

Chloé-Anne VLASSOPOULOU

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 » (Déloye, 1997). Toutefois, l'analyse des politiques publiques a pendant longtemps ignoré (et ignore souvent encore aujourd'hui) la dimension historique de son objet, à savoir l'action publique.

Certains y ont vu la conséquence d'une orientation positiviste de l'analyse des politiques publiques (Achenbaum, 1989 : 208). Influencés par le courant du « *rational choice* » et les approches managériales¹, les *policy analysts* se sont en effet préoccupés, pendant longtemps, de réaliser des études tournées vers le conseil aux décideurs. Basées sur les trois principes de la rationalité, de l'objectivité et de l'efficacité, ces études ont pour finalité la résolution des problèmes pris en charge par des autorités publiques. Dans ce contexte, les analyses restent résolument synchroniques puisque leur but est de répondre aux sollicitations et aux besoins quotidiens des agents gouvernementaux. Pour que l'analyse des politiques publiques s'ouvre aux approches historiques il a fallu attendre la mise en cause progressive du positivisme dominant et l'ouverture de la policy science vers des investigations d'ordre plus théorique².

1. Que l'on rencontre encore aujourd'hui, surtout dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, mais comme un courant minoritaire au sein de l'analyse des politiques publiques.

2. On peut considérer que les travaux de H. Simon et de C. Lindblom au début des années 60 sont les premiers à ouvrir la voie d'une critique du rationalisme dominant.

Des historiens américains regroupés, dans les années quatre-vingts, autour de la revue *Journal of policy history*³, ont été les premiers à ériger l'étude historique des politiques publiques en mode d'analyse spécifique. Selon la définition donnée par W.A. Achenbaum, « la *policy history* ambitionne de rompre avec les principes historiographiques pour développer des généralisations basées sur l'analyse exhaustive de cas strictement définis » (Achenbaum, 1980). Dans le même sens, D.E. Ashford (1992 : 34) reconnaît que l'étude historique des politiques publiques permet la mise en évidence des modèles généraux d'exercice de l'autorité à travers l'étude de cas spécifiques. Autrement dit, la rencontre de l'analyse historique et de l'analyse des politiques publiques est pensée comme un saut qualitatif pouvant constituer un moyen efficace pour aller au-delà des micro-enjeux de l'action publique.

L'objectif ici n'est pas de faire le bilan des études de politiques publiques ayant adopté une démarche historique mais de réfléchir aux apports de ce mode d'analyse en raisonnant à partir d'un exemple précis, celui de la lutte contre la pollution atmosphérique. Sans chercher à exposer en détail les étapes et le cheminement d'une recherche, nous présenterons les deux principaux apports que l'on peut mettre au crédit d'une approche historique des politiques de lutte contre la pollution de l'air : une meilleure compréhension des éléments constitutifs de la politique publique et une meilleure appréciation du poids du passé dans le développement de l'action publique. En observant comment un problème est publiquement mis en débat au cours d'une période longue, on peut reconstituer un processus continu de définition et de redéfinition du problème et mettre ainsi en évidence son caractère socialement construit. De même, un point de vue diachronique sur les trajectoires des différents acteurs impliqués dans l'émergence et la gestion d'un problème permet de mieux saisir et apprécier leurs capacités respectives à marquer le débat public et à imposer leur vision des enjeux (A). Par ailleurs, l'analyse historique des politiques publiques permet de considérer l'action publique comme un processus dont l'évolution ne dépend pas seulement de la conjoncture particulière qui la fait naître à un moment donné mais aussi d'un passé plus ou moins lointain qui conditionne son contenu (B).

UNE MEILLEURE APPRÉCIATION DES COMPOSANTES D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Comme l'indique W. Parsons (1996 : XV) en s'inspirant du titre de l'ouvrage de J. Dewey, l'étude des politiques publiques porte sur le public et ses problèmes. L'analyse historique de ces deux dimensions

3. 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 celles qui adoptent une démarche diachronique liant le passé au présent. Pour notre part nous nous situons dans le deuxième cas de figure.

permet de rejeter le présupposé longtemps dominant selon lequel chaque problème public est une réalité objective qui mobilise certains acteurs en vue de sa résolution. Plus que des faits objectifs dépendants de conjonctures particulières, les problèmes publics sont des constructions historiques dont on ne peut comprendre la formation que par un retour sur le passé (1). En outre, l'approche historique des politiques publiques permet d'évaluer le poids et le rôle effectif des différents acteurs. Ceux-ci sont partie prenante d'une interaction au long cours qui donne à chacun une position particulière face à l'enjeu qui les unit. Et cette position ne se réduit jamais à la seule défense d'une ou plusieurs modalités de résolution du problème (2). Nous illustrerons ces remarques en évoquant la lutte contre la pollution de l'air. La démarche consiste à considérer la situation présente sous l'angle de la définition du problème et de la configuration des acteurs, et à l'analyser en remontant dans le temps jusqu'à sa genèse⁴.

Les problèmes publics comme phénomène construit

Dans le cadre de leurs études synchroniques de l'action publique, les policy analysts considèrent fréquemment et souvent implicitement les problèmes publics comme des phénomènes nouveaux liés à des conditions présentes non reproductibles. Cette vision simpliste de la réalité sociale empêche de rendre compte de la continuité entre le passé et les situations présentes. Les politiques dites « de l'environnement » (telles qu'elles sont désignées aujourd'hui), illustrent bien cette difficulté : elles sont réputées nouvelles et censées répondre à des problèmes nouveaux.

Etudier la politique de lutte contre la pollution atmosphérique en la plaçant sous le label « environnement » revient à réduire cette lutte à la vision politico-administrative actuellement en cours. Ce label récent est introduit dans le langage politique français à la fin des années soixante notamment par le Premier ministre J. Chaban-Delmas qui demande en octobre 1969 l'élaboration d'un programme d'action pour l'environnement. C'est à travers ce programme, publié en 1970⁵, que sera déterminé le contenu de cette nouvelle catégorie « environnementale » d'interventions publiques. La lutte contre la pollution atmosphérique sera associée à cette innovation et, à cette occasion, la presse fera état, à plusieurs reprises, du « nouveau » fléau urbain qui pollue les poumons des citoyens.

4. Bien évidemment, l'évolution de ces deux composantes des politiques publiques, renvoie à un seul et même processus : les acteurs définissent et redéfinissent les problèmes tout en étant influencés par les définitions retenues. Nous proposons, cependant, ici de les étudier séparément afin de mettre en évidence les spécificités de chacun d'eux.

5. Pour l'histoire de l'émergence au sein de la sphère publique française de la pré-occupation environnementale, voir Spanou (1991) et Charvolin (1993).

Pourtant l'examen du passé, c'est-à-dire de la longue période antérieure à l'émergence des thématiques environnementales, offre une autre vision : inscrire cette pollution dans le domaine de l'environnement revient à ajouter une définition de plus à toutes celles que cette pollution a connues au cours de son long parcours historique de problème public. La pollution de l'air a suscité des actions publiques longtemps avant d'entrer dans les préoccupations environnementales des années soixante/soixante-dix. Pour analyser correctement les politiques publiques actuelles, le jeu d'acteurs qui se mobilisent à leur propos et les caractéristiques présentes de la configuration qu'ils forment, il faut d'abord prendre conscience de cette historicité et commencer par la mettre en évidence⁶.

Il est impossible de dater précisément l'émergence des préoccupations relatives à la qualité de l'air car elles semblent avoir été toujours présentes dans la vie des cités, définies et traitées selon des modalités propres à chaque époque. Hippocrate aux V^e et IV^e siècles av. J.-C. s'était déjà préoccupé du problème en soulignant l'influence des airs et des lieux sur l'élaboration des tempéraments, les formes du langage et le génie des nations (Corbin, 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 citadins (Corbin, 1986 : 14). Plusieurs ordonnances du Prévôt de Paris ont interdit depuis 1348 des activités polluantes dans la capitale française (Gousset & Magistry, 1968 : 2-3 ; Thibaut, 1975 : 11-22). Surtout, avec l'ère industrielle et l'augmentation rapide des populations urbaines, une étape importante est franchie lorsque apparaît la première réglementation nationale en la matière.

Plus précisément, l'étude de la lutte antipollution depuis le premier décret impérial de 1810 sur les établissements insalubres et incommodes, permet de montrer que la pollution de l'air traverse les époques en empruntant des définitions variables suivant les préoccupations et les acteurs mobilisés à son propos. Considérer la pollution atmosphérique comme un problème *parce qu'elle nuit à la qualité de l'environnement* nous paraît aujourd'hui une évidence ; pourtant cette justification, propre à notre époque, fut précédée par d'autres qui étaient aussi « évidentes » pour leurs contemporains : celle de l'atteinte à la propriété pri-

6. 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 il laisse aussi 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 différents secteurs administratifs. Voir aussi les remarques formulées dans Vlassopoulou (1999 : 234-235).

vée ; celle du dommage à la santé publique (Lascoumes & Vlassopoulou, 1998 : 32).

Avec l'industrialisation, et notamment durant la seconde moitié du XIX^e siècle, les odeurs dites "incommodes et insalubres" en provenance d'ateliers n'ont pas tardé à être définies comme une atteinte aux intérêts des propriétaires de terres agricoles ou d'immeubles locatifs côtoyant des manufactures. Troublant la pleine jouissance de la propriété et dévalorisant ces biens, les nuisances atmosphériques devinrent ainsi une préoccupation publique sous l'effet de l'antagonisme entre l'intérêt des propriétaires fonciers et celui des manufacturiers. La suite de l'histoire atteste de la montée en puissance de ces derniers : la première réglementation nationale de 1810 visant à lutter contre ces pollutions, limite essentiellement les risques de procès de voisinage et de fermetures municipales en créant – suivant un schéma toujours actuel – la procédure d'autorisation administrative préalable qui limite les voies de recours des tiers contre les manufacturiers et leurs responsabilités propres (Lascoumes 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 des manufactures. La mobilisation de ces professionnels représentés notamment au Parlement et les pressions politiques qu'ils exercent au sein de cette institution, sont à l'origine d'un long et chaotique processus de révision législative qui aboutit en 1917. La nouvelle loi entérine l'évolution jurisprudentielle du siècle écoulé et préfigure la législation actuelle. Elle exprime surtout une définition sanitaire du problème qui va bien au-delà des odeurs, initialement incriminées, pour inclure les émanations visibles (fumées). Cette définition hygiéniste de la pollution atmosphérique connaît son apogée en 1932 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, problème d'odeurs, problème de fumées, sont autant de conceptions correspondant chaque fois à une configuration historique particulière qui donne sens au long processus d'évolution des perceptions de la pollution de l'air. Il en va d'ailleurs de même pour la définition de la pollution atmosphérique référée aux automobiles. Il serait erroné de croire que cette perception, récente en France, soit liée exclusivement à l'augmentation des véhicules en circulation. La question des émissions automobiles est connue depuis l'apparition de ce nouveau moyen de transport au début du siècle précédent. Dès 1903, un rapport du ministère de l'Intérieur évoque le 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 dans les campagnes contre 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 émerge dès les années trente et une politique très rigoureuse se met en place dans les années cinquante (Vlassopoulou, 1999 : 174 et sq).

Un retour en arrière est donc 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, en partie au moins, hérités de situations antérieures qui conditionnent les perceptions que l'on 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 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 longtemps exercée par le lobby automobile français sur ce domaine⁸. Il s'agit là, selon les termes de Cobb et Ross (1997), de la fin d'une longue période de « déni d'agenda » au terme de laquelle le problème de pollution automobile est reconnu.

L'historicité de la configuration des acteurs de politique publique

L'histoire qui vient d'être résumée éclaire le processus diachronique de construction d'un problème public. Mais elle permet aussi de mieux comprendre le rôle actuel que jouent certains acteurs mobilisés au sujet d'une politique publique. Le recul historique fait apparaître des tendances durables dans les configurations d'acteurs, les rapports de force, les positions respectives de chacun par rapport aux autres, etc.

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.

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.).

L'étude de la lutte contre la pollution de l'air illustre bien cette historicité des acteurs. Alors que la complexité du problème, liée à une multitude des sources de pollution fixes et mobiles, est reconnue par l'ensemble des spécialistes en la matière, la dernière loi de 1996 organisant la politique antipollution ne se réfère qu'aux émissions automobiles. Les autorités publiques expliquent ceci par le fait que la pollution industrielle a considérablement reculé contrairement à la pollution automobile définie aujourd'hui comme la principale source de pollution. Une analyse cantonnée à la période récente aurait du mal à s'affranchir d'une telle justification politique. En revanche, une approche historique impute cette situation aux pratiques et aux accords entre acteurs enchâssés dans le mode de gestion du problème. Deux principaux réseaux d'acteurs, soucieux du maintien de leur indépendance, contrôlent en effet, depuis très longtemps, la lutte antipollution.

Depuis le début de l'industrialisation, et surtout à partir du milieu du XIX^e siècle, les nuisances industrielles sont gérées par les manufacturiers en collaboration directe avec les ingénieurs d'Etat chargés du développement industriel (ingénieurs des mines). 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.

En l'espace d'un siècle, de 1783 à 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'Etat compétent en matière de progrès industriel, n'est pas accueilli avec grand enthousiasme par les industriels soucieux d'échapper aux ambitions interventionnistes de l'état. Considérés comme éloignés des problèmes concrets que rencontrent les industriels, les ingénieurs des mines ne gagneront leur confiance que très lentement⁹. Sachant que sa réussite dépend de cette confiance, le corps des mines déploiera différentes stratégies pour l'acquérir. Un premier pas est amorcé avec l'ouverture de l'école des Mines à un recrutement externe : dès 1816, elle recrute neuf élèves, fils de directeurs ou propriétaires d'usines métallurgiques et minières, domaines de prédilection des ingénieurs des mines (Thepot, 1984 : 57). Ceci resserre les liens entre producteurs et ingénieurs. Ce rapprochement se poursuit non sans incidences sur la législation : dans les années 1840, alors que les médecins-hygiénistes se préoccupent de plus en plus des nuisances minières et métallurgiques, la réglementation imposée à ces branches est paradoxalement allégée et en 1898 les établissements correspondant, en passant de la première à la seconde classe, sont exonérés des contraintes d'éloignement des habitations qui pèsent sur la première (Baud, 1981 : 217).

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

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. Alors que les hygiénistes reconnaissent explicitement en 1848 le caractère nuisible de cette technologie, les ingénieurs des mines ne résistent pas à la poussée des intérêts privés et se servent de ce domaine d'activité pour asseoir leur réputation. Ils sont ainsi à l'origine 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, 1984 : 58-59). L'imposition, pour la première fois, aux industriels de l'obligation de s'équiper d'une technologie anti-pollution, les appareils fumivores, ne prêle pas à conséquence : ces appareils n'ont jamais été installés et l'administration n'a jamais cherché à les imposer. Le décret du 30 avril 1880 retirera cette obligation sous prétexte que la question des fumées n'est pas spécifique 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 qu'apparaît le principe – très en vogue aujourd'hui – de « l'auto-surveillance » 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 bénéficient aussi et doublement de cette évolution : ils se déchargent du rôle de contrôleur qui les rendaient hostiles aux yeux des industriels et ouvrent une première voie de pantouflage en se faisant confier la direction de ces associations (*Ibid.* : 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, ils n'auraient pu traiter la question des émanations industrielles sans dégrader le climat de confiance en cours de formation avec les industriels. Cette recherche de reconnaissance par les milieux industriels les prive de l'autonomie de décision et d'action qu'ont connue d'autres ingénieurs d'Etat. La stratégie consistant à jouer sur les deux tableaux de la complicité et de la contrainte n'est pas facile à mettre en œuvre. Aussi limitent-ils leurs ambitions à la production d'une expertise technico-économique de haut niveau, en cohérence avec leur formation initiale et satisfaisante tant pour les industriels que pour des gouvernements soucieux de promouvoir l'industrialisation. Dans cette perspective, la lutte contre les nuisances constitue pour eux une contrainte à gérer en collaboration directe avec

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.

les industriels. Ce cadre de collaboration-négociation avec les industriels qui s'établit depuis le XIX^e siècle a permis la mise en place d'un « isolat », pour reprendre l'expression de P. Grémion (1976), au sein duquel les questions de pollution industrielle ont pu être gérées dans des sphères confinées.

L'avènement de l'ère environnementale dans les années soixante-dix et la redistribution des compétences qu'elle produira au sein de l'appareil d'état, profiteront au corps des mines qui se verra officiellement confier la responsabilité de la lutte contre la pollution atmosphérique. Cet élargissement du domaine de compétence ne signifie pourtant pas un nouvel investissement de ce corps en matière de pollution automobile. Un autre isolat est constitué depuis le début du XX^e 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 »¹¹. Même sans se voir officiellement chargé de la lutte antipollution automobile, cet isolat contrôle, depuis lors, la politique (ou la non-politique) menée dans ce domaine et contribue ainsi à fragmenter la gestion de la pollution de l'air.

En effet, si aucun texte législatif ne traite de la pollution atmosphérique comme d'un problème global, cela tient au fait que les deux principales sources de pollution, industrielle et automobile, depuis l'apparition de cette dernière, sont prises en charge par deux isolats distincts qui préservent leur autonomie. Il serait donc erroné de considérer le lobby automobile comme un acteur nouveau dans la configuration d'acteurs relative à la lutte antipollution. En découvrant l'ancienneté de ce lobby et la position qu'il occupe depuis longtemps au sein de cette configuration on perçoit mieux l'étroitesse des marges de manœuvre dont disposent les autorités publiques. Il serait erroné aussi de croire que l'isolat industriel, parce qu'il n'est pas concerné par la définition du problème, demeure absent des négociations qui façonnent la politique de lutte contre la pollution automobile. L'histoire de sa prépondérance dans ce domaine suggère plutôt que cet isolat sait limiter son implication dans la genèse et le traitement de problèmes en inflexant sur leur définition.

11. Rapport du ministère de l'Intérieur, *op. cit.* : 3710.

Ainsi l'approche historique des politiques publiques, illustrée ici par la lutte contre la pollution atmosphérique, montre que les problèmes publics sont des constructions sociales, donnent lieu à des définitions variables au cours du temps et dépendent dans leurs évolutions de configurations d'acteurs historiquement ancrés, parfois dans un passé très ancien. Ce regard conduit à reconsidérer les politiques publiques : plus qu'une simple succession de programmes d'action, elles correspondent à des processus sociaux continus et évolutifs.

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 ». Pour faire apparaître les liens qui tissent ensemble l'action publique passée et présente, il est utile de s'interroger sur les rythmes et les formes de son évolution. En quoi consiste le changement dans l'action publique ? L'innovation est-elle possible ? Dans quelle mesure le passé freine-t-il les tentatives de rupture ? Des telles interrogations imposent une démarche historique et elles suscitent un débat déjà riche en contributions. Deux positions en présence peuvent être schématisées : certains soutiennent la thèse d'une dépendance au passé des situations et actions actuelles ; d'autres imputent à l'action publique du moment une autonomie suffisante pour briser les équilibres institués au cours du temps. Après avoir brièvement évoqué les principaux travaux qui alimentent ce débat, on tentera d'évaluer l'importance du passé dans des évolutions de politiques publiques en s'appuyant sur l'analyse historique de la lutte contre la pollution atmosphérique.

Le changement dans l'action publique : un débat ouvert

« Incrémentalisme » (Lindblom, 1959), « héritage » (Rose & Davies, 1994) ou « *path dependence* » (Pierson, 1997) sont devenues des notions d'usage courant dans la sociologie des politiques publiques pour évoquer le poids du passé et la dépendance de l'action publique à sa propre histoire.

Lindblom élabore la notion d'incrémentalisme pour exposer et expliquer la faiblesse des capacités d'innovation du décideur. Celui-ci a des aptitudes cognitives limitées qui ne lui permettent pas de saisir l'ensemble des paramètres susceptibles d'influer sur le résultat de 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 présen-

te.

Dans la même veine, 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 d'un nombre important de programmes en cours, adoptés par les gouvernements précédents, auxquels 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 restrictifs faute de pouvoir tout réformer.

Avec la notion de *path dependance* P. Pierson prolonge cette interprétation. 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 des 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 telles interprétations selon lesquelles le passé détermine largement le présent, d'autres, comme celle du « punctuated equilibrium » (Baumgartner & Jones, 1993) ou de « policy stream » (Kingdon, 1984), suggèrent que le passé n'est pas toujours une contrainte. Sous certaines conditions, la rupture par rapport au passé est possible.

Dans leur travail novateur, F. Baumgartner et G.D. Jones s'emploient à démontrer que les politiques publiques évoluent à travers une succession de périodes longues d'incrémentalisme et de périodes courtes marquées par des changements radicaux et rapides. Le point de départ de leur travail consiste à considérer que chaque configuration d'acteurs constituée autour d'un problème reflète 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 brise 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 nouvel-

le 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 Cohen, March et Olsen, J. Kingdon considère également que le changement radical est possible. L'action publique n'est pas issue de 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 certaines perceptions et argumentations pour les imposer au sein de chaque communauté de politique publique comme cadres de définition des problèmes et des programmes. Si le contexte politique, qui dépend notamment de l'opinion publique, des forces politiques et du gouvernement en présence, apparaît réceptif à ce couplage entre problème et cadre d'action, il est fort probable de voir émerger une nouvelle politique publique marquant un changement au sein de l'action publique¹².

Contrairement à la première série d'analyses présentées plus haut, ces travaux relativisent le poids du passé dans l'action présente, l'historicité de l'action publique n'étant pas reconnue comme un fait incontournable. Ceci étant dit, dans les deux cas, 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 à définir une politique publique de manière également restrictive comme un simple programme d'action. Les politiques publiques renvoient pourtant davantage à une évolution des rapports de forces entre divers acteurs publics et privés (eux-mêmes conditionnés par une réalité donnée et conditionnant la façon de percevoir celle-ci) qu'à des programmes précisément conçus et mis en œuvre.

C'est à travers cette conceptualisation large de la notion de politique publique que l'on se propose de penser le changement. Ce dernier apparaît alors comme un processus complexe issu d'une corrélation entre trois variables au moins : la façon dont un problème est perçu, la configuration des acteurs mobilisés autour de lui et le contenu de la politique le concernant¹³. La définition d'un problème influe directe-

12. 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 Surel (1997).

13. Nous ne ferons pas ici une présentation complète du modèle d'analyse que nous proposons pour analyser le changement de politique publique (Vlassopoulou, 1999, 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.

ment sur l'identité des acteurs concernés : comme l'observent Rochefort & Cobb (1994 : 4), définir un problème c'est identifier ses origines et donc dénoncer les "coupables" qui devront subir le coût de sa résolution. Schattschneider (1975 : 102) remarque en outre que la définition d'un problème est un enjeu de pouvoir. Ceux qui arrivent à décider de son contenu, décident aussi de cette manière des acteurs qui seront impliqués. Enfin, chaque définition met en évidence certaines causes et en occulte d'autres, ce qui réduit le débat à une perspective particulière, et légitime une ligne d'action au détriment des autres (Edelman, 1991 : 46). Dès lors, le changement de définition du problème ne peut que correspondre à une modification des rapports de force entre acteurs et à une transformation des mesures envisagées pour le résoudre. C'est donc à travers ce mécanisme de corrélation triadique que nous suggérons d'aborder la question du changement dans la lutte contre la pollution de l'air afin de montrer que, tout en étant possible, l'innovation n'est jamais libérée du poids du passé.

Le processus complexe du changement dans l'action publique

La lutte contre la pollution de l'air en France a connu une longue histoire « définitionnelle », rythmée par des changements successifs dans les perceptions du problème. Au regard de ses conséquences, cette pollution a d'abord été définie, au début du XIX^e siècle, comme un problème d'atteinte à la propriété privée puis, à l'amorce du siècle suivant, comme un problème de santé publique et elle apparaît, dans les années soixante-dix, comme un problème d'environnement. Parallèlement, au cours de ces deux siècles, les définitions du problème se sont essentiellement référées à la source industrielle de cette pollution. Ce n'est qu'au milieu des années 1990 que le problème est évoqué en relation avec l'automobile. Pour apprécier le poids du passé dans l'action publique, il est utile de s'interroger sur liens qui unissent ce type de changements à ceux observables dans les rapports de force entre les acteurs d'une part et les dispositifs d'action publique d'autre part. Trois variables sont ainsi distinguées dont il convient de suivre ensemble les évolutions respectives pour saisir l'importance de chacune et identifier les possibilités et conditions de ruptures par rapport au passé.

A chacune de ces modifications conceptuelles du problème de la pollution correspond en effet une transformation de la configuration des acteurs en présence. L'imposition d'une perception sanitaire-hygiéniste des risques liés aux nuisances atmosphériques atteste du rôle prépondérant joué par les médecin-hygiénistes. Depuis le milieu du XIX^e siècle, ces professionnels tentent d'imposer sur l'agenda politique la question des risques sanitaires liés à la pollution de l'air¹⁴. Ce long

14. 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

effort aboutira à la promulgation de la loi de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes qui institutionnalise le rôle joué par les instances hygiénistes dans le domaine de la pollution industrielle en définissant des compétences conjointes au Comité consultatif des établissements classés et au Conseil supérieur d'hygiène publique. Cette dynamique de « médicalisation » du problème débouchera, en 1960, sur l'attribution de la responsabilité en matière de pollution atmosphérique au ministère de la Santé.

Cette reconnaissance officielle des hygiénistes dans la lutte antipollution doit pourtant être relativisée si l'on prend en considération les moyens effectifs dont ils disposent pour agir dans ce domaine. En effet, les instances industrielles, en charge du problème depuis le décret impérial de 1810, ont constamment cherché à limiter la place occupée par les hygiénistes sur ces sujets jusqu'à obtenir progressivement leur exclusion. On peut signaler notamment que le ministère du Commerce et de l'Industrie, selon la loi de 1917, est la seule administration centrale responsable de ce domaine. On relève ensuite que le Conseil supérieur d'hygiène publique et les Conseils départementaux d'hygiène n'obtiennent qu'un rôle consultatif quand le Comité consultatif des établissements classés se voit attribuer des compétences très larges. Enfin, même lorsque le ministère de la Santé est officiellement chargé du problème, en 1960, sa mission se limite à coordonner les différents acteurs impliqués dont les compétences respectives ne sont pas révisées.

Globalement, depuis sa reconnaissance formelle en 1917, le rôle des instances hygiénistes en matière de pollution ira en décroissant. En 1976, à l'occasion de la modification de la loi de 1917, le Secrétaire d'État à l'Environnement affirme que « la consultation de ce conseil [le conseil supérieur d'hygiène publique de France] nous avait paru inutile, car les intérêts de la santé publique sont déjà représentés au sein du conseil supérieur des établissements classés »¹⁵. Il en va de même des conseils départementaux d'hygiène qui, avant d'être remplacés, en 1993, par les commissions départementales consultatives, se verront marginalisés au profit des services extérieurs du ministère de l'Industrie dirigés par le corps des mines et imposés comme conseillers incontournables du préfet dans ce domaine. Bref, si l'émergence d'un nouvel acteur constitue en soi une innovation au sens où il est porteur d'un nouveau discours et de nouvelles pratiques, cette innovation est contrecarrée par la mobilisation d'acteurs plus anciens, qui, en limitant le pouvoir du nouveau venu, arrivent à défendre leur propre position.

Les mêmes constatations peuvent être faites en ce qui concerne la redéfinition de la pollution atmosphérique comme problème d'environ-

(suite note 14) hommes et les animaux". Braconnot & Simonin, "Note sur les émanations des fabriques de produits chimiques", *Annales d'hygiène publique*, XL, 1848, p.128-136, cité par Baud (1981 : 217-218).

15. P. Granet, Ass. Nat., 15 avril 1976, *J.O.-Débat*, p. 1832.

nement dans les années soixante-dix. Elle s'accompagne aussi de l'apparition d'un nouvel acteur : le ministère de l'Environnement, créé en 1971, modifie la configuration d'acteurs en prenant en charge la gestion de cette pollution ainsi retirée du domaine de compétence du ministère de la Santé. Mais là encore, la situation antérieure empêche l'apparition d'un changement radical. 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, lors de la création du ministère de l'Environnement, le *Service de l'Environnement Industriel* – chargé au ministère de l'Industrie des questions de pollution atmosphérique et dirigé par des ingénieurs des mines – sera transféré d'un bloc au nouveau ministère. Ce transfert garantira la continuité dans le mode de gestion du problème et rassure les milieux industriels¹⁶. Comme le remarque C. Grémion (1974 : 62), les grands Corps d'Etat ne conservent leur pouvoir que dans la mesure où ils respectent la base institutionnelle du pouvoir de leurs partenaires. En ce sens, la présence du Corps des Mines au sein du nouveau ministère remplit une double fonction respectueuse de la gestion depuis longtemps fragmentée du problème : 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.

‘ Au regard de ses causes, le problème de la pollution de l'air n'est plus limité, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, aux sources industrielles. Sa définition intègre progressivement l'automobile. Cette mutation perturbe aussi les équilibres antérieurs mais de manière superficielle : certains industriels, grands pollueurs (métallurgie, houillères, chimie...) et le ministère de l'Industrie perdent leur position hégémonique tandis que les constructeurs automobile et le ministère des Transports participent de plus en plus activement à l'élaboration de la politique antipollution. Cependant il ne s'agit pas de l'apparition d'un nouvel acteur mais essentiellement d'un repositionnement au sein d'un système d'acteurs qui demeure inchangé (les industriels se marginalisant alors que le lobby automobile devient un acteur central). Par ailleurs, aucun nouveau groupe de pression n'entre en scène. Les associations de l'environnement, qui ont une activité croissante depuis les années soixante-dix, restent marginales dans ce processus de politique publique toujours sous l'emprise d'acteurs anciens.

16. 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 (Lascoumes, 1994 : 143).

Quel est l'impact des changements de définition du problème et de rapport de force entre acteurs sur l'action publique initiée ? A chaque étape des incidences sur l'action entreprise sont observables mais de portée assez réduite. Ainsi, la mobilisation active et les pressions exercées par les hygiénistes, à travers le Parlement, aboutit à l'abrogation du décret impérial de 1810, et à l'adoption de la loi de 1917 présentée comme mieux adaptée à l'évolution des technologies industrielles. Néanmoins, une analyse plus approfondie du texte de 1917 montre que les changements sont limités. L'article 1er de cette loi innove en considérant les nuisances industrielles comme un risque pour la santé publique mais la nocivité des émanations atmosphériques – pourtant reconnue en 1865 lors d'une tentative avortée d'imposer aux industriels l'installation d'appareils fumivores – n'est pas intégrée dans la loi. Aucune liaison spécifique n'est donc établie entre la pollution atmosphérique et la santé publique. Ce choix reflète l'hostilité des industriels à l'égard d'une réglementation des rejets atmosphériques dont le coût du traitement est particulièrement élevé¹⁷. Leur position centrale dans le système de gestion des nuisances industrielles leur permet de maintenir la plus grande imprécision dans ce qui doit être perçu comme une pollution de l'air.

L'isolat industriel s'oppose aussi à toute modification effective des voies de recours ouvertes aux tiers pour se défendre contre les émanations. Ainsi l'article 14 de la loi de 1917, délaissant les préoccupations de santé publique, ne reconnaît de droit de recours contre les autorisations préfectorales qu'à la municipalité et aux voisins immédiats de l'installation polluante. En outre, ces tiers ne peuvent agir, observent Gousset & Magistry (1968 : 499), que pour défendre leurs intérêts particuliers. La défense de l'intérêt général (dont la santé publique) est réservée à l'administration centrale selon les moyens que ladite loi lui accorde et non par des actions citoyennes en justice. Ces restrictions réduisent fortement la portée des luttes contre la pollution atmosphérique. Les actions référées à des intérêts particuliers peinent toujours à établir scientifiquement l'impact immédiat et à long terme d'une pollution sur les organismes vivants. Seuls les aspects visibles de la pollution (odeurs, noircissement des murs...) peuvent donc être évoqués dans un recours visant la protection d'intérêts particuliers, or ces aspects visibles ne sont pas nécessairement les plus nocifs. Ainsi, les industriels parviennent-ils, dans la loi de 1917, à limiter considérablement la portée des changements liés aux nouvelles préoccupations hygiénistes relatives à la santé publique.

C'est en 1932 que les rejets atmosphériques seront définis explicitement comme un risque pour la santé publique. Une conjoncture parti-

17. En fait, le traitement des polluants atmosphériques ne peut être réalisé qu'individuellement par chaque unité émettrice, contrairement au traitement des eaux qui, par la création des réseaux d'assainissement, est plus facile à concevoir car le coût est partagé entre l'ensemble des consommateurs.

culière a permis aux hygiénistes présents dans l'enceinte parlementaire de faire adopter une loi interdisant purement et simplement l'émission des fumées dans l'atmosphère au nom de la santé publique. Mais la loi de 1932 rencontrera de nouveau l'opposition virulente des industriels et restera lettre morte jusqu'à son abrogation en 1961. C'est cependant à partir de ce texte que la pollution atmosphérique est reconnue comme un problème public spécifique, objet d'une politique particulière : « la politique de la fumivoricité », selon l'expression de l'époque, rebaptisée ultérieurement politique de lutte contre la pollution atmosphérique.

Les accords et les pratiques enchâssés dans la gestion du problème pèsent également sur le contenu de la loi de 1961 relative aux pollutions atmosphériques et aux odeurs. Cette loi consolide l'emprise des différents isolats bureaucratICO-corporatistes déjà présents dans ce domaine. Il s'agit d'une loi imprécise qui confie la définition de son contenu aux initiatives de ces isolats en préservant la gestion fragmentée du problème. Quant à la dernière loi en date, de 1996, qui abroge celle de 1961, elle coïncide avec la redéfinition de la pollution de l'air comme problème automobile¹⁸. C'est la première fois qu'un texte législatif en France prévoit des mesures de lutte contre les sources mobiles de pollution. Mais ces dispositifs ne sont pas libérés du poids du passé. En ce qui concerne son champ d'application, il pérennise 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 reflète 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 contraintes, se limite à des actions incitatives. En étudiant la genèse de cette loi, on se rend rapidement compte que la promulgation du premier texte français réglementant les sources mobiles de pollution résulte moins d'une perte d'influence du lobby automobile que d'une conjoncture européenne qui oriente le débat au sein de l'Union Européenne vers les émissions automobiles.

18. Il a fallu attendre près de 25 ans depuis la création du ministère de l'Environnement pour qu'une nouvelle loi remplace la loi de 1961 sur les pollutions atmosphériques et les odeurs. Ceci n'est pas sans rapport avec la présence au sein de ce ministère du corps des mines qui sert de garantie au statu quo. Comme l'indique un ingénieur des mines 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 ».

Ces aperçus historiques sur l'évolution de la lutte contre la pollution de l'air permettent de tirer l'enseignement suivant : la définition du problème peut changer de manière radicale, comme une forme de rupture par rapport au passé, sans que cela n'entraîne nécessairement une transformation importante des rapports de forces entre acteurs et des dispositifs de politique publique. Le problème peut être débattu en des termes complètement nouveaux tout en restant dans une configuration d'acteurs à peu près stable et sans rupture dans les contenus concrets de l'action publique. Les trois variables considérées n'évoluent donc pas avec la même intensité et ce différentiel explique que des changements apparemment importants puissent laisser au passé un poids considérable dans le devenir d'une politique publique.

*

* *

L'ambition de cette contribution n'était pas de faire un tableau exhaustif de ce que la démarche historique peut apporter à l'analyse des politiques publiques. Il s'agissait plus modestement de faire ressortir et d'analyser deux principaux apports aperçus à l'occasion d'une recherche sur les politiques de lutte contre la pollution atmosphérique. Dans ce cadre, l'approche historique a permis de montrer que la définition d'un problème public correspond à une construction sociale qui dépend plus des rapports de force entre les acteurs mobilisés qu'aux réalités matérielles évoquées par telle ou telle définition. Chaque acteur est porteur d'une définition spécifique adaptée à sa perception de la réalité, à ses valeurs, à ses intérêts et souligne certains aspects de la réalité concernée plutôt que d'autres. La définition d'un problème public est un processus historique de confrontation entre ces différents acteurs qui infléchissent, par leurs luttes, la définition prééminente à une époque donnée. En outre, notre approche a permis de montrer que ces rapports de forces sont eux-mêmes des constructions historiques. La capacité des acteurs à peser sur la définition d'un problème public et, par conséquent, sur le traitement du problème est d'autant plus grande que leur position dans le jeu s'est consolidée au cours du temps. L'étude des conditions et formes du changement dans un domaine d'action publique fait apparaître les difficultés rencontrées par les acteurs nouveaux, quelles que soient leurs ressources techniques et symboliques, pour s'imposer face à ceux qui agissent depuis longtemps dans ledit domaine. Les dispositifs d'action publique annoncés comme innovants ont une portée d'autant plus limitée qu'ils rencontrent la résistance efficace d'acteurs déjà en place, luttant pour le maintien du statu quo. Ainsi l'approche historique permet à la fois de saisir l'importance des changements de définition des problèmes publics tout en rendant compte du poids du passé dans l'évolution de l'action publique.

RÉFÉRENCES

- Achenbaum, W.A (1989) Politics, Power and Problems : perspectives on writing policy history, *Journal of Policy History* 1 (2) : 206-231.
- Ashford D.E. (1992) *History and context in comparative public policy*, Pittsburgh U.P.
- Baud, J.-P. (1981) Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIX^e siècle, *Revue Juridique de l'Environnement* 3 : 205-220.
- Baumgartner, F. & Jones (1993) *Agendas and instability in american Politics*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press.
- Boudon, R. (1991) *La place du désordre*, Paris, PUF (1ère 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, Grenoble, Université Pierre Mendès-France / Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.
- Cobb R.W. & Ross M.H. (ed.) (1997) *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack and Redefinition*, Lawrence, The University Press of Kansas.
- Corbin, A. (1986) *Le miasme et la jonquille*, Paris, Flammarion.
- Deloye, Y (1997) *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte.
- Dewey J. (1927) *The Public and its Problems*, New York, Holt.
- 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 4 : 1-22.
- Gousset, P. & Magistry, G. (1968) *Le droit des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes*, Paris, Dunod.
- Grémion, C. (1974) Le système de décision, in M. Crozier (dir) *Où va l'administration française ?* Paris, Les Editions d'Organisation.
- Grémion P. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Lascoumes, P. (1994), *L'Ecopouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes, P. & Vlassopoulou, C.A. (1998) Protéger l'air ou réguler les sources de pollution atmosphériques ? *Regards sur l'actualité*, La documentation française, 239.
- Lindblom, C. (1959) The science of muddling through, *Public Administration Review* 19 : 78-88.
- Parsons W. (1996) *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, UK, Edward Elgar.
- Pierson, P. (1997) Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, *EUI, Working Papers*, SPS 44 : 1-46.
- Rocheftort, D.A. & Cobb, R.W. (1994) The problem definition an emerging perspective, in D.A. Rocheftort, & R.W. Cobb, *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 III, 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.

Surel, Y. (1997) *L'Etat et le livre*, Paris, L'Harmattan.

Thepot, A. (1984) Les ingénieurs du corps des mines, *Culture Technique* 12 : 55-62.

Thibaut, B. (1975) *Le droit des nuisances au XIX^e siècle*, Thèse de droit, Paris, Université Panthéon Assas.

Thoenig, J-C. (1985) L'analyse des politiques publiques, in Grawitz M. et Leca J. *Traité de Science Politique* 4, 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 Science Politique, Paris, Université Panthéon Assas.

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.