



HAL
open science

L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques

Laurie Boussaguet, Pierre Muller

► **To cite this version:**

Laurie Boussaguet, Pierre Muller. L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques. *Politiques et Management public*, 2005, 23 (3), pp.41-59. hal-01020878

HAL Id: hal-01020878

<https://sciencespo.hal.science/hal-01020878>

Submitted on 8 Jul 2014

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'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques

In: Politiques et management public, vol. 23 n° 3, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. pp. 41-59.

Résumé

La question posée dans cette communication est celle de la place du "forum politique" (des partis politiques) dans la formulation des politiques publiques. Cette interrogation porte sur deux aspects que l'on va tenter de développer parallèlement : celui de l'ampleur de l'impact (fort, modéré, faible...) et celui des processus à travers lesquels cet impact va s'exercer. Notre hypothèse est que l'influence du forum politique dépend de la phase qui précède la formulation des politiques, à savoir la mise sur agenda : suivant le type de mise sur agenda du problème, l'impact sera différent parce que la place du forum politique sera différente par rapport aux autres forums. Nous allons donc tenter de construire une typologie de la mise sur agenda du point de vue de la place du forum politique pour tenter de comprendre et de graduer le rôle du forum politique sur l'élaboration des politiques publiques.

Citer ce document / Cite this document :

Boussaguet Laurie, Muller Pierre. L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques. In: Politiques et management public, vol. 23 n° 3, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. pp. 41-59.

doi : 10.3406/pomap.2005.2287

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_2005_num_23_3_2287

L'IMPACT DU FORUM POLITIQUE SUR LA FORMULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Laurie BOUSSAGUET*
Pierre MULLER*



Résumé

La question posée dans cette communication est celle de la place du "forum politique" (des partis politiques) dans la formulation des politiques publiques. Cette interrogation porte sur deux aspects que l'on va tenter de développer parallèlement : celui de l'ampleur de l'impact (fort, modéré, faible...) et celui des processus à travers lesquels cet impact va s'exercer. Notre hypothèse est que l'influence du forum politique dépend de la phase qui précède la formulation des politiques, à savoir la mise sur agenda : suivant le type de mise sur agenda du problème, l'impact sera différent parce que la place du forum politique sera différente par rapport aux autres forums. Nous allons donc tenter de construire une typologie de la mise sur agenda du point de vue de la place du forum politique pour tenter de comprendre et de graduer le rôle du forum politique sur l'élaboration des politiques publiques.

* Cevipof-FNSP.

La question de l'influence des partis politiques (*Does Politics Matter ?*) sur le contenu de l'action publique est un thème classique de la science politique¹. Tout se passe comme si la littérature sur le sujet hésitait entre le rappel de l'évidence (les partis sont indispensables à l'expression des choix démocratiques et donc à la "fabrication" des politiques publiques) et la constatation désabusée du déclin du rôle des partis politiques, concurrencés par la montée en puissance de nombreux autres acteurs collectifs (groupes d'intérêts) et, plus généralement, de nouvelles formes de mobilisation qui contribuent à réduire leur rôle dans la formation des politiques publiques (Grunberg, Mayer, Sniderman 2002 ; Perrineau 2003 ; Cautrès, Mayer 2004).

La réflexion proposée ici part de l'hypothèse selon laquelle les choses ne sont peut-être pas si simples. Il ne s'agit certes pas de défendre la thèse selon laquelle les partis seraient (si tant est qu'ils l'aient jamais été) le lieu central de définition du contenu des politiques publiques, mais de proposer quelques pistes de réflexion sur une dimension particulière de la relation *politics-policies* : la question de la définition de l'agenda politique.

Cette réflexion ne s'inscrira pas dans le cadre des travaux qui posent la question de savoir si les élections "font la différence" (i.e. peut-on distinguer une politique de droite ou une politique de gauche dans tel ou tel domaine ?). Malgré son intérêt, une telle approche se heurte en effet à des difficultés considérables tenant notamment à la difficulté d'isoler effectivement l'orientation politique comme une variable indépendante pour expliquer le contenu des politiques publiques (Balme, Brouard, 2005).

La question que nous allons poser est plus modeste, puisqu'il s'agit de se demander s'il est possible de réfléchir à la place de ce que nous appellerons plus loin le « forum politique » dans la *formulation* des politiques publiques. Il s'agit donc de savoir *dans quelle mesure, et à travers quels processus, les partis politiques participent à la définition du contenu des politiques publiques*. Cette interrogation renvoie en fait à deux aspects que l'on va tenter de distinguer ici : celle de *l'ampleur* de l'impact (fort, modéré, faible...) en relation avec l'impact d'autres acteurs et celle des *processus* ou des mécanismes à travers lesquels cet impact va s'exercer.

Notre hypothèse est que l'impact du forum politique dépend de la phase qui précède la formulation des politiques, à savoir la mise sur agenda : suivant le type de mise sur agenda du problème, l'impact sera différent parce que la place du forum politique sera différente, notamment les relations qu'entretiennent les acteurs politiques (partisans) avec les acteurs des autres forums. Nous allons donc tenter de construire une typologie de la mise sur agenda du point de vue de la place du forum politique pour tenter de comprendre et de graduer l'impact du forum politique, et donc des partis politiques, sur la façon dont sont conçues et développées les politiques publiques.

¹ Laurie Boussaguet est doctorante à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et au Cevipof (laurieboussaguet@hotmail.com). Pierre Muller est directeur de recherche au CNRS et au Cevipof (pierre.muller@sciences-po.fr). Cet article a fait l'objet d'une présentation dans le cadre d'un séminaire du Cevipof. Les auteurs remercient les participants à ce séminaire pour leurs remarques qui leur ont fait mesurer les difficultés de s'aventurer sur des terrains qui ne sont pas familiers.

Après être revenu sur la notion de forum et celle d'agenda, nous proposerons une typologie des mises sur agenda du point de vue de la place du forum politique. Pour finir, nous poserons la question de l'impact en fonction de la mise sur agenda.

Qu'est-ce que le forum politique ?

Nous partons ici de la notion de forum telle qu'elle a été proposée par Bruno Jobert (Jobert 1994) dans son analyse du "tournant néo-libéral" et complétée par Eve Fouilleux dans ses travaux sur la réforme de la PAC (Fouilleux 2003), tout en l'adaptant à notre objet spécifique.

Le modèle des forums chez B. Jobert

L'idée principale de ce modèle est de souligner que les débats concernant le contenu des politiques publiques se développent sur une multiplicité de scènes, au sein de différentes instances, nommées « forums », qui sont régies par des enjeux et des règles qui leur sont spécifiques, qui suivent une temporalité particulière et mettent en scène des acteurs différents avec des rhétoriques différentes. Bruno Jobert est le premier à utiliser ce terme dans ses travaux sur l'émergence de ce qu'il appelle « le tournant néo-libéral » (Jobert 1994), dans lesquels il s'interroge sur la dialectique existant entre le changement des matrices cognitives concernant les politiques macro-économiques globales et le jeu des différentes catégories d'acteurs concernés.

L'émergence de ce concept de « forum » est, bien entendu, à resituer dans un contexte où de nombreux travaux cherchent à mettre en évidence la complexité et le caractère non hiérarchique et non linéaire des processus d'élaboration des politiques publiques. C'est le cas notamment des notions de *réseau* ou de *communauté de politiques publiques* (Le Galès, Thatcher 1995). L'intérêt de cette notion de forum est qu'elle met l'accent sur la production des cadres cognitifs et normatifs de l'action publique - les référentiels - en recherchant les interactions entre différents lieux de production rhétorique en fonction de règles spécifiques.

Avec Eve Fouilleux, qui analyse le changement de référentiel de la Politique agricole commune au niveau de l'Union européenne en travaillant sur les ajustements progressifs et les échanges qui s'opèrent entre les différents forums qui participent à la construction du nouveau cadre d'interprétation du monde, on peut définir les forums comme "des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie" (Fouilleux 2000, p. 278). Plus précisément, un forum est un "lieu" producteur d'idées et de représentations sur une politique, qui peuvent être interprétées en fonction des règles du jeu du forum, des acteurs et des intérêts qui le composent et des rapports de force qui opposent ces différents acteurs. Le fonctionnement est donc différent d'un forum à l'autre : les controverses n'évoluent pas de façon parallèle, ni au

même rythme ; les critères de cohérence et d'acceptabilité du discours ne sont pas les mêmes, etc.

Dans son travail sur le tournant néo-libéral, Bruno Jobert distingue trois grands types de forums :

– Le *forum scientifique des économistes* est composé d'experts, agissant soit comme spécialistes relevant du champ académique, soit comme conseillers des gouvernements, qui vont formuler les conditions "techniques" du changement de politique. Il s'agit notamment du forum des économistes au sein duquel va être mise à mal la domination du paradigme keynésien dans les années 70 (Dezalay, Garth 2002). Au sein de ce forum, l'objectif premier est la recherche de l'excellence académique, à l'intérieur du paradigme dominant, et c'est l'impératif de rigueur scientifique du raisonnement qui oriente les règles de l'argumentation. Ce forum peut aussi concerner des spécialistes des domaines faisant l'objet d'une politique sectorielle (économistes agricoles dans le cas de la réforme de la PAC, psychiatres dans le cas des politiques de lutte contre la pédophilie par exemple (Boussaguet 2001).

– Le *forum de la communication politique* correspond à l'espace de la rhétorique politique. L'enjeu principal est la conquête ou la conservation du pouvoir politique (et non plus la pertinence d'un savoir). Il s'agit ici de sélectionner les problèmes sociaux et les conflits qui animeront et domineront le débat public. Tout cela passe par la construction de coalitions, la dévalorisation des adversaires dans le but de les marginaliser, et l'argumentation en vue de convaincre les électeurs. Les échéances électorales qui jalonnent la vie politique rythment l'activité générale de ce forum particulier.

– Le *forum des communautés de politiques publiques* enfin, est le lieu où se fabriquent les « recettes » à partir desquelles vont être mis en place les programmes concrets d'action publique. Dans ce forum, composé d'acteurs politiques, de responsables administratifs, d'acteurs sociaux et d'experts reconnus, l'enjeu de la négociation est la construction d'un compromis social entre les principales parties prenantes, permettant de délimiter le champ des alternatives acceptables et de pérenniser, de poursuivre l'échange politique instauré. C'est ici que l'on est le plus proche de la notion de communauté de politique publique où se construisent les normes des échanges politiques qui forment la trame de l'action publique.

Eve Fouilleux qui, à la différence de Bruno Jobert, travaillait sur le cas d'une politique sectorielle, a complété le modèle d'origine en intégrant ce qu'elle a appelé le *forum des professionnels* constitué de divers groupes d'agriculteurs (organisés ou non en mouvements syndicaux) qui s'affrontent et cherchent à faire valoir, auprès de leur base et des gouvernements, leur propre vision de l'agriculture. Il s'agit donc d'acteurs qui, en défendant une identité sociale particulière, développent leurs propres interprétations et représentations de la politique publique étudiée.

Le principal intérêt de cette notion de forum est de mettre en évidence les règles et les logiques d'action spécifiques à chacun d'entre eux : recherche de l'excellence académique dans le forum scientifique, compétition électorale

dans le forum de la communication politique, confrontation des acteurs pour imposer des rhétoriques reflétant leurs intérêts dans les autres. Toutefois, si ces différents forums obéissent à des logiques qui leur sont spécifiques, ils ne sont pas imperméables les uns par rapport aux autres, les idées développées et présentes dans les différents forums irrigant notamment le forum des communautés de politiques publiques où elles peuvent être envisagées comme des alternatives possibles pour la politique publique à mener. Il existe en fait des liens entre les différents forums, des échanges politiques qui sont autant de vecteurs potentiels du passage des idées des uns aux autres.

**L'adaptation
du modèle
des forums et
la mise en
évidence du
forum politique**

Le modèle des forums autorise donc une appréhension relativement exhaustive d'une politique publique spécifique, avec le repérage des différents acteurs impliqués dans la production de cette politique, la mise en évidence des processus de production d'idées et de leur impact sur les politiques ainsi que la transformation de ces idées en instruments de politiques publiques (Lascoumes, Le Galès 2004). Il présente aussi l'avantage de ne pas être un modèle intangible. En effet, s'il y a quasiment toujours la possibilité d'identifier une multiplicité de scènes débattant autour et sur un problème public particulier, elles ne ressemblent pas nécessairement aux champs définis par Jobert comme le montre l'exemple du forum professionnel ajouté par E. Fouilleux au modèle initial ou du "forum associatif" dans l'étude de la politique française de lutte contre la pédophilie (Boussaguet 2001). On peut donc envisager un usage relativement libre de ce modèle, ce qui sera le cas dans cet article avec la notion de « forum politique ».

Nous distinguerons ainsi cinq forums correspondant à un élargissement du modèle initial :

- Le *forum des experts* qui correspond au forum scientifique de Jobert. Toutefois ces spécialistes ne sont pas nécessairement des économistes comme dans les cas étudiés par Jobert et Fouilleux (exemple : psychiatres pour le traitement des pédophiles ; médecins pour la réforme de l'assurance maladie, etc.).
- Le *forum de la société civile* correspond à un élargissement du forum des professionnels identifié par E. Fouilleux, puisqu'il peut englober des associations ou des acteurs de la société civile autres que des groupements professionnels qui peuvent se mobiliser autour d'une politique publique particulière à un moment donné (exemple : les victimes d'accidents de la route pour la sécurité routière ; les parents de victimes contre la pédophilie ; les malades du Sida contre la maladie, etc.).
- Le *forum des politiques publiques* regroupe les acteurs qui vont effectivement participer à la définition du contenu de chaque politique. C'est ici que les interactions avec les acteurs des autres forums seront les plus fortes dans la mesure où, comme le rappelle Eve Fouilleux, il s'agit fondamentalement d'un "lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politiques publiques" (Fouilleux, 2000, p. 279).

-
- Le *forum médiatique* n'existe pas dans le modèle initial. Pourtant il nous semble que les médias peuvent constituer des acteurs autonomes (Neveu, 1997 ; Gerstlé, 2001), producteurs d'idées autour d'une politique publique particulière, même si leur rôle principal consiste le plus souvent à jouer un rôle de relais des autres forums et entre les autres forums. Bien entendu, l'analyse du rôle de ce forum mérite une étude spécifique qu'il n'est pas possible de mener ici.
 - Le *forum politique*, enfin, concerne les partis politiques dans une triple dimension, chacune ayant un lien à un moment donné avec les politiques publiques et chacune correspondant à une fonction particulière des partis :
 - Les partis politiques en tant qu'organisations porteuses d'un projet de société, d'une cause et en tant qu'arène de débat permettant de définir la ligne du parti : c'est leur *fonction programmatique*.
 - Les partis politiques en tant que machines électorales cherchant à avoir accès aux institutions politiques (choix des candidats, campagnes, soutien et orchestrations de leurs actions, etc.) : c'est leur *fonction électorale*.
 - Les partis politiques en tant que vivier des hommes et des femmes politiques au pouvoir, en tant qu'entreprises politiques qui dirigent à un moment donné les institutions politiques du pays (majorité parlementaire, partis au gouvernement, partis de l'opposition, etc.) : c'est leur *fonction de gouvernement*.

Notre objectif étant de chercher à comprendre l'impact des partis politiques et des acteurs politiques au pouvoir sur la formulation des politiques publiques, il nous paraît important de chercher à isoler ces acteurs afin de mesurer leur influence potentielle sur l'action publique. Nous partons de l'hypothèse que les partis politiques et leurs représentants dans les sphères du pouvoir entretiennent des rapports particuliers avec les politiques publiques et constituent de ce fait un forum à part, ayant ses propres règles de fonctionnement rhétorique et ses propres visions de ce que doit être l'action publique.

La question de la mise sur agenda

La question de l'agenda est un classique de l'analyse des politiques publiques depuis notamment le livre de Cobb et Elder (1972), repris en France notamment par Jean-Gustave Padioleau dans *L'Etat au concret* (1982) ainsi qu'un certain nombre d'articles comme celui de Philippe Garraud (1990 ; 2004) et l'introduction de Pierre Favre au livre sur le sida (1992). Bien entendu, il ne s'agit pas ici de reprendre tous les aspects de cette question mais de rappeler quelques points en fonction de l'angle que nous avons choisi, à savoir le problème de la relation partis politiques et formulation des politiques publiques.

On peut partir de la définition classique de Padioleau (1982 p. 25) : "l'agenda politique, qu'il s'agisse de ceux des Etats-nations ou de ceux des collectivités locales, comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un

débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes". Kingdon, de son côté, définit l'agenda comme la "liste des sujets ou problèmes auxquels les responsables gouvernementaux et les gens qui leur sont étroitement associés accordent une attention sérieuse" (1984, p. 3). On voit que cette définition est plus directement en relation avec un point de vue interne au forum des politiques publiques.

Ces définitions résument les apports fondamentaux des travaux sur l'agenda qui peuvent être regroupés en trois points : il n'y a pas de problème donné mais seulement des problèmes construits ("perçus") et tout sujet peut devenir objet de l'action publique ; la notion de conflit est essentielle : ce qui est inscrit à l'agenda, ce sont d'abord des questions donnant lieu à controverse ou à débat - c'est le sens du mot anglais *issue* ; la notion d'agenda est inséparable de celle de "public", car les controverses et les affrontements qui constituent l'alchimie à partir de laquelle les problèmes vont être politisés (portés à l'attention des autorités gouvernementales) vont concerner des groupes dont le statut est très différent, ce qui entraîne des modalités différentes de participation aux controverses. Ainsi Cobb et Elder distinguent quatre publics en fonction de leur degré d'implication dans la controverse (on peut reprendre la traduction qu'en fait P. Favre) : les groupes *concernés*, les groupes *mobilisables*, les publics *éclairés* et l'*opinion publique*.

Pour ce qui concerne notre réflexion ici, l'agenda constitue donc bien le lieu décisif où s'articulent *politics* (les conflits dans la sphère politique en général) et *policies* (les programmes d'action publique qui sont supposés résoudre les problèmes).

Trois axes de recherche

Si l'on essaie maintenant de résumer une littérature très abondante, la recherche sur les conditions d'émergence du problème et sa transformation en programme d'action gouvernementale s'organise autour de trois axes de recherche fondamentaux qui vont nous aider à progresser sur la question de la place du forum politique dans la formulation des politiques publiques.

1) Le premier concerne l'analyse des processus par lesquels un problème passe d'un secteur de la société à un autre, l'hypothèse étant que c'est ce passage (avec tous les conflits qui l'accompagnent) qui va contribuer à formater les problèmes et à sélectionner les solutions qui vont être retenues dans la formulation de la politique. Dans Cobb et Elder, cette idée débouche sur la distinction canonique entre agenda systémique (p. 85) qu'ils définissent comme "l'ensemble des *issues* qui sont communément perçues par les membres de la communauté politique comme méritant l'attention des acteurs politiques ("public") et incluses dans le champ des compétences légitimes des autorités gouvernementales", et l'agenda gouvernemental, (ou institutionnel, ou formel) qui est défini comme « la palette des objets pris en compte de manière active et sérieuse par les décideurs publics » (p. 86). De ce fait, même si ce point n'est abordé que de manière superficielle chez Cobb et Elder, la question des médiateurs ou des traducteurs entre les différentes sphères sera évidemment cruciale.

Favre pose le problème en termes de "champs" ce qui permet d'aller au-delà de la simple identification d'un ensemble d'acteurs entrant en compétition pour l'accès à l'agenda politique en montrant que ces acteurs (concernés par la politique de lutte contre le sida) sont regroupés dans des sous-systèmes qui fonctionnent selon une logique et des rapports de force propres qui les rendent plus ou moins autonomes. Il distingue ainsi les champs scientifique, religieux, journalistique, homosexuel... le rôle des médiateurs qui permettent le passage d'un champ à l'autre étant central. Cette analyse en termes de champs n'est évidemment pas très éloignée de celle en termes de forums et elle conduit à poser la même question : quelle est la place du forum/champ politique dans le processus de mise sur agenda ?

2) Deuxième axe de recherche : les mécanismes de mise sur agenda relèvent d'un ensemble de processus qui vont contribuer (peu à peu ou par à coups) à "formater" un problème et les solutions qui lui sont attachées. On va parler de "cadrage", de "*framing*" à travers des processus qui vont contribuer à rendre le processus plus visible, ce qui permettra de mobiliser d'autres publics (montée en généralité), des processus d'articulation entre des problèmes des solutions ou des demandes (*bridging*). En même temps que le contenu de la controverse va évoluer, certaines solutions vont être disqualifiées et d'autres vont émerger. Inutile d'insister ici encore sur le rôle des médiateurs - traducteurs - transcodeurs, notamment ceux qui seront à cheval sur plusieurs forums.

3) Enfin le troisième axe de recherche consiste à essayer de dégager des typologies de mise sur agenda. Il est alors possible de poser la question - qui est ici notre question principale - de la place du politique dans ces différents cas.

Il n'y a pas de typologie à proprement parler chez Kingdon qui développe une vision "Washingtonienne" du politique en insistant sur le fait que le "courant politique" est plus un promoteur ou un inhibiteur de l'inscription des problèmes sur l'agenda qu'un lieu où sont formulées les alternatives. Dans la typologie proposée par Philippe Garraud, le forum politique n'occupe, semble-t-il, qu'une place assez limitée. Il distingue ainsi :

- le modèle de la *mobilisation* (classique) ;
- le modèle de *l'offre politique* (des organisations politiques proposent ou se saisissent d'un problème - exemple de l'insécurité et du Front national) ;
- le modèle de la *médiatisation* (les questions émergent sous l'influence des médias) ;
- le modèle de *l'anticipation* (action publique volontariste - exemple du développement de la formation professionnelle) ;
- le modèle de *l'action corporatiste silencieuse* (exemple de la politique militaire) ;

Seul le deuxième cas semble ainsi prendre véritablement en compte le forum politique. Pierre Favre, de son côté, distingue quatre formes d'émergence :

- *l'émergence progressive et par canaux multiples* (à partir d'une situation jugée injuste par ex.),
- *l'émergence instantanée* (catastrophe...),

-
- *l'activation automatique* (lorsqu'un dossier est activé sans qu'il y ait de revendication ou de demande des populations concernées),
 - *l'émergence captée* quand une institution extérieure au champ politique s'approprie le problème.

L'intérêt de l'approche de Favre tient au fait qu'elle le conduit à se poser directement la question de la place de ce qu'il appelle le "champ politique" puisqu'il s'intéresse explicitement à la façon dont les problèmes émergent dans le champ politique, ou sont repris au sein de ce champ (ce qu'il appelle "l'émergence dans" par opposition à "l'émergence de"). Il distingue là encore plusieurs cas :

- *l'émergence complète* lorsque tous les acteurs politiques prennent position (exemple récent : le voile islamique) ;
- *l'émergence factice* quand la prise en compte par le champ politique est "fugace".

Pierre Favre met ainsi l'accent sur *l'autonomie* du champ politique par rapport aux autres champs, sur le poids de ses règles de fonctionnement propres et sur sa "perméabilité" par rapport aux autres champs. La question-clé est alors celle de savoir dans quelle mesure un problème peut faire l'objet d'une politique sans être "formaté" par les acteurs du forum politique.

On voit bien que, selon les types, la place du forum politique sera très différente, à la fois du point de vue de la capacité à peser sur le problème et les solutions et des modalités de l'intervention des acteurs politiques. C'est l'objet de la typologie proposée ci-dessous que suggérer une première réflexion sur ces différences.

Une typologie de la mise sur agenda en fonction de la place du forum politique

A partir de l'ensemble de ces travaux, nous avons cherché à élaborer notre propre typologie de mises sur agenda, ce qui supposait de définir la variable organisatrice de la typologie. C'est ainsi que le critère qui nous est apparu comme le plus efficace pour rendre compte de la place du forum politique dans la formulation des politiques est *le moment d'intervention des acteurs du forum politique dans la mise sur agenda*, ce qui nous a alors permis de distinguer cinq cas :

- *L'alternance politique*. C'est le cas où le forum politique intervient le plus en amont du processus de mise sur agenda. Nous sommes dans le cas de figure de la fenêtre d'opportunité ouverte dans le courant de la politique, décrit par Kingdon. Des élections permettent à un nouveau gouvernement d'accéder au pouvoir et ce début de législature constitue un « état de grâce » pour les acteurs politiques nouvellement nommés qui bénéficient de la plus large marge de manœuvre possible en matière d'action publique. Exemples classiques : les nationalisations à la suite des élections présidentielles de 1981 en France ; l'application d'un programme néo-libéral par Margaret Thatcher après son accession au pouvoir ; la suppression du service militaire obligatoire en France.

- *La mise sur agenda gouvernementale ou automatique*. Là encore, c'est le forum politique qui impulse la mise sur agenda dans la mesure où ce sont des dirigeants politiques au pouvoir qui sont à l'initiative de l'inscription (ou de la ré-inscription, ou encore de la montée en puissance) d'un problème public sur l'agenda décisionnel. C'est ce que Pierre Favre appelle "l'émergence automatique" et Philippe Garraud nomme "le modèle de l'anticipation" ou "la mobilisation par le centre". Les autorités gouvernementales y jouent un rôle moteur et c'est le cas généralement quand les problèmes ont un coût collectif fort mais diffus et peu visible socialement, et ce type de mise sur agenda est très largement fonction des capacités d'expertise propres aux ministres. Exemples : la lutte contre le tabagisme ; la protection de l'enfance dans les années 80.

- *La mobilisation des autres forums* : le forum politique devient "suiveur" dans le processus de mise sur agenda ; ce sont en effet les autres forums qui impulsent l'émergence d'un problème sur la scène publique puis sur l'agenda politique, en se mobilisant pour faire pression sur les autorités politiques. Ce type de mise sur agenda correspond au modèle de "l'initiative extérieure" chez Cobb et Ross (1997), et renvoie à la sociologie des mouvements sociaux et aux travaux sur les groupes d'intérêt (lobbying). Chaque forum, autre que le forum politique, est un acteur potentiel de l'émergence et de la mise sur agenda d'un problème : mobilisation des experts qui apportent de nouvelles solutions (par exemple les psychiatres dans la lutte contre la pédophilie) ; mobilisation des associations, des professionnels ou des acteurs individuels (politiques de sécurité routière ou de l'avortement par exemple) ; mobilisation des médias (exemple des controverses soulevées par *Le Monde* autour du Rainbow Warrior).

- *La crise de l'action publique* : le forum politique est là aussi "suiveur" : un problème particulier est inscrit ou réinscrit sur l'agenda car l'action publique le concernant est entrée en crise, les instruments de politique publique utilisés ne fonctionnent plus. Il peut s'agir d'un changement de référentiel de l'action publique, mais pas nécessairement ; d'autres éléments peuvent entraîner une remise en cause de l'action publique : crise économique et sociale, crise extérieure (crise yougoslave par exemple), évolution démographique, réchauffement de la planète, etc. Exemple : 1983 et le tournant de la rigueur en France ; la question des retraites aujourd'hui.

- *Le choc exogène* : le forum politique est dans une position de réaction ; un choc se produit (généralement relayé et amplifié par les médias - on est donc très proche du "modèle de la médiatisation" de P. Garraud) et les autorités politiques doivent y répondre en agissant dans ce domaine, le plus souvent dans l'urgence. On est dans le cas d'une fenêtre d'opportunité qui s'ouvre dans le courant des problèmes chez Kingdon. (On peut citer les exemples de la canicule, du terrorisme, de l'affaire Dutroux ou des marées noires).

Telle qu'elle est présentée ici, cette typologie est évidemment très insuffisante dans la mesure où elle n'apporte que peu d'éléments sur les modalités d'impact du forum politique en fonction du type de mise sur agenda. C'est pourquoi il faut essayer d'aller plus loin dans l'analyse de ces modalités.

L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques en fonction de la mise sur agenda

Comme pour la typologie ci-dessus, il est évident que dans la réalité, il n'existe pas de cas "pur". Toute situation réelle empruntera des éléments correspondant à divers types, l'idée étant plutôt de mettre en évidence des catégories analytiques. Par ailleurs, notre réflexion porte plutôt sur le rôle des partis de gouvernement : il faudrait inclure de manière plus complète le rôle des partis protestataires (FN, Verts, CPNT...) qui font partie du forum politique mais dont l'impact ne passe pas par les mêmes modalités puisqu'ils n'exercent pas le pouvoir.

A partir de là, notre hypothèse est que, si l'on admet que l'impact du forum politique sur le contenu des politiques publiques varie selon le type de mise sur agenda (i.e. de la place des partis dans le processus de formulation des problèmes et des solutions), on peut "mesurer" cet impact à partir de deux perspectives qui se recoupent mais pas totalement :

- On peut d'abord essayer de mesurer *l'ampleur* de l'impact des partis sur le contenu des politiques en fonction du scénario de mise sur agenda : c'est ainsi que notre hypothèse est que l'impact va en décroissant suivant que l'on passe du scénario 1 au scénario 5

Alternance : fort

Gouvernemental : assez fort à fort

Société civile : modéré

Crise politique : faible à modéré

Choc exogène : faible

- La deuxième perspective concerne les *modalités* de l'impact, les mécanismes à travers lesquels les partis participent à la sélection des solutions et à leur transcription dans les cadres de l'action publique. Notre hypothèse ici est que tout va dépendre du type de relations qui vont s'instaurer entre le forum politique et les autres forums. Plus précisément, la place du forum politique dans la formulation des politiques publiques va dépendre de la capacité des acteurs de ce forum à définir un discours *spécifiquement politique* sur le problème et les solutions en jeu. Cette capacité passera par des formes de politisation, de globalisation ou de reformulation du problème dans la perspective d'une articulation avec le processus électoral. Reprenons successivement ces différents scénarios.

Impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques

	Position du forum politique	Impact	Conditions/modalités de l'impact
Scénario 1 ALTERNANCE	Initiateur	Fort	Fenêtre politique (élections)
Scénario 2 MISE SUR AGENDA GOUVERNEMENTALE	Initiateur	Assez fort à fort	Rôle-clef d'un politicien Importance de l'expertise
Scénario 3 MOBILISATION DES AUTRES FORUMS	Suiveur	Faible à modéré	<i>Framing</i> Adaptation au référentiel partisan Réinterprétation et redéfinition en fonction de ce référentiel
Scénario 4 CRISE DE L'ACTION PUBLIQUE	Suiveur	Faible à modéré	Formulation politique des problèmes Intégration et lecture de la crise dans le référentiel partisan
Scénario 5 CHOC EXOGENE	Suiveur (position de réaction)	Faible à modéré	A court terme : gestion du temps (réaction dans l'urgence) ; intégration de l'inattendu et mobilisation des autres forums. A moyen terme : scénarios 3 et 4

Scénario 1 : l'alternance

L'impact est maximum parce que l'ouverture de la fenêtre politique est liée au processus électoral qui donne un maximum de ressources aux représentants des partis politiques. Cette situation présente les caractéristiques suivantes :

- Le contenu des politiques est fortement déterminé par les conditions dans lesquelles s'est déroulé le débat électoral. Le formatage des problèmes et la définition des solutions qui vont être inscrites dans les programmes politiques sont effectués très en amont. Cela peut donner des effets de porte à faux très importants pour les responsables des anciennes politiques : « mise au placard », disqualification d'expertise existante, quasi-incapacité à appliquer la nouvelle politique. Ex : politique agricole de 1981, nationalisations...

-
- La fonction programmatique des partis joue à plein : les solutions retenues ont été "mûries" dans le cadre des commissions spécialisées des partis, éventuellement à l'aide d'experts proches (par ex. les experts agricoles du PS en 1981, les 35 heures en 1997) et la nature des options peut être influencée par des débats spécifiquement politiques (affrontements de courants dans le parti, négociation entre alliés). C'est le cas, par exemple, de la politique nucléaire civile ou de la politique des transports dans les grandes agglomérations. On peut citer aussi l'exemple récent du retrait des militaires espagnols d'Irak à la suite de l'alternance.
 - La dimension symbolique de certaines politiques est très importante car elles marquent une rupture : Larzac, Plogoff, 35 heures, suppression de la peine de mort ou de la conscription...
 - La prise en compte des experts ou spécialistes proches des partis qui font le lien *en amont* entre le forum politique et d'autres forums est fondamentale pour comprendre en fonction de quelles modalités va s'exercer cette influence dans le cadre de l'alternance.
 - Il faut tenir compte enfin des partis non gouvernementaux dans la mesure où leur participation au débat électoral peut contribuer au formatage des problèmes par le parti qui arrive au pouvoir soit en accentuant certains choix, soit en provoquant des réactions (exemple caricatural du Front national et de l'insécurité).

Scénario 2 : la mise sur agenda gouvernementale

C'est le cas de figure où l'intervention du forum politique se fait à travers le rôle clef d'un acteur politique qui, étant au pouvoir, va, pour différentes raisons, promouvoir une politique qui ne faisait pas véritablement l'objet d'une "demande" sociale. Il s'agit souvent (mais pas toujours) de domaines peu politisés ou très techniques comme la LOLF avec Didier Migaud, ou la décentralisation (cet exemple est à cheval sur les scénarios 1 et 2). Dans ce scénario, l'acteur gouvernemental qui s'investit dans la formulation de la politique possède déjà une compétence spécifique sur le sujet, soit en raison d'activités extra-politiques (médecin), soit par son parcours politique (élu local, président de commission parlementaire). On peut citer ici l'exemple caractéristique de la politique de dissuasion nucléaire, puisque le général de Gaulle avait une réflexion autonome sur la stratégie militaire et le rôle de l'armée dans la nation depuis très longtemps.

Dans ce cas de figure, le forum politique a un impact assez fort, mais selon des modalités qui peuvent être différentes par rapport au scénario 1 (sauf si les deux se combinent).

Cela dit, il paraît difficile d'imaginer qu'un responsable politique puisse contribuer à la formulation d'une politique sans faire appel à d'autres forums, et notamment le forum des experts. On a ainsi une première situation où le responsable politique va faire appel à des experts pour contribuer à formuler "sa" politique (de Gaulle et les généraux Ailleret et Gallois ; la protection de

l'enfance à la fin des années 80 en France avec Hélène Dorlhac). On peut imaginer aussi des situations où un acteur politique qui veut imprimer sa marque dans un domaine particulier va répondre à la sollicitation d'experts qui étaient "en attente" d'une écoute gouvernementale. C'est le cas de la lutte contre le tabagisme ou (mais c'est moins net semble-t-il) de la lutte contre l'insécurité routière.

Dans ces deux premiers scénarios, le "formatage" de la politique se fait relativement en amont et la présence des acteurs du forum politique est forte tout au long du processus de formulation. Dans les trois autres cas de figure, le forum politique n'est pas l'initiateur mais les acteurs partisans se trouvent plutôt dans une position de réaction face à des actions ou des événements qu'ils ne contrôlent que partiellement.

Scénario 3 : La mobilisation par les acteurs de la "société civile"

C'est le scénario classique des travaux sur la mise en agenda : un problème et des solutions émergent sous la forme "d'issue" à travers des actions de mobilisation, des controverses qui vont déboucher sur l'inscription du problème sur l'agenda gouvernemental, le balayage conflictuel d'un certain nombre de solutions et la formulation d'une politique.

Dans ce scénario, les acteurs du forum politique ne sont qu'une catégorie d'acteurs parmi d'autres et ils devront en quelque sorte "faire leur place" dans le processus qui va de la mise sur agenda à la formulation. Plus exactement, l'impact des acteurs politiques dans la formulation sera directement lié à la capacité de ces acteurs à s'imposer (ou à se faire reconnaître) comme partie prenante au processus de mise sur agenda. On peut alors distinguer trois cas de figure en fonction du forum qui joue le rôle central :

– Le premier est celui où ce sont les acteurs du forum des experts qui sont à l'initiative d'une politique. Il s'agit d'une situation qui ressemble à la précédente sauf que, dans ce cas, les experts concernés vont développer une activité de mobilisation plus importante, faisant souvent appel à des soutiens extérieurs. Le "dialogue" entre les experts et le responsable politique ne se fera pas en milieu fermé et l'influence de ce dernier sera beaucoup moins forte.

– Le second cas de figure est celui des mobilisations des organisations associatives, syndicales ou professionnelles. Dans cette situation, la mise sur agenda va plus porter sur les problèmes que sur les solutions (même si les deux sont évidemment liés) et surtout, les répertoires d'action collective seront différents (production d'expertise, de rapports, contacts avec des personnalités influentes dans un cas, manifestation, éventuellement violences... dans l'autre).

Bien entendu, les deux sous-scénarios peuvent se rejoindre (cas des chercheurs où les deux filières de mobilisation se confortent l'une l'autre) voire rejoindre les précédents (lois Veil).

– Le troisième cas est le cas où c'est le forum médiatique qui a l'initiative. C'est le cas évidemment dans la révélation de scandales (Rainbow Warrior) ou d'affaires qui peuvent déboucher sur des changements importants de politique (financement des partis).

Dans tous les cas, la place et le rôle des acteurs du forum politique vont dépendre de leur capacité à intégrer les problèmes et les solutions tels qu'ils apparaissent à l'initiative de différents forums dans un référentiel proprement partisan. On peut citer, par exemple, l'action du gouvernement Raffarin pour "travailler" le thème des accidents de la route en l'intégrant dans un référentiel sécuritaire où l'on évoquera "l'insécurité" ou la "violence" routière. Le modèle théorique mobilisable ici est celui de la *"Frame Analysis"* (Gamson, 1992), puisque l'impact du forum politique va dépendre de sa capacité à intégrer les nouveaux problèmes (et à les lier) aux cadres d'interprétation et aux éléments « idéologiques » qui caractérisent les discours et le référentiel partisan des partis au pouvoir.

Scénario 4 : La crise de l'action publique

Il s'agit d'une situation où les problèmes émergent non pas à la suite d'une mobilisation du forum des experts, des groupes d'intérêt ou des médias mais à la suite d'une remise en cause des algorithmes, des normes, voire des valeurs qui fondent l'action publique : les politiques publiques ne "fonctionnent" plus. L'exemple le plus caractéristique est sans doute la crise de 82-83 qui va conduire le gouvernement Mauroy à modifier, parfois à 180°, les politiques économiques et sociales en cours. Il faut penser aussi aux crises extérieures (Yougoslavie) ou aux reconfigurations radicales et non prévues de l'environnement international (chute du mur de Berlin).

Parfois, on peut avoir une combinaison avec le scénario 3 : une mobilisation devient tellement forte qu'elle débouche sur une crise politique majeure qui conduit à une reconfiguration de certaines politiques (Mai 68) ou avec le scénario 1 : la crise débouche sur une alternance (1958). Parfois aussi, la remise en cause peut être progressive et conduire peu à peu à une forme de disqualification des politiques menées jusque là : transformations démographiques avec le vieillissement de la population, transformation des relations Nord-Sud, montée des intégrismes, réchauffement de la planète... On peut ici assez vite se retrouver, là encore, dans les scénarios précédents à partir du moment où la crise ou la transformation débouche sur la mobilisation des autres forums qui vont les "prendre en charge", les "labelliser", les "cadrer" normativement, etc.

On voit bien alors que la place du forum politique va dépendre étroitement de la capacité des acteurs politiques à intégrer une forme de lecture de la crise, de ses origines et de ses conséquences en termes d'action publique dans leur propre référentiel partisan. De cette capacité dépendra leur position plus ou moins "suiviste" par rapport aux autres forums.

La crise des systèmes de protection sociale est caractéristique de ce point de vue. On peut en effet émettre des doutes sur la capacité des acteurs

politiques - en France en tout cas - à se situer de manière dynamique dans le processus *d'agenda setting*, laissant par là même l'initiative aux acteurs des autres forums. Il en est de même pour ce qui concerne les réactions des socialistes face à la crise de 83.

La question centrale est donc celle de la capacité des acteurs politiques à formuler *politiquement* le problème posé par la crise et les réactions qu'il implique, à intégrer les solutions retenues dans une dynamique spécifiquement politique (partisane, électorale...), bref à faire un travail de reconstruction programmatique et à définir une stratégie électorale prenant acte du nouveau référentiel. De ce point de vue, on peut faire l'hypothèse que la France est très décalée par rapport à d'autres pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne (voir par exemple les dernières réformes impulsées par le Chancelier Schröder) ou l'Espagne.

Scénario 5 : le choc exogène

C'est un cas de figure là encore assez classique dans la littérature, l'exemple le plus cité étant la catastrophe naturelle. La canicule de l'été 2003 en constitue l'exemple le plus récent.

On sait que ce type d'événement n'existe dans l'espace public qu'à travers le travail de décodage qu'en font les différents forums concernés qui vont en quelque sorte "construire" l'événement, lui donner du sens et donc formater les solutions à venir en terme d'action publique. Le travail du Dr Pelloux, qui a le premier tiré la sonnette d'alarme, relayé ensuite par la presse est ici exemplaire. Très logiquement, l'impact du forum politique va à nouveau dépendre de la capacité des acteurs de ce forum à intégrer l'événement inattendu dans leur pratique politique. Il faut en réalité, là encore, distinguer deux aspects.

Le premier concerne les réactions à chaud. Vont être en cause ici les capacités, souvent individuelles, des acteurs gouvernementaux à prendre conscience de l'événement, de sa portée et avant tout à gérer le temps (le temps de l'urgence). La dimension symbolique de la crise - et donc la capacité à la gérer en termes d'image - est ici d'autant plus importante que l'événement est inattendu et brutal. Enfin l'impact de l'acteur politique dépendra de sa capacité à mobiliser à son profit les autres forums en profitant de la crise : experts, médias, mouvements sociaux... Dans tous les cas, l'impact du forum politique est modéré car il est dans une position de réaction (et non d'initiation).

Le second aspect concerne les changements de politique publique qui vont être mis en œuvre (ou non) à la suite de la crise : lois anti-terroristes, réglementations anti-pollution, adaptation des maisons de retraite. On revient ici dans le cas de figure 3 et l'impact du forum politique va dépendre de la capacité des acteurs partisans à intégrer les nouveaux enjeux dans leur référentiel partisan.

Éléments de conclusion

La principale difficulté de l'approche proposée ici tient au fait que les forums que nous avons distingués ne sont évidemment pas étanches. Ainsi, un responsable politique, lorsqu'il est au pouvoir, sera un acteur central du forum des politiques publiques mises en œuvre par son ministère, de même qu'un expert participant au cabinet du ministre intégrera des logiques d'action propres au forum politique. Il n'en reste pas moins qu'il nous semble nécessaire - et possible - d'identifier le poids de ces logiques liées spécifiquement aux affrontements partisans (qui concernent d'ailleurs à la fois les débats entre partis et les débats internes aux différentes formations).

De plus - il s'agit d'une seconde difficulté - dans la réalité, les différents scénarios sont toujours combinés. Mais dans tous les cas, finalement, l'élément le plus déterminant de l'impact du forum politique est la capacité des acteurs partisans à réaliser le *transcodage* (Lascoumes, 1996) entre les contraintes de l'action politique (le fonctionnement spécifique du "champ" politique) avec ses règles propres (concurrence pour le leadership, affrontement dans l'arène électorale...) et les contraintes qui pèsent sur la formulation des politiques publiques qui se traduisent notamment par une concurrence avec les autres forums pour l'imposition des normes et des algorithmes autour desquels va être construite l'action publique dans tel ou tel secteur.

La faiblesse du forum politique, face aux autres forums, est son absence de spécialisation (du point de vue des problèmes) : chaque forum va être capable de mobiliser des ressources très fortes dans le cadre d'une politique donnée pour imposer "sa" solution. Mais cette faiblesse est aussi une force puisque le forum politique est, par définition, le lieu où devront s'effectuer des choix entre des problèmes ou des valeurs incommensurables : quelle place donner aux personnes âgées ? Quel niveau de service public faut-il maintenir ? Quel doit être le rôle de l'armée ? Quelle politique faut-il mener en direction des jeunes délinquants ? Quelle place doit-on faire aux religions ? Aucune des politiques liées à ces questions ne peuvent être formulées en tant que telle dans les différents forums parce que le forum politique est le seul lieu où peut-être posée la question du *global* (Muller, 2005). Tout va alors dépendre de la capacité des leaders politiques à articuler les règles spécifiques du forum politique (c'est-à-dire du jeu partisan et de la compétition électorale) avec le référentiel global.

BIBLIOGRAPHIE

- BALME R., BROUARD S. (2005), "Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique", *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1.
- BOUSSAGUET L. (2001), *L'Etat et la pédophilie en France dans les années 1990. La genèse de la loi du 17 juin 1998*, mémoire de DEA, IEP de Paris.
- CAUTRÈS B., MAYER N. (2004), dir., *Le nouveau désordre électoral*, Paris, Presses de Sciences Po.
- COBB R., ELDER C. (1972), *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- COBB R., ROSS M. (1997), *Cultural Strategies of Agenda Denial*, Lawrence University Press of Kansas.
- DEZALAY Y., GARTH B. (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine entre notables du droit et "Chicago boys"*, Paris, Le Seuil.
- FAVRE P., (1992) dir. *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan.
- FOUILLEUX E. (2000), "Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune", *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2.
- FOUILLEUX E. (2003), *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris, L'Harmattan.
- GAMSON W. (1992), *Talking Politics New York*, Cambridge University Press.
- GARRAUD P. (1990), "Politiques nationales : élaboration de l'agenda", *L'Année sociologique*, vol. 40.
- GARRAUD P. (2004), "Agenda/émergence" dans Boussaguet, L., Jacquot, S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris Presses de Sciences Po.
- GERSTLÉ J. (2001), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan.
- GRUNBERG G., MAYER, N., SNIDERMAN, P. (2002), dir. *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de Sciences Po.
- JOBERT B. (1994), "Introduction : Le retour du politique", dans Jobert, B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Paris, L'Harmattan.
- KINGDON J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, Harper Collins.
- LASCOUMES P. (1996), "Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique" dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris PUF.
- LASCOUMES P., Le GALÈS P. dir. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le GALÈS P., THATCHER M. dir. (1995), *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour de la notion de Policy Network*. Paris L'Harmattan.

-
- MULLER P. (2005) "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1.
- NEVEU E. (1997), *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien.
- PADIOLEAU J-G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris PUF.
- PERRINEAU P. (2003) dir. *Le désenchantement démocratique*, Editions de l'Aube.