



HAL
open science

L'analyse comparée des politiques publiques

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. L'analyse comparée des politiques publiques. Revue internationale de politique comparée, 2005, Regards croisés sur l'extrême droite en Europe, 12 (4), pp.503-524. 10.3917/ripc.124.0503 . hal-01432987

HAL Id: hal-01432987

<https://hal.science/hal-01432987v1>

Submitted on 12 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ANALYSE COMPAREE DES POLITIQUES PUBLIQUES. METHODES ET PRINCIPES VECUS.

Emmanuel NEGRIER

Revue Internationale de Politique Comparée Vol. 12 n°5, (2005) pp. 503-524

Introduction

L'analyse comparative, et celle des politiques publiques qui ne déroge pas à la règle, est l'objet constant de critiques plus ou moins fondées, plus ou moins provocatrices, dont il est nécessaire d'évaluer la pertinence, avant d'examiner ses principes et méthodes au risque du terrain. De l'analyse comparée, on dit généralement qu'elle est victime de quatre soupçons.

Elle est souvent peu explicite sur la méthode, et pour cela offerte aux critiques tendant à révéler, derrière les justifications scientifiques, les réelles motivations touristiques¹. Que ce tourisme fût plus intelligent qu'un autre² n'atténue en rien la vigueur de l'accusation, et de l'offense généralement faite au principe d'une utilisation morale des deniers publics. Pour y faire face, les efforts de théorisation de ces dernières années ont permis d'asseoir le comparatisme sur trois finalités : comprendre le sens du politique selon des contextes distincts, relativiser la vigueur des différences apparentes entre systèmes et se libérer des tendances à l'ethnocentrisme³.

Ensuite, son intérêt est conditionné par un préalable qui fait toujours débat : l'existence d'éléments globaux de convergence, soumis à hypothèses sur les variations. La querelle porte, depuis longtemps, sur les

1. KNOEPFEL P. et LARRUE C., « Les politiques publiques comparées : tourisme intelligent ou vrai progrès ? Le cas des politiques comparées de l'environnement », *Politiques et management public*, vol.2, n°3, 1987.

2. SMITH A. : « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.7, n°1, 2000, pp.7-19.

3. BADIE B et HERMET G., *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001.

conditions de possibilité d'une approche universaliste de la comparaison⁴, sur l'existence même de la mondialisation et sur le fait que celle-ci soit avérée ou seulement tendancielle. La controverse fait également rage quant au fait de savoir si, une fois admise en principe, cette « convergence » contextuelle n'est pas précisément anéantie par les effets de différenciation auxquels conduisent les études empiriques. Ce hiatus explique le scepticisme à l'égard des méthodes les plus quantitatives, en dépit d'un contexte de mondialisation, donc de convergence croissante et prétendument objective entre pays⁵. Il justifie également la multiplication de conceptions intermédiaires de l'analyse comparée, celle qui associe les ressources tirées d'approches quantitatives et qualitatives, plutôt que de les opposer⁶. La meilleure illustration en est le développement de l'analyse quali-quantitative comparée (AQQC), depuis le début des années 1980⁷.

En troisième lieu, elle est constamment guettée par le syndrome Zanzibar : « At Zanzibar, it is different », disait Jack Hayward, fustigeant ainsi l'ensemble de pratiques comparatives (les symptômes) qui, fondées sur l'hypothèse qu'il pouvait demeurer quelques différences entre Zanzibar et le Cotentin, concluaient sans trembler que, oui, décidément, il y avait des différences... So What ? En quoi est-ce intéressant ? Ici, l'effort a porté sur une certaine rationalisation des investissements comparatifs, en tentant de réduire l'incertitude des résultats par une maîtrise des écarts a priori. Le choix d'un nombre relativement limité de cas, compris dans un ensemble évitant une trop grande hétérogénéité (un groupe de pays d'une même aire culturelle ou géopolitique, par exemple)⁸, a permis d'accréditer un comparatisme stratégique, compatible avec la crise de l'universalisme.

Enfin, comme outil stratégique dans la recherche de légitimité ou de fonds de recherche, le luxe de précisions présentées ex-ante dans le *design* scientifique le dispute à la sensation de bricolage à l'arrivée. Pourquoi a-t-on si souvent recours à cette notion de bricolage⁹ qui évoque

4. NISBET R., *Social Change and History. Aspects of Western Theory of Development*, New York, Oxford University Press, 1969.

5. DOGAN M., « L'analyse quantitative en science politique : us et abus », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.1, n°1, pp.37-60.

6. FORUM, « Une troisième voie entre approches qualitatives et quantitatives ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.11, n°1, 2004, pp. 117-153.

7. RIHOUX B. et DE MEUR G., *L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC-QCA)*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2002.

8. PETERS B.G., *Comparative Politics - Theory and Methods*, Hampshire, MacMillan Press, 1998.

9. « The Science of Muddling-Through », soit littéralement « savoir naviguer dans les embrouilles, théorisée deux fois, à vingt années d'intervalle, par Charles Lindblom (1959 et 1979), s'apparente nécessairement à cette illustration du bricolage. LINDBLOM Ch., «The Science of Muddling

inmanquablement une certaine absence de sérieux, pour la mise en œuvre de protocoles qui sont à la fois parmi les plus reconnus, légitimes, où l'esprit de rigueur le dispute au coût (intellectuel, matériel) qu'ils entraînent ? La réponse n'est pas ici propre à l'analyse comparée, dont les contours, en tant que secteur de recherche, demeurent incertains. Aux termes de la démarche lindblomienne, le bricolage peut être qualifié d'espace de liberté relative, celle que s'octroie le chercheur au moment d'arbitrer entre ses instruments d'étude, les controverses théoriques et un terrain en construction permanente, comme le sont les politiques publiques. Dans l'analyse comparative, il résulte de la multiplicité des voies qu'empruntent les spécialistes pour réduire l'incertitude intrinsèque de toute comparaison. Le bricolage, en analyse comparée, est donc une stratégie de maximisation des ressources collectives; une proposition de combinaison, toujours discutable, entre outils, courants et terrains.

Le propos de cet article n'est pas d'approfondir encore, du point de vue théorique, le lien entre méthodes et théories de la comparaison. Cette réflexion bénéficie aujourd'hui d'un spectre assez large de courants pour qu'un approfondissement épistémologique ne s'avère pas des plus nécessaires. En revanche, le comparatisme nous semble parfois manquer de recul quant à l'épreuve concrète que constitue la mise en œuvre de ces protocoles singuliers de recherche. Quelles sont les conditions de la « libération » que nous évoquions plus haut ? Comment les approches quantitatives et qualitatives, lorsqu'elles ne fusionnent pas, par principe, dès le départ, se combinent-elles au sein des collectifs de recherche ? Comment traiter la singularité, empiriquement majeure, de la comparaison des politiques publiques : leur caractère mouvant, « en train de se faire » ? Dans ces domaines, les publications disponibles privilégient naturellement les résultats des recherches plus que le décryptage des processus concrets. Entre l'épistémologie et les conclusions raisonnées, une part fait souvent défaut, qui traite de l'apprentissage de la comparaison, de ses incertitudes, doutes et difficultés de tous ordres. C'est à cette dimension du comparatisme que nous consacrons ce qui pourra apparaître comme un compte-rendu d'expériences, avec ses apories et opportunités. La nécessité d'un cadre méthodologique, même si l'on n'en fait pas un usage contraignant au fil de la recherche, sera explicitée dans la première partie. En dépit de son caractère désormais classique, la distinction opérée par Charles Ragin nous semble conserver toute sa portée heuristique. Surtout, elle pose la plupart des questions que la pratique doit affronter.

Through», *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 79-83; LINDBLOM Ch., «Still Muddling, not yet Through», *Public Administration Review*, 39, 1979, pp. 517-526.

Nous utiliserons ce premier cadrage pour retracer ensuite différentes étapes de recherches, qui, fondées sur plusieurs acceptions (internationale, intra-nationale) du comparatisme, ont expérimenté ces principes à l'épreuve du terrain et des échanges entre collègues. Cette série de leçons reçues sur l'expérience comparatiste nous conduira successivement à mettre en évidence les stratégies de déplacement et de trahison qui, paradoxalement, unissent les objets, perceptions et méthode de l'analyse comparée.

Du cadre méthodologique

Revenons sur le paradoxe mentionné juste avant : l'analyse comparée serait à cheval entre rigueur extrême et bricolage intensif. Pourquoi ?

Il en va d'abord de l'analyse comparée comme de la contractualisation des politiques publiques : on réalise souvent que les principales leçons portent sur des résultats qui n'étaient pas recherchés au départ. Une démarche d'analyse comparée peut donc bien reposer sur un socle extrêmement rigoureux de principes et hypothèses opérationnelles, elle doit assumer le risque structurel du désappointement et de la découverte en chemin.

En effet, la recherche *ex-abrupto* de variables repérées comme universelles à partir d'un seul univers soumis à comparaison avec d'autres conduit, s'il est maintenu intact, à l'échange impossible dont parlait Jean Baudrillard¹⁰. Il en fut ainsi à l'occasion d'une recherche sur « Les régions, acteurs politiques de l'intégration européenne », coordonnée par le Mannheim Zentrum für Europäische Sozialwissenschaft, et la Professeure Beate Kohler-Koch en particulier. Par exemple, il fut difficile aux collègues français, italiens et espagnols, de faire admettre la grande relativité du rôle des syndicats ouvriers dans la mise en œuvre des fonds structurels, que les interlocuteurs allemands considéraient, eux, comme central. Dans le même sens, que la gouvernance territoriale française impliquât nécessairement les piètres représentants patronaux que sont les Chambres de Commerce, voilà une hypothèse qu'il était difficile d'admettre sans résistance. Inversement, il fut parfois ardu de plaider pour le matériau si disparate des entretiens, de longue durée si possible, auprès d'acteurs, et seulement semi-directifs, alors que la collecte des données semblait pouvoir se faire, outre-Rhin, par des contacts simples et des informations objectivement disponibles. Il y était question de la nature des données pertinentes (qualitatives ou quantitatives), mais aussi de la

10. BAUDRILLARD J., *L'échange impossible*, Paris, Galilée, 1999.

« culture nationale » en vigueur, chez les acteurs concernés, à l'égard de la recherche. En Espagne, en particulier, le fait pour un agent d'une administration (régionale, étatique) de s'offrir plus ou moins librement à la pratique de l'entretien reste inhabituel. En l'occurrence, le bilan de cette recherche conduit à préciser les voies de dépassement d'une double frontière culturelle : celle des prénotions « embarquées » par un point de vue national sur une question comparée ; celle des rapports entre recherche, étude et action dans les différentes configurations nationales et sub-nationales. Ce même bilan nous permettra ensuite d'identifier les bénéfices tirés d'une certaine « hygiène de la trahison ».

La recherche comparée, lorsqu'elle est fructueuse, commence toujours par l'examen serein des causes qui la rendent impossible. Ce n'est qu'après seulement que peut s'engager une négociation sur les termes de la réduction nécessaire¹¹ de la complexité propre à chaque élément, qu'il s'agisse de comparer, comme nous l'avons fait, des politiques nationales entre pays, des politiques menées dans certaines unités territoriales appartenant à plusieurs contextes nationaux, ou à un seul. Cette réduction peut s'opérer de deux manières idéal-typiques¹².

La première consiste à opter pour une méthode centrée sur les variables. Logiquement, cette alternative conduit la recherche à intégrer un certain volume d'informations quantitatives, à envisager l'investigation de manière extensive, à partir d'hypothèses relativement fermées. Le mérite de cette première voie est d'établir le partenariat de recherche sur des données vérifiables, comme le sont les variables quantitatives. Mais l'excessive énergie investie dans le recueil de ces données tend nécessairement à les considérer, une fois obtenues, comme des trésors indiscutables. Or les conditions de collecte, et le sens que ces données ont sur les différents espaces sociaux influent nécessairement sur leur qualité. Donc le modèle hiérarchique s'avère, le plus souvent, la seule voie pour éviter d'ouvrir la boîte de Pandore, et il se traduit par la rigidification progressive des relations entre les hypothèses de départ, les variables et les espaces de validation. On court alors le risque d'une dérive « déductiviste » : la recherche ne fait qu'illustrer l'hypothèse

11. VLASSOPOULOU Ch.-A., « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, collection CURAPP, 2000, pp. 125-141 ; GIRAUD O., « La comparaison comme opération de réduction de la complexité. Le cas de la formation professionnelle », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11, n°3, 2004, pp. 349-368.

12. RAGIN Ch., *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press, 1987.

préalablement formulée, et toute information contre-intuitive est balayée de l'édifice, ou renvoyée à un raffinement ultérieur, qui ne vient presque jamais. Symptomatiquement, Patrick Hassenteufel dénomme cette dérive : « la comparaison ventriloque » pour témoigner du fait que la recherche parle à la place du terrain, et ne laisse à ce dernier aucune marge créatrice¹³.

La seconde professe à l'endroit du terrain cet amour délaissé par le réductionniste. On la dénomme « analyse centrée sur les études de cas », en lui donnant les qualités inverses de la précédente : démarche qualitative, intensive et inductive¹⁴. Dans cette perspective, la stratégie consiste à envisager les cas comme « des configurations chargées de sens, mais complexes, d'événements et de structures, et traite chacun de manière singulière, chaque entité étant sélectionnée à dessein et non comme des observations homogènes choisies aléatoirement parmi un ensemble de sélections également plausibles »¹⁵. Naturellement, cette seconde version implique un autre type de coût à la recherche. Non plus lié, comme précédemment à la collecte d'une information standardisée *ex-ante*, ce coût est celui de la familiarité nécessaire avec le terrain, et des périls qui jalonnent la décomposition des cas, ensuite, afin de les comparer. Le tableau suivant récapitule les différences entre ces deux démarches.

Tableau n°1 : Stratégies de recherche centrée sur les cas et centrée sur les variables

Stratégie centrée sur les cas	Stratégie centrée sur les variables
<i>Les cas</i>	
Entités singulières	Observation des variables
Petit nombre de cas	Grand nombre de cas

13. HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, collection CURAPP, 2000, pp. 107-108.

14. DE MAILLARD J. et SMITH A., « Pratiques institutionnalisées ou politiques publiques ? Les enjeux méthodologiques d'une comparaison intersectorielle européenne », communication au colloque de la Revue Internationale de Politique Comparée, *Faire de la politique comparée au XXIème siècle*, Bordeaux, IEP, 2002.

15. RAGIN Ch., « Comparaison, analyse qualitative et formalisation », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.3, n°2, 1996.

Examen intensif et intégratif	Analyse extensive des variations
-------------------------------	----------------------------------

La causalité

Causalité à conjonctions multiples	Causalité uniforme
Causalité historique ou génétique	Causalité structurelle
Ordre chronologique étudié directement	Analyse statique / temporalité inférée
Relations invariantes	Relations probabilistes

L'explication

Intégrative	Analytique
Explications interprétatives	Explications parcimonieuses
Historiquement spécifique	Universelle / nomothétique

Les objectifs

Connaissance des cas	Connaissance théoriquement pertinente
Compréhension de la diversité	Explication des variations
Utiliser / appliquer / faire progresser des théories	Tester/ juger des théories

Source : tiré de Ragin Ch., « Comparaison, analyse qualitative et formalisation », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 3, n°2, 1996, p. 387

La mise en œuvre de recherches comparées prend donc des accents très différents selon que l'on se trouve dans l'un ou l'autre de ces deux cas de figure. Naturellement, aucune n'est réellement exclusive de l'autre. Sauf à rester totalement insensible à la chair et à l'espace de validation que constitue le terrain, l'amateur de variables va souhaiter faire quelque ponction concrète au moment d'élaborer sa grille, et résistera difficilement, même si cela lui coûte, à la validation empirique de ses lois, sous la forme de restitution. Parallèlement, l'amateur de rapports étroits avec ses cas ne peut faire autrement que de globaliser la connaissance qu'il s'apprête à acquérir, ne serait-ce que parce qu'il est généralement lettré, et inscrit sa recherche dans un savoir préexistant. Et d'ailleurs, dès lors que nos deux comparatistes travaillent sur le même objet, leur confrontation dans le cadre du débat académique peut assurer les conditions minimales d'un échange et d'une hybridation des perspectives.

C'est la question des modes de conciliation entre les deux trajectoires de recherche qui, dans les termes mêmes de Charles Ragin, est depuis longtemps au cœur des débats de l'analyse comparée¹⁶. Todd Landmann¹⁷ propose ainsi une voie intermédiaire utile, en indiquant qu'une recherche fondée sur des cas peut s'émanciper des configurations qui leur donnent vie en en extrayant, par touches successives, des lois plus générales. La démarche consiste à recourir à une théorisation de ces cas sur un nombre limité d'éléments, qui permettent, par une autre voie, d'approcher la notion de variable. On sent tout l'intérêt dialectique de cette vision du comparatisme, où le terrain fait émerger, d'abord de façon empirique et fragmentée, des inférences dont on évalue la transposabilité à d'autres contextes¹⁸. Néanmoins, l'œcuménisme actuellement en vogue n'implique ni que cette voie moyenne soit désormais dominante, ni qu'elle soit, à l'épreuve du terrain, facile à mettre en œuvre. Nous demeurons face à deux logiques distinctes, dont la chance nous a été donnée d'éprouver les intérêts et difficultés propres. Notre manière de procéder s'est généralement inscrite sur une perspective intermédiaire entre ces deux façons d'envisager la recherche comparée. Comme y incitent des souvenirs qui ne se limitent pas aux aboutissants de ces démarches, mais aussi à leurs tenants, aux hésitations initiales, et aux transformations diverses que chaque protocole a subi, nous allons présenter quelques recherches qui témoignent de deux dimensions des relations du chercheur à son objet, à son terrain, à son environnement académique. La première fonde une éthique du déplacement ; la seconde une hygiène de la trahison.

Éthique du déplacement

Il ne s'agit pas ici, ou si peu, de défendre l'ouverture à l'autre et la sensation de privilège que procure au comparatiste le déplacement physique dans un pays étranger. Le déplacement dont il est question concerne essentiellement le fait d'assumer la transformation de l'objet saisi par la dynamique de comparaison. Cette transformation s'opère au niveau des concepts utilisés ainsi qu'à celui des objets empiriques les plus pertinents pour parvenir à un échange fructueux de recherche entre collègues ne partageant pas forcément, au départ, les mêmes préoccupations. C'est ainsi que notre itinéraire peut être explicité à propos de deux programmes de recherche : l'analyse comparée des politiques

16. BLONDEL J., « Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse comparée », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.1, n°1, pp. 5-18.

17. LANDMANN T., *Issues and Methods in Comparative Politics*, London, Routledge, 2000.

publiques de télécommunication en Europe ; l'analyse comparée des politiques culturelles en Europe du Sud.

L'analyse comparée des politiques de télécommunication en Europe du Sud

Initialement, cette recherche correspond à l'aire culturelle d'investigations définie par un projet de recherche du CNRS et le Commissariat Général du Plan. Dans cette perspective ont été poursuivies et achevées un certain nombre d'enquêtes et recherches, menées de 1991 à 1996. La démarche consistait principalement à analyser : les différentes origines historiques, sociologiques et politiques des services publics de télécommunication; leurs modalités de transformation spécifiques dans un univers marqué par de profonds bouleversements technologiques, réglementaires et politiques; le statut particulier de l'intervention publique dans ces changements; la dimension territoriale de ces évolutions, à travers un travail comparatif particulier prenant pour base l'échelon régional de ces politiques publiques.

Cette recherche a été l'occasion de constituer un réseau de chercheurs et de praticiens, notamment rassemblés à Barcelone en 1992, lors d'un séminaire international portant sur cette problématique. Vis-à-vis des premières configurations de partenariat avec les chercheurs barcelonais impliqués dans le réseau, nous avons dû recomposer en grande partie celui-ci, en fonction d'une correspondance de thématique plus claire du côté de l'Université Polytechnique de Catalogne, à Barcelone, des instituts RESEAU et MAKNO-MEDIA de Milan et ASTER, de Bologne. La diversité des disciplines convoquées (économistes, spécialistes de la gestion publique, consultants, sociologues et politistes) rendait difficile le partage spontané des mêmes références. C'est à cette première négociation que les échanges initiaux ont été consacrés. La prise en compte des notions respectivement centrales chez les uns et les autres a conduit, pour les économistes, gestionnaires et consultants, à prendre en compte la dimension sociologique et politique des enjeux d'analyse. Elle a réciproquement conduit les politistes et sociologues à intégrer la culture du management et les modes d'appréciation des limites, financières et économiques, de l'intervention publique, et d'examen, au besoin critique, des notions d'efficacité et d'efficience.

Ainsi définie, l'analyse comparée visait à examiner un secteur à la lumière des relations qu'il entretenait avec les transformations plus globales de l'action publique.

On peut dire de cette première phase de recherche, qui s'est déroulée sur une période de trois ans, qu'elle a servi à constituer une matrice intellectuelle relativement cohérente, à construire un réseau de partenariat international dont les nécessités d'ajustement furent permanentes. Elle a enfin permis de consolider une équipe à la fois spécialisée sur un secteur, et ouverte aux problématiques de transformation de l'action publique et d'analyse sud-européenne comparée. Mais elle n'a pas permis de réduire totalement l'hétérogénéité des perceptions disciplinaires et nationales de l'objet de recherche. Chacun, partageant un temps et jusqu'à un certain point les références des autres, est demeuré aussi contraint par son propre appareillage théorique. Pour les français, le meilleur exemple est celui du destin de la notion de « service public », à laquelle les rattachaient toute une histoire, et qui n'avait (découverte naïve, avec le recul, mais également fondatrice) pas du tout la même portée sitôt franchis les Alpes, les Pyrénées ou le Rhin. L'opposition entre services d'intérêt général (dénomination européenne en vigueur à l'époque) et service public faisait rage en France. Elle n'avait pas le même sens ni la même intensité ailleurs. Elle a donc conduit les Français à une sorte de schizophrénie contrôlée : alimenter le débat sur les services d'intérêt général (à l'échelle européenne) avec quelques ingrédients d'une tradition française particulière et informer le socle historique du service public de sa difficulté à « évoquer » d'autres contextes, à l'heure européenne. Cette difficulté, on le sait, n'est pas propre à la recherche. Elle fût même au cœur de certains débats politiques et citoyens à l'occasion du référendum sur le traité constitutionnel européen, en mai 2005 en France.

La matrice s'est également transformée en fonction des multiples pistes que la recherche empirique, une fois réalisée, permettait de suivre.

Trois protocoles d'étude et de recherche sont nés de cette dynamique de groupe, et mêlent des logiques d'investigation classique, des démarches d'étude ou de prospective. Chacune d'entre elles occasionna des déplacements de perspective, tout en conservant l'objectif de comparaison : l'analyse des relations entre télécommunications et des politiques publiques visant une recomposition territoriale et politique. Il s'agit d'une recherche consacrée à analyser les rapports entre une politique de développement de réseaux de villes et les politiques publiques de télécommunication; l'intégration du secteur des télécommunications dans

les perspectives d'aménagement du territoire à moyen terme. Il s'agit d'une recherche prospective, consistant à analyser, sur une douzaine de terrains différents, les modèles d'intégration télécommunication-territoire dans le cas de politiques de villes, de départements, de zones d'activité, de régions; l'analyse des rapports entre les recompositions territoriales des organisations de télécommunication et le développement de processus de contractualisation des politiques urbaines. L'analyse du cas des télécommunications est conduite selon une perspective comparée (Espagne-France-Italie). Elle est ici un des volets d'une recherche où la comparaison cesse d'être uniquement ciblée sur des pays, mais aussi, entre ces différents pays, sur plusieurs secteurs (environnement, développement local, politiques universitaires, politiques urbaines).

L'accumulation de travaux sur ce thème nous a conduit à déplacer une dernière fois le regard comparatif, en nous attelant à une analyse critique des conceptions généralement partagées, dans le secteur tout du moins, à propos du processus de communautarisation des politiques de télécommunication, et de ses dynamiques particulières en Europe du Sud. Ces dernières étaient fréquemment perçues sous l'angle du stigmate : retard, politisation et relation de cause à effet entre les deux¹⁹. L'analyse critique de ces variables était fondée sur plusieurs séries d'études de terrain. L'approche par l'étude de cas fonctionnait donc ici comme instance de validation-réfutation d'une approche par les *variables*. Mais elle reposa aussi, in fine, sur la mise en évidence de variables nouvelles, de nature qualitative, qui n'étaient et ne pouvaient pas être prises en compte dans le prêt-à-penser communautaire dont la consolidation était en cours. Les incohérences du discours sur le retard, parce qu'il faisait l'impasse sur la nature fondamentalement relative ou cognitive de cette notion, nous incita à revisiter les processus à partir desquels le retard « devient » un problème d'action publique, et la manière dont il est défini pour l'être. Les incohérences de la notion de politisation se fondaient sur un double paradoxe. D'une part, Il n'était pas évident qu'elle soit moins prégnante au nord qu'au sud, comme le montrait la dimension fortement idéologique de la politique de libéralisation britannique sous le gouvernement Thatcher²⁰, ou encore la découverte de "liens occultes" entre grandes firmes industrielles, opérateurs et partis politiques en France. D'autre part, la mise en exergue de la politisation sudiste des secteurs de télécommunication, qui expliquait en partie la persistance de

19. ALLIES P., « Une anthropologie politique de l'Europe du Sud est-elle possible ? », *Pôle Sud*, n°5, 1996, pp. 4-21.

20. JOBERT B. et THERET B., (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, *Logiques politiques*, 1994.

formes institutionnelles fragmentées, était contradictoire avec le fait que les partis politiques n'étaient dotés d'aucune influence réelle sur les programmes d'action visant ces secteurs²¹. Comment dès lors travailler sur une réalité à la fois omniprésente et aussi fuyante ? En faisant le détour par une autre littérature, et d'autres manières d'analyser les rapports Etat-société qu'actualisent, à leur manière, les politiques publiques²². L'hypothèse « patrimoniale », forgée et discutée par des spécialistes des analyses comparées sud-européennes²³, a alors servi pour expliciter la double tendance à l'« occupation politique » des appareils publics de télécommunication et à la délégation professionnelle auprès d'un groupe dirigeant soigneusement tenu à l'écart de toute influence politique directe. La notion d'échange politique permet enfin de faire le lien entre ces deux réalités contradictoires²⁴.

Si l'on voit se vérifier, au travers de ce parcours, les bénéfices de l'analyse comparée (relativisation, libération, compréhension), ce n'est qu'au prix d'une évolution parfois chaotique des relations entre les outils (analyse par variable, comparaisons organisationnelles, études de cas territorialisées), les processus de recherche (étude finalisée, prospective, recherche plus classique), les terrains et les différents partenaires qui avaient vocation à les incarner, dans leur nationalisme disciplinaire. L'approfondissement des leçons de cas, qui suppose un partage en plusieurs étapes des résultats, provisoires, de la recherche, implique pour chacun un déplacement, en partie imprévisible, vis-à-vis des postures initiales. Ici, et comme l'affirme Todd Landmann, les concepts occupent une fonction de médiation intellectuelle (entre chercheurs) et empirique (entre terrains, outils et courants). Cette médiation n'est pas neutre. Elle implique au contraire des choix, l'abandon de pistes dont l'intérêt est, collectivement, considéré comme mineur, ou dont la faisabilité reste (faute de données, d'expertise ou d'appétit) est sujette à caution.

21. DORMAGEN J.Y., *Les administrations parallèles dans la configuration étatique italienne (1912-1956)*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Université de Paris-I, 2000.

22. MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, *Que sais-je ?*, 2000.

23. ESPING-ANDERSEN G., (dir.), *Welfare States in Transition. National Adaptation in Global Economies*, London, Sage, 1996; FERRERA M., « The Southern Model of Welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, vol.6, n°1, 1996; MAGONE J., "Patrimonialist patterns of political representation. The logic of Party System Change in Southern Europe », in PENNING. P. and LANE J.E., *Comparing Party System Change in Europe*, London, Routledge, 1998; MORLINO L., "Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe", in GUNTHER R., DIAMANDOUROS P.N., PUHLE H.J., (dir.), *The Politics of Democratic Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

24. NEGRIER E., "Public Policy, Organized Interests and Patrimonialism in Southern Europe : the case of Telecommunication", in *South European Society and Politics*, vol.2, n°1, 1997, pp. 36-65.

L'analyse comparée des politiques culturelles en Europe du Sud

Établir les bases d'une analyse comparée des politiques culturelles en Europe : telle était (et demeure) l'ambition de cette recherche, dirigée à l'origine en collaboration avec Vincent Dubois²⁵. Elle consistait au départ à réfléchir sur les fondements et les modalités de l'action publique dans un domaine soumis à autant d'enthousiasme que de remises en question à l'échelle de l'Europe et du monde. Les situations des différents pays européens témoignent en effet d'une grande diversité. Prendre la mesure de cette diversité mais aussi identifier les tendances communes est de plus rendu particulièrement nécessaire à un moment où émergent timidement des politiques culturelles communautaires.

Pourtant, mener à bien une comparaison qui soit à la fois fondée empiriquement et théoriquement et pertinente d'un point de vue méthodologique n'a rien d'évident en ce domaine. Ainsi, en France, l'idée selon laquelle l'existence même de politiques culturelles serait une spécificité nationale emporte généralement l'adhésion, ôtant par là même tout objet à une analyse comparée. À cette idée d'une spécificité française irréductible correspond la tendance à la juxtaposition de monographies nationales, faisant comme si on pouvait d'emblée mettre en équivalence des politiques qui revêtent des formes, des sens et des logiques hétérogènes. C'est le syndrome de la comparaison « Canada Dry »²⁶, où les perspectives nationales de chacun des collègues éventuellement convoqués à la rédaction de son chapitre ne font l'objet d'aucun travail de formulation collective et d'interrogation partagée.

Pour conjurer ce double avatar, en dehors de l'indispensable rencontre sous la forme de séminaire, la comparaison proposée porta dès le départ sur les processus de production des politiques culturelles dans les différents pays. On s'intéressa en particulier à la manière dont la culture fut découpée comme secteur d'intervention publique, en mettant en évidence les logiques historiques qui, dans chaque pays, ont présidé à l'élaboration du domaine, des principes et des modalités de la politique culturelle. À ce titre, le partage, en amont des projets de recherche, des trajectoires historiques est l'une des manières les plus efficaces de contrôler l'hétérogénéité des perceptions et concepts et modes d'analyse.

Comment, dans différentes configurations, des objets et des pratiques d'intervention sont-ils réunis ? De quelle manière sont produits les

25. DUBOIS V. et NEGRIER E., *Les politiques culturelles en Europe du Sud, Pôle Sud*, n°10, 1999.

26. HASSENTEUFEL, op. cit., 2000, p.107.

principes qui font tenir ensemble des éléments qui, en d'autres lieux ou en d'autres temps, sont considérés séparément ? Sous quelles formes institutionnelles ces catégories sont-elles objectivées ? Telles sont les questions qui servirent de base à une réflexion commune, l'analyse comparée contribuant alors à restituer l'ancrage historique et social des différentes formes du traitement public de la culture.

Ces questions furent posées à partir du cas des pays d'Europe du sud. Plutôt que de postuler *a priori* l'homogénéité, la spécificité ou l'exemplarité de ces pays, on chercha à mettre en évidence les configurations socio-historiques particulières qui éclairent les conditions différenciées de l'institutionnalisation des politiques culturelles. L'une des hypothèses soumises à la réflexion collective fut que les histoires nationales marquées par des régimes autoritaires ayant instrumenté la culture à des fins directement politiques ont d'importantes conséquences sur les conditions d'institutionnalisation d'une politique publique de la culture. Parmi les autres pistes à suivre, on prévoyait également de réfléchir sur ce que les politiques culturelles nationales doivent aux places différentes qu'occupent les intellectuels dans les champs politico-administratifs nationaux ou encore aux investissements culturels différenciés des partis de gauche.

Là encore, la mise en œuvre du programme comparé impliquait une série de déplacement de perspective. À des variables globales de nature plus volontiers qualitatives, on fut amené à envisager le rôle de variables bien plus matérielles *a priori*, mais dessinant les contours d'une perception différentielle des politiques culturelles. Il en fut ainsi pour le rôle que jouait le patrimoine, d'abord considéré sous l'angle de son poids économique dans les budgets publics, et ensuite considéré sous l'angle politique du lien qu'il permettait de faire entre société et religion en Europe du sud, d'une part, et entre religion et formes d'institutionnalisation des partis politiques²⁷. Cette dernière dimension est encore en cours de réflexion.

Par ailleurs, à une analyse centrée sur des variables nationales il a bien fallu se rendre à l'évidence d'une double nécessité d'associer la variable territoriale. D'une part, la « décentralisation culturelle » faisait partie des dimensions cruciales de la mise en œuvre de ces politiques, le niveau national étant sujet à de plus profondes variations dans l'organisation de ces politiques publiques. D'autre part, la comparaison fondée plus

27. SAPELLI G., *L'Europa del Sud dopo il 1945. Tradizione e modernità in Portogallo, Spagna, Grecia e Turchia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1996.

spécifiquement sur des cas « régionaux » démontrait tout l'intérêt d'un usage asymétrique du comparatisme, par exemple entre la trajectoire des politiques publiques françaises et celle des politiques culturelles en Catalogne²⁸.

Enfin, à un regard centré sur les convergences et divergences propres à l'aire culturelle sélectionnée (l'Europe du Sud) s'imposa très vite une extrapolation de la recherche vers des « modèles nationaux » soumis à des tensions qui n'étaient pas seulement endogènes, mais qui s'expliquaient aussi dans le concert européen. L'Europe du Sud des politiques culturelles s'avéra ainsi le creuset, non d'un modèle singulier et inédit, mais d'une pluralité de modèles dont l'importation était à la fois complémentaire et problématique : modèle anglo-saxon de l'agence et des financements de la culture par les loteries, modèle français de l'institutionnalisation d'un ministère et du recours à des politiques réglementaires singulières (prix fixe du Livre, aide au cinéma, ...), modèle allemand de la fédéralisation des compétences²⁹.

La restitution synthétique de ces deux programmes de recherche incite donc à mettre en évidence une éthique du déplacement. De quoi s'agit-il ? On peut en mentionner trois aspects.

Le premier est motivé par la construction progressive de l'objet dans l'analyse comparée. Il n'est pas vrai que celui-ci soit en mesure de résister aux multiples assauts que lui infligent et le développement lui-même du programme empirique, et la logique même de la discussion entre partenaires de la recherche. Assumer ces transformations, ces déplacements de perspective, constitue donc la première raison de cette éthique. Ces transformations sont à la fois cognitives, stratégiques et méthodologiques.

Le deuxième aspect est celui qui parcourt, en l'occurrence, le spectre large, et parfois considéré comme scientifiquement contradictoire, entre l'activité de recherche et les activités d'étude et d'expertise. Au soupçon qu'alimente le jeu sur ces différents tableaux, nous opposons la complémentarité des perspectives. La confrontation à plusieurs formes de demandes tient compte de la diversité des relations, historiquement construites, entre les univers de l'action et de la recherche. À tout le

28. NEGRIER E., « Las Políticas culturales en Francia y España. Una aproximación nacional y local comparada », *Série des Working Papers de l'ICPS*, n°226, Barcelone, 2003.

29. LACOMBE R., *Le spectacle vivant en Europe. Modèles d'organisation et politiques de soutien*, Paris, Documentation Française, 2004.

moins, le déplacement fréquent d'un horizon à l'autre peut-être considéré comme l'un des privilèges de la fonction de chercheur, et comme l'un des bénéfices de l'apprentissage de cette diversité.

Le troisième aspect concerne enfin l'aller-retour entre les deux paradigmes de la recherche comparée énoncés plus haut : la recherche sur les variables et celle reposant sur les études de cas. Ces deux récits de programme montrent à l'évidence qu'il n'y a pas de préséance entre les deux, qui confierait le démarrage d'une intention comparatiste au domaine des variables et qui donnerait au cas le rôle de « discutant ». Une recherche comparative semble au contraire manipuler en permanence les données participant de ces deux horizons de la méthode, et se propose d'instruire, autour d'un objet, un débat d'autant plus riche qu'il n'est soumis ni à l'une des deux « chapelles » ni à un principe hiérarchique entre les deux.

Pour instruire concrètement ce débat, il y a deux possibilités. La première consiste à intégrer ces deux dimensions au sein d'un même programme de recherche. La seconde consiste à tirer les leçons d'une impossibilité de « tirer » tous les partenaires d'un programme vers son évolution souhaitée, et à s'engager résolument dans ce l'on appellera ici l'hygiène de la trahison.

Hygiène de la trahison

Comment qualifier autrement le processus qui consiste à participer à un programme de recherche comparative dont, progressivement, on est amené à se distancier des perspectives dominantes, et dont pourtant on va se servir pour poser sa propre problématique comparative ? Cette hygiène de la trahison se fonde sur une série d'expériences, et repose sur deux raisons principales.

La première est liée aux limites que s'inflige nécessairement un programme de recherche et à la diversité des possibilités et motivations de ses partenaires d'ouvrir telle ou telle porte, de poursuivre ou de passer à autre chose. Le bon traître est alors celui qui parvient à convaincre un nombre choisi de ses interlocuteurs pour aller défricher des champs que les autres laisseront en jachère, passée l'expérience ponctuelle de la rencontre, par exemple à l'occasion, de plus en plus fréquente, d'un contrat d'étude européen.

La seconde raison a été indiquée plus haut : c'est la sanction d'une irréductible contradiction entre les principes limitatifs d'une méthode retenue et les promesses que l'on entrevoit du recours à une autre. Il en est ainsi des liens entre démarches quantitative et qualitative.

Deux exemples viennent à l'appui d'un tel positionnement.

Le premier est la recherche sur « Les régions, acteurs politiques de l'intégration européenne », pour lequel nous avons troqué notre statut de participants, en première phase « allemande », contre celui de coordinateur, en seconde phase « française ». Le second est le programme d'étude sur les six premiers mois d'application de la loi Chevènement. Si le premier est comparatiste au sens international du terme, le second, on le verra plus avant, peut être également et pleinement défini comme comparatif, à l'échelle d'un seul pays.

Le programme « Les régions, acteurs politiques de l'intégration européenne »

L'hypothèse centrale du projet, telle que formulée par le MZES, entrait dans le contexte d'une réévaluation générale du rôle des régions dans le concert européen, au moment où s'intensifiaient les recherches comparatives non plus seulement intergouvernementales, mais entre niveaux territoriaux de gouvernement en Europe³⁰. On pouvait l'exprimer comme suit : les régions deviendraient des acteurs politiques effectifs si elles étaient capables de mobiliser des ressources politiques et administratives, et si elles pouvaient offrir des liens institutionnels pour une communication intensifiée entre intérêts publics et privés. Cette double capacité dépendait : des différentes positions constitutionnelles des régions au sein de leur Etat membre; du degré et la de forme d'influence de la régulation européenne et du développement du marché commun; des ressources administratives et financières ; et des voies de communications informelles et institutionnelles entre les intérêts privés et publics au niveau régional.

Dans le but d'éclairer le poids relatif de ces facteurs, on choisit les régions et les questions qui allaient permettre une variation contrôlée d'au moins deux de ces variables.

30. JEFFERY Ch., (dir.), *The Regional Dimension of the European Union*, London Franck Cass, 1997; KEATING M. and LOUGHLIN J., (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Franck Cass, 1996.

Le choix des cas s'opéra en fonction des critères suivants : le statut constitutionnel des régions; la force économique, une région faible et une forte dans chaque pays. Les deux régions sont supposées avoir plus ou moins la même position dans chaque pays; la taille comparable des régions et si possible, à pouvoir électif comparable.

En ce qui concerne la configuration constitutionnelle, quatre des douze États membres choisis pouvaient s'inscrire dans un continuum de 'l'Etat fédéral' (RFA) à l'Etat régional (Espagne et Italie) jusqu'à l'Etat décentralisé (France).

Les différences essentielles pouvaient se résumer de la sorte : en contraste avec les länder, les régions espagnoles, italiennes et françaises ne sont pas représentées dans les processus de prise de décisions politiques au niveau de l'Etat central; en Allemagne, Espagne et Italie, les régions ont des compétences législatives, en France elles se limitent aux tâches administratives; la portée des compétences varie considérablement. Les länder ont un statut identique et jouissent des mêmes droits et compétences. En Espagne, Italie et France, il y a différentes classes de régions. En Espagne, les trois "communautés historiques" (avec langue et culture propre) ont atteint le statut d'autonomie plutôt, plus facilement et depuis le début disposent de plus de compétences que les autres communautés. Il en est de même pour les régions italiennes à statut spécial³¹.

Tableau n°2 : La force relative de 4 types de régions

Statut politique	Situation économique forte	Situation économique faible
Etat fédéral	Bade Württemberg	Basse - Saxe
Etat régionalisé type A	Catalogne	Andalousie
Etat régionalisé type B	Lombardie	Sicile
Etat décentralisé	Rhône-Alpes	Languedoc - Roussillon

31. BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

Dans le but d'évaluer l'influence de facteurs économiques, il avait été décidé d'inclure, pour chaque pays, une région forte avec une part importante d'activités dans le secondaire et le tertiaire, et une région faible avec une part importante d'activités dans le primaire. Les critères de puissance économique étaient la part de la région dans le PIB et PIB *per capita*, le taux de chômage ainsi que l'information sur l'infrastructure.

La sélection des thèmes d'action publique européenne s'est faite en fonction des critères suivants : le thème choisi devait avoir un impact sur le niveau régional ; il devait témoigner d'une variété de type : distributif (politique agricole, certains programmes d'éducation, politiques de recherche et développement), redistributif (politique régionale, certains aspects de la politique sociale) et régulateur (mise en œuvre des directives européennes).

La recherche s'appuyait enfin sur trois types distincts d'outils méthodologiques : la réalisation dans chaque région d'un tableau synthétique concernant les aspects démographiques, géographiques, politiques, culturels, économiques et sociaux. Il s'accompagnait de données statistiques harmonisées ; la réalisation d'un questionnaire fermé, comportant des dimensions globales sur les représentations des politiques régionales, nationales et communautaires, ainsi que des aspects plus précis portant sur les réseaux, les problèmes opérationnels de gestion des programmes communautaires. Ce questionnaire devait être administré à un panel d'environ 300 à 450 personnes représentatives des différents types d'acteurs régionaux et sub-régionaux. Il serait administré en deux temps, le second étant réservé à une analyse de réseaux formelle, traitée par informatique; la réalisation d'études de terrain portant sur les deux dimensions de politique publique concernées. Pour chaque région, 6 études de cas furent sélectionnées.

Dans la balance entre l'étude de cas et l'approche des variables, et en dépit des apparences, l'évolution de la perspective de recherche se fit en direction de la seconde méthode. L'équipe coordinatrice disposait des moyens scientifiques et des prérequis intellectuels pour mettre en œuvre l'analyse des réseaux. C'est donc celle-ci qui s'imposa assez vite comme la finalité scientifique réelle de la recherche, celle de laquelle on attendait la réponse la plus pertinente à la question : en quoi les régions sont-elles des acteurs politiques de l'intégration européenne ? La place des études de cas devenait plus marginale, alors même qu'il s'agissait de la méthode la mieux partagée par les membres du réseau de recherche. Les premières réunions rendirent visible un certain décalage entre les priorités et le poids

respectif des différents outils de recherche. Un certain nombre envisagea, au-delà de la participation à cette recherche, la reformulation des questions afin de mettre en commun les autres résultats qualitatifs des études de terrain. La nouvelle recherche s'intitula « Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales »³².

La perspective nouvelle empruntait à la première ses acquis. La masse d'informations accumulées durant les trois premières années constituait plus qu'un simple matériau de base : elle comportait aussi des hypothèses construites et un certain nombre de validations empiriques sur la régionalisation des politiques européennes. L'autre acquis était humain. La plupart des chercheurs, associés à la première recherche, jouèrent le jeu de la reformulation. Ce que l'on peut admettre comme une seconde phase de recherche, ou comme un programme nouveau, fonctionna plus sur la base de la première méthode. L'étude de cas, dont on observe par décomposition les enseignements plus généraux, visait à fonder une théorie de la *multi-level governance*, et d'appréhender le rôle différencié que les régions jouaient en son intérieur³³. C'était en même temps mettre en évidence qu'il y avait un décalage réel entre ce que certains énonçaient à l'époque comme l'irrésistible avènement de l'« Europe des régions » et la très forte disparité de ce que l'on identifiait sous le registre des mobilisations régionales, et des échanges politiques intra-régionaux et inter-niveaux à l'échelle européenne. En termes de résultat, la seconde période fut sans doute plus sceptique que la première. Nul doute qu'elle fut différente et qu'elle apporta, modestement, sa pierre à la compréhension des effets de l'intégration européenne sur la transformation de l'action publique territoriale.

Dans cet exemple, le passage d'un stade à l'autre, qui recoupe la constitution d'équipes en partie distinctes, et d'autres principes de coordination, ne correspond pas à l'idéal de la combinaison œcuménique, revendiquée par Jean Blondel, entre analyses quantitative et qualitative. Entre les partenaires, au contraire, s'est maintenue une distance entre tenants des variables et promoteurs des cas. Pour les premiers, l'étude monographique remplissait un rôle de validation des variables tenues pour cruciales. Pour les seconds, les variables initialement recherchées n'ont pas vraiment cessé d'être des signes anticipatoires de résultats qualitatifs.

32. NEGRIER E. et JOUVE B., (dir.) *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, *Logiques Politiques*, 1998.

33. JOUVE B. and NEGRIER E., "Multi-level Governance « French Style ». The contribution of the European Structural Funds to Redefining Intergovernmental Relationships in France", *European planning studies*, vol.6, n°5, 1998; HOOGHE L. and MARKS G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000.

Dans les deux ouvrages, l'un allemand et l'autre français, se perçoit cette tension. D'un côté, elle est le signe d'un défaut d'aboutissement, ou d'un déficit de fusion des deux perspectives. Elle en indique donc au concret toute la difficulté. D'un autre côté, elle redit le rôle de la controverse académique et sa fonction d'échange et de distinction.

L'analyse de l'invention d'un nouveau territoire : les Communautés d'Agglomération

Au mois d'octobre 1999, Gérard Marcou, professeur à Paris I et responsable du GRALE (Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe), prit l'initiative de réaliser, pour le compte du Centre d'Etudes et de Projet du Ministère de l'Intérieur, une cellule d'étude rattachée au cabinet du Ministère de l'Intérieur, un premier bilan de la mise en œuvre de la loi Chevènement de juillet 1999 sur l'intercommunalité. L'idée était d'autant plus séduisante qu'elle concernait un groupe de chercheurs répartis dans plusieurs régions, connaisseurs des terrains politiques soumis à l'examen, sans avoir pour autant partie liée avec eux. Peu de membres de ce groupe avaient travaillé *pour*, tout en ayant produit *sur* le pouvoir local. Il s'agissait là d'un contrat.

La proposition de Gérard Marcou était l'occasion d'une expérience particulière : celle du chargé d'étude, devant faire preuve en peu de temps - quatre mois - d'efficacité, de perspicacité et de respect eu égard aux normes d'études standardisées par le chef de projet, pour 15 régions françaises. Il s'agissait de changer d'angle d'attaque comme on change de casquette, tout en conservant à l'esprit les bénéfices de l'inscription sur place et les acquis des travaux antérieurs.

Par hypothèse, cette accumulation primitive devait permettre d'aller vite au cœur des choses, en contrôlant les risques de capture par la source d'information, et de disposer ainsi d'une étude de cas dont l'usage scientifique serait un deuxième temps de travail. Les leçons anticipées de ces observations « expertes » reposaient sur une intuition : celle que le terrain comportait beaucoup plus de questions que les seules interrogations contractuelles auxquelles les chercheurs étaient appelés à répondre.

L'étude ne comprenait, dans le canevas remis à chacun, aucune problématique réelle. Tout au plus s'agissait-il d'éléments de description

des étapes du processus et des interactions favorables ou défavorables au succès de l'affaire. Le ministère était lui-même marqué par l'incertitude à l'égard des effets que l'on pouvait escompter de ce nouveau dispositif de coopération intercommunale. Parmi les outils de comparaison des diverses réalités territoriales, la notion de *leadership* avait été évoquée, mais de façon « courante », lors d'une des réunions préparatoires.

En effet, la structuration du projet obéissait à une logique descriptive de laquelle il était malaisé de sortir. Après une réunion intermédiaire à Paris, le canevas de chaque étude était fixé. Le bilan de l'intercommunalité par région constituait le premier pilier. Il comportait quelques éléments d'évaluation qualitative. Ensuite, on passait au concret des études de cas, dont le choix se justifiait par rapport aux critères définis en amont. On y analysait les soubassements politiques et autres contraintes qui motivaient une alternative institutionnelle. Ensuite, on examinait les compétences et enjeux en termes de projet, qui permettaient de se diriger vers une sorte d'économie des politiques publiques locales, que la question des transferts de compétence mettait, éventuellement, au goût du jour. Suivaient une analyse fiscale et financière, ainsi qu'un rapport sur le périmètre, et sa conciliation avec celui d'un éventuel pays couvrant tout ou partie de la zone. Plus largement, c'était l'économie politique des cartes qui était en jeu ici : celle d'un pays, d'une agglomération, des multiples syndicats et bassins. C'était aussi une manière d'introduire au rôle du préfet, duquel on attendait alors un « retour de l'État »³⁴. Enfin, la question démocratique était abordée à propos de la représentation des communes dans la nouvelle institution communautaire.

Les contraintes de temps d'étude, la relative nouveauté des questions (fiscales, par exemple), impliquèrent un investissement assez poussé sur le terrain, en même temps qu'une nostalgie anticipée, pour beaucoup de membres du groupe, de devoir conclure sans autre perspective de valorisation et d'approfondissement. Au moment de la remise du rapport final, plusieurs chargés d'étude, dans plusieurs régions, partagèrent cette frustration. Elle alimenta le projet d'utiliser ces premiers pas dans l'analyse (qui fonctionnait, comme on l'a vu, sur une vision très orientée « variables ») pour constituer un groupe de recherche. Celui-ci se proposerait de creuser quelques questions posées, à l'appui de nouveaux instruments d'analyse. C'est à cette occasion qu'a émergé la question du

34. Etat qui était donc sensé avoir disparu.

leadership territorial³⁵. La relative diversité du groupe et de ses inclinations conceptuelles pouvait paraître un handicap. Elle fut une chance. Il y avait là des émules de Daniel Gaxie, d'Ehrard Friedberg, des partisans de l'école grenobloise des référentiels, d'autres plus marqués par les croisements localisés entre le politique et l'action publique. Certains en tenaient pour les micro-dispositifs de pouvoir foucaaldiens appliqués à l'intercommunalité, tandis que d'autres se révélaient plus proches du néo-institutionnalisme. Ce fut une chance parce que le débat sur les variables conduisit à une confrontation des plus fructueuses, ce dont l'ouvrage paru témoigne³⁶.

Comme dans l'exemple précédent, les attendus d'un dispositif ponctuel sont trahis en les traduisant dans un nouveau cadre, avec ses propres centres d'intérêts et méthodes préférées. Dans les deux cas, convenons qu'il s'agit d'une trahison un peu spéciale, puisque le trahi, dans l'affaire, fut indifférent ou même complice. C'est l'un des avantages de la recherche que de ne se poser les questions de « territoire de recherche » qu'en termes excessivement euphémisés, par rapport à la compétition qui fait rage entre consultants, par exemple.

Traduttore – Tradittore disent les italiens. Cela est vrai pour plusieurs langues en interaction. Mais c'est également valable pour les échanges qui ont cours dans une seule. La traduction, chère à Michel Callon³⁷ est aussi nécessaire entre chercheurs, entre disciplines et écoles de pensée. Pouvoir jouer sans cesse de la pertinence des approches, des méthodes et des concepts, en traduire, c'est-à-dire en trahir les intentions initiales, permet de se départir d'un exceptionnalisme national de plus en plus suspect, et d'offrir des perspectives plus réalistes à la comparaison internationale. Cette posture appelle plus la recherche de réfutations (par d'autres visions internes, par l'échange avec d'autres nationalités disciplinaires), que la confirmation d'un modèle préconstruit. C'est la raison pour laquelle l'analyse comparée, qui suppose un certain investissement dans la coordination, ne supporte que très difficilement la hiérarchie.

35. GENIEYS W, SMITH A., BARAIZE F., FAURE A. et NEGRIER E., "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre *leadership* et territoire », *Pôle Sud*, n°13, 2000, pp.103-119.

36. BARAIZE F et NEGRIER E., (dir.), *L'invention politique de l'agglomération* », Paris, L'Harmattan, *Logiques Politiques*, 2001.

37. CALLON M., "Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, vol. 36, Paris, PUF, 1986.

Conclusion

La pratique de la recherche comparée donne naissance à des collectifs particuliers. Il s'y joue une pluralité d'influences réciproques, de scènes d'échanges entre pairs, avec les acteurs de terrain. Cette pluralité est d'autant plus nécessaire au chercheur qu'il se situe dans un rapport aux objets en train de se construire. À ce sujet, l'arbitrage entre l'entrée par l'étude de cas et celle par l'analyse des données donne sans doute la préférence à la première, au moins dans les premières étapes du travail collectif. Ensuite, au moment où s'installent l'interconnaissance et le contrôle des hétérodoxies, l'analyse par variables peut prendre une autre place que celle d'une fausse rationalisation par les chiffres. De ce fait, la différence de méthode et d'approche entre la comparaison internationale et celle qui se déploie à l'intérieur de frontières nationales tend aujourd'hui à s'estomper. Le caractère collectif de leur cadre apparaît aujourd'hui comme une relative banalité, après avoir été une incongruité dans les sciences sociales, particulièrement en France. L'individualisation du chercheur en science sociale y remontait à loin, puisant ses racines dans une filiation particulière, moins avec le laborantin qu'avec l'écrivain³⁸. Bien qu'elle soit depuis longtemps remise en cause, l'individualité de l'intellectuel demeure une valeur que l'on tient souvent pour encore cruciale. L'un des objectifs de cet article était, en faisant le récit d'apprentissages passés ou en cours, de montrer les multiples interactions qui font cet individu dont on parle, et qui par là même le « défont », en quelque sorte, dans sa prétention à l'unique et au particulier. Si nous avons souhaité rendre compte de ces aspects, en insistant sur le déplacement, la trahison et autres dimensions pratiques, c'est pour témoigner du bricolage qui se dissimule souvent derrière les cadres théoriques les plus achevés en apparence. Mais il ne s'agit, en aucune manière, de faire de l'anti-théorie une maxime de l'analyse comparée, voire de l'analyse des politiques publiques. La finalité de théorisation demeure une exigence, qu'elle se donne pour objectif d'inventer des concepts, ou d'arbitrer sur pièces entre ceux déjà disponibles. Cette exigence s'accomplit, à notre avis de façon largement plus efficiente, en rendant compte des chemins tortueux de l'épreuve empirique plus qu'en les masquant ; en reconnaissant sa dette au terrain, plutôt qu'en l'embrigadant dans un canevas tout prêt.

Résumé

38. BENICHOU P., *Le sacre de l'écrivain*, Paris, Gallimard, 1996.

L'objectif de cet article est de rendre compte du lien qui s'opère au concret entre méthodes et théories de la comparaison. Il met celles-ci à l'épreuve du terrain, à partir de plusieurs récits de comparaison de politiques publiques qui ont associé méthodes quantitatives et qualitatives. Leur combinaison renvoie à des processus concrets dont la complexité est le plus souvent occultée dans la présentation des résultats. Entre l'épistémologie et les conclusions raisonnées, une part fait souvent défaut, celle de l'apprentissage de la comparaison, de ses incertitudes, doutes et difficultés de tous ordres. Cette dimension du comparatisme, avec ses apories et opportunités, est pourtant cruciale pour l'analyse des objets « en train de se construire » que sont les politiques publiques. La nécessité d'un cadre méthodologique part de la distinction opérée par Charles Ragin, qui pose la plupart des questions que la pratique doit affronter. Ensuite, les différentes étapes de recherches sont présentées. Elles sont fondées sur plusieurs dimensions (internationale, intra-nationale) du comparatisme. Les leçons tirées de l'expérience comparatiste nous conduiront enfin à mettre en évidence les stratégies de déplacement et de trahison qui, paradoxalement, unissent les objets, perceptions et méthode de l'analyse comparée.