

ISABELLE ENGELI

isabelle.engeli@politic.unige.ch

Thèse de science politique soutenue le 27 août 2007

Université Pierre Mendès-France, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Université de Genève

Mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité, avis favorable à la publication

Co-Directeur de thèse : Yves Schemeil (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)

Co-Directrice de thèse : Thanh-Huyen Ballmer-Cao (Université de Genève)

Jury : Amy G. Mazur (Washington State University), Frederic Varone (Université de Genève), Yves Surel
(Institut d'Etudes politiques de Grenoble)

Rapporteur de pré-soutenance : Pierre Muller (CEVIPOF)

CONTROVERSES, DECISIONS ET POLITIQUES DE LA REPRODUCTION : UNE COMPARAISON DES POLITIQUES
D'AVORTEMENT ET DE PROCREATION MEDICALEMENT ASSISTEE EN FRANCE ET EN SUISSE

RESUME

La littérature porte un intérêt croissant aux enjeux moraux qui rendent la décision politique périlleuse, notamment avec le développement du débat public relatif à la pornographie, aux droits des homosexuels, à la peine de mort et à la reproduction. L'avortement et la procréation médicalement assistée ont posé, depuis une quarantaine d'années, une *série de défis reproductifs* qui mettent en jeu, à la fois, la légitimité du développement technologique, des pratiques médicales, de la parentalité hétérosexuelle et des rapports de genre. Lowi (1972) avait déjà souligné que ce type de politiques impliquait une redistribution de valeurs dont la discussion s'inscrit dans un contexte de *high politics* qui sensibilise un large public et peut déboucher sur des controverses de type *conflit d'absolus* (Tribe 1990).¹ Faut-il adopter une politique permissive qui laisserait entre les mains des médecins la responsabilité des pratiques médicales et entre celles des individus la responsabilité de leurs choix reproductifs ? L'intervention doit-elle être restrictive pour protéger la société des abus médicaux et sociaux ? Les politiques mises en place dans les pays occidentaux montrent que les réponses aux défis reproductifs sont plus proches du *kaléidoscope* que d'une réponse convergente. La question se pose de *comprendre comment et pourquoi les solutions apportées aux défis reproductifs posés depuis les années 1960 divergent*, alors que les pays

¹ Lowi, T. J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review* 32 : 298-310; Tribe, L. H. (1990). *Abortion : The Clash of Absolutes*. New York : Norton.

étaient pourtant confrontés au même développement technologique et à une évolution des mœurs largement similaire. Dans notre thèse, nous avons comparé les processus d'élaboration des politiques suisses et françaises en matière de procréation médicalement assistée et d'avortement.

Le **chapitre 2** discute de la conceptualisation de notre variable dépendante, les *policy designs* en matière d'avortement et de procréation médicalement assistée. L'approche du *policy design* permet de mettre en valeur le *processus de choix* qui mène à l'élaboration d'une politique publique. Nous nous attachons à conceptualiser quatre attributs d'un *design* : les buts de la politique, les instruments prévus pour les réaliser, les groupes cibles visés et les instances chargées de sa mise en œuvre. Les enjeux de la régulation politique de la reproduction s'articulent autour de trois grandes questions : Quelles sont les techniques autorisées ? Qui a le droit d'accéder à l'avortement et à la procréation médicalement assistée et sous quelles conditions ? Quelles prestations sont garanties par l'État ? De multiples réponses sont possibles, chaque *policy design* en représente une combinaison particulière dont nous évaluerons le caractère restrictif, modéré ou libéral, c'est sur cette base que nous nous proposons de comparer les politiques d'avortement et de procréation médicalement assistée en France et en Suisse.

Le **chapitre 3** développe notre modèle analytique qui s'inscrit dans la démarche dite des « Trois I » (Hall 1997; Palier et Surel 2005) visant à comprendre et à expliquer les dynamiques d'interaction des institutions, des intérêts et des idées.² Pour résoudre le puzzle des politiques en matière de reproduction, nous développons *trois séries d'hypothèses* qui visent à expliquer à la fois le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de reproduction (*policy design as process*), et son résultat (*policy design as output*) : (1) Pourquoi et comment des décisions sont prises dans certaines controverses sur la reproduction et pourquoi pas dans d'autres ? (2) Pourquoi et comment certains *designs* sont permissifs alors que d'autres sont restrictifs ou modérés ? La première série d'hypothèses porte sur la variation des *configurations institutionnelles* au niveau national et sectoriel (Baumgartner et Jones 1993 ; Tsebelis 2002). Un grand nombre d'arènes et un faible nombre de points de veto stimulent l'élaboration des *policy designs* et rendent les changements plus fréquents.³ Cet effet peut encore être modulé par le phénomène de *path dependency* qui pourrait entraver les changements profonds de politiques publiques pour ne favoriser qu'un processus d'adaptation à la marge. La deuxième série d'hypothèses s'appuie sur la littérature sur les *réseaux et coalitions d'acteurs*. Elle confronte deux perspectives concurrentes sur l'impact des coalitions impliquées dans les controverses reproductives (Marsh et Rhodes 1992; Sabatier et Jenkins-Smith 1993).⁴

² Hall, P. A. (1997). "The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", in M. Lichbach et A. Zuckerman (eds). *Comparative Politics*. Cambridge : Cambridge University Press. Palier, B. et Y. Surel (2005). "Les « Trois I » et l'analyse de l'État en action", *Revue Française de Science Politique* 55 (1) : 7-32.

³ Tsebelis, G. (2002). *Veto Players : How Political Institutions Work*. Princeton. Princeton University Press. Baumgartner, F. R. et B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

⁴ Marsh, D. et R. A. W. Rhodes (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. Sabatier, P. A. et H. C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

D'une part, nous postulons que c'est le grand nombre de coalitions en concurrence pour l'élaboration d'une politique controversée qui bloque le processus de décision, une situation de réseau thématique ne permettant pas de clarifier les rapports entre les multiples coalitions en concurrence. D'autre part, et a contrario, nous postulons que la capacité de formuler des alliances est décisive pour expliquer la prise de décision, et non pas le nombre de coalitions. Notre troisième série d'hypothèses porte sur le rôle des *idées* et sur l'impact des *définitions en concurrence* quant aux problèmes politiques à résoudre que posent l'avortement et la procréation médicalement assistée (Stone 1989).⁵ Nous confrontons à la réalité empirique l'argument des politiques morales sur l'impossibilité de prendre une décision en situation de controverses morales qui empêchent l'élaboration d'un compromis. Nous argumentons qu'au contraire le compromis est possible et même nécessaire. Nous formulons l'hypothèse que la distribution des définitions du problème en concurrence, soit le nombre de définitions et la distance entre elles, détermine le point de compromis sur lequel le *design* s'élaborera.

Pour être menée à bien, la démarche analytique des « Trois I » doit reposer sur une approche comparative permettant de faire varier à la fois les institutions, les intérêts et les idées afin de mieux pouvoir distinguer leurs effets respectifs. C'est ce que nous démontrons dans le **chapitre 4** qui présente notre *stratégie de comparaison* basée sur la logique du *compound research design* proposée par Levi-Faur (2006) pour maximaliser le pouvoir explicatif des analyses comparatives qualitatives.⁶ Reposant sur une combinaison des stratégies de sélection des cas selon les « systèmes les plus différents » et les « systèmes les plus similaires », cette stratégie permet d'augmenter le nombre de cas, en faisant varier de manière systématique les niveaux d'analyse (donc les niveaux de contrôle), tout en préservant la richesse des études qualitatives. Notre sélection de cas nous permet d'obtenir un triple contraste permettant un test itératif des hypothèses sur différents niveaux : entre les pays, entre les secteurs ainsi que dans une perspective longitudinale par le biais de la reconstruction du processus décisionnel (*process tracing*).

Les chapitres suivants constituent la partie empirique de notre thèse. Dans les **chapitres 5 à 8**, la *trajectoire des politiques* est analysée de manière qualitative sous la forme quatre études monographiques qui nous permettent d'expliquer avec finesse leurs spécificités. Le **chapitre 9** est consacré au test comparatif de nos hypothèses par le biais de la *Qualitative Comparative Analyse* (QCA). Dans cette discussion comparative, nous montrons de quelles manières les institutions, les intérêts et les idées se sont entrecroisés dans l'élaboration des politiques d'avortement et de procréation médicalement assistée. Dans une situation de controverse reproductive, les atouts institutionnels cèdent clairement le pas aux alliances entre les coalitions qui, une fois scellées, font preuve d'une grande efficacité, que cela soit pour bloquer le processus ou le favoriser. En revanche, lorsque les alliances n'existent pas, les différences institutionnelles s'avèrent influentes, particulièrement en Suisse. Le compromis est possible, voire nécessaire pour trancher

⁵ Stone, D. A. (1988 [2001]). *Policy Paradox : The Art of Political Decision Making*. New-York : WW Norton&Co.

⁶ Levi-Faur, D. (2006). "Varieties of Regulatory Capitalism : Getting the Most Out of the Comparative Method", *Governance* 19(3) : 367-382.

les controverses relatives à la reproduction. La majorité des *designs* reflètent la lutte entre des définitions des problèmes à résoudre et des intérêts divergents. Le corps médical s'est révélé être un redoutable acteur qui réussit bien souvent à l'emporter sur les féministes et les défenseurs de la protection de l'embryon. Ces derniers n'en sont pas toujours ressortis perdants, ils ont à bien des occasions réussi à bloquer toute tentative d'aller vers davantage de libéralisation en matière d'avortement et de procréation médicalement assistée.

Finalement, nous revenons dans le **chapitre conclusif** sur trois principaux enseignements pour l'analyse comparée des politiques publiques. Premièrement, la prise en compte d'*hypothèses concurrentes* a permis de démontrer le fort potentiel de complémentarité des différentes traditions de recherche. Ni les idées, ni les intérêts, ni les institutions ne permettent à eux seuls d'expliquer les politiques de la reproduction. L'analyse systématique des effets des « Trois I » permet de dépasser les cloisonnements théoriques stériles et de mieux comprendre les politiques publiques dans leur complexité. Deuxièmement, adopter *policy design comme unité d'analyse* permet d'appréhender des politiques qui ne convergent pas de manière linéaire. Par exemple, la littérature tend souvent à pointer les convergences des politiques relatives à la procréation médicalement assistée mais néglige, en revanche, d'expliquer les variations quant à l'accès des patients à ces techniques. Finalement, d'un point de vue méthodologique, notre recherche contribue à démontrer de *l'utilité de la Qualitative Comparative Analysis*. Saisir la *multicausalité* à l'œuvre dans l'élaboration des politiques publiques dans une perspective comparative peut rapidement s'avérer délicat avec l'augmentation des cas d'études. QCA est, à ce jour, la meilleure méthode d'analyse des « petits N » afin de profiter à la fois de la complexité de chaque cas tout en dégagant des régularités causales qui pourront être généralisées à moyenne portée. QCA représente une importante opportunité de dépasser l'opposition, qui stérilise trop souvent la progression de la recherche sur les politiques publiques, entre un raisonnement quantitatif basé sur un grand nombre de cas qui serait supposé *expliquer* et un raisonnement qualitatif centré sur un petit nombre de cas (voire un seul cas) qui ne pourrait prétendre qu'à *comprendre*.